

Demokrati på delegation
Lokaliseringen av det svenska kärnavfallet

Hanna Sofia Johansson

STS Research Reports No 16
© 2008 Hanna Sofia Johansson

ISSN 1650-4437
ISBN 91-975442-5-6
978-91-975442-5-2

Distribution:
Avdelningen för teknik- och vetenskapsstudier
Göteborgs universitet
Box 720
405 30 Göteborg

www.sts.gu.se

hannasofia76@yahoo.se

Omslag: Hanna Sofia Johansson

Tryckeri: Geson Hylte Tryck, Göteborg 2008

Förord

Avhandlingsskrivande är på många sätt ett ensamt jobb, men ingen avhandling blir till utan involverande av en rad andra aktörer. Någonstans mellan det kollektiva arbetet och sporrandet från vänner och det ensamma knappandet på tangentbordet växer en avhandling fram.

Först vill jag tacka min huvudhandledare Göran Sundqvist och min biträdande handledare Linda Soneryd. Utan ert engagemang och genomläsning av alla utkast och goda råd i skrivprocessen hade avhandlingen aldrig blivit klar. Tack Göran för att du öppnade dörrarna till kärnavfallsfrågan och satte mig på rätt spår. Linda: jag hoppas vi kan fortsätta att samråda om kärnavfallsfrågan och andra viktiga saker även i framtiden.

För att en avhandling ska bli klar behövs även genomläsning av utomstående personer. Jag vill rikta ett stort tack till Ylva Ugglå för din grundliga opponering och dina insiktsfulla kommentarer på mitt slutseminarium. I anslutning till slutseminariet vill jag även tacka andreläsaren Hans Glimell för noggranna kommentarer. Jag vill också tacka Hans Fogelberg för genomläsning av inledningen och teorikapitlet samt för hjälp med att sätta texten i tryckmallen och skapandet av omslaget. Tack Lisa Grinell för språkgranskning av ett flertal av kapitlen. Förhoppningsvis har alla genomläsningar och kommentarer bidragit till klarhet. Tack även till Everett Thiele för hjälp med språket i abstractet och summaryn.

Grunden till en avhandling läggs redan på den akademiska grundnivån. Jag vill därför rikta ett särskilt tack till tre personer som betytt extra mycket för min akademiska karriär: Rolf Lidskog och Ingemar Elander, Örebro universitet och Gerry Coulter, Bishop's University, Kanada. Tack Rolle för att du involverade mig i kärnavfallsprojektet och för att du troget har hejat på mig under årens gång. Tack Ingemar för intressanta diskussioner under årens gång. Med dig har jag alltid kunnat diskutera statsvetenskaplig teori och gått inspirerad därifrån. Thanks Gerry for saving me to the sociological field and for many interesting courses and discussions during my year at BU!

Akademien är på många sätt en manlig värld. Jag vill därför rikta ett stort tack till mina doktorandsystrar (varav en har hunnit disputerat under resans gång): Lisa Grinell, Gunilla Priebe, Lindy Newlove, Annika Egan Sjölander, Ann-Sofie Lennqvist-Lindén och Kerstin Bartholdsson. Med er har jag alltid kunnat diskutera doktorandlivet goda och mindre goda aspekter. Lindy: jag kommer aldrig glömma vår resa till underjorden i Oskarshamn. Jag vill också passa på att tacka Karolina Isaksson för givande samtal om (det akademiska) livet.

Naturligtvis är även möten i det vardagliga arbetslivet viktiga och jag vill därför tacka alla kollegor vid Avdelningen för teknik- och vetenskapsstudier samt Stina Lovén och Tiiu Soidre, som jag har delat rum med i slutet av skrivandet. Extra tack

till Debora Perlheden för många skratt vid lunchbordet! Tack också till Daniel Engström för servning av såväl stationär som bärbar dator.

En avhandling kräver också finansiärer och er vill jag nu tacka. Denna avhandling har i huvudsak finansierats av fyra parter. Statens kärnkraftinspektion (SKI) och Statens strålskyddsinstitut (SSI) har via projektet *Beslutsfattade på lokal nivå inför lokalisering av ett geologiskt slutförvar för använt kärnbränsle* finansierat hela doktorandprojektet. Kapitel 4 "Förstudien i Nyköping 1995-2001" vilar på rapporten *Kärnavfallet och demokratins gränser. Förstudien i Nyköping 1995-2001* som författats av undertecknad tillsammans med Göran Sundqvist och Rolf Lidskog. Denna rapport finansierades av Nyköpings kommun. Kapitel 7 "Studieresor till kärntekniska anläggningar och borrhplater" har via projektet *Deltagande demokrati? Studieresor till kärnavfallsanläggningar* finansierats av Stiftelsen för teknisk vetenskaplig forskning till minne av J. Gust. Richert – Vattenbyggnadbyråns grundare (Stiftelsen J. Gust. Richert).

Dessutom vill jag tacka Adlerbertska forskningsstiftelsen, Adlerbertska Stipendiestiftelsen, Astra Zenecas Bokstipendium, Fredrika-Bremer-Förbundets Stipendiestiftelse, Harald och Louise Ekmans Forskningsstiftelse, Iris Jonzén-Sandbloms och Greta Jonzéns Stiftelse (Irisstipendiet), Stiftelsen AAA, Stiftelsen Erik och Lily Philipsons minnesfond, Stiftelsen Henrik Ahrenbergs studiefond, Stiftelsen Petersenska Hemmet, Stiftelsen Sveriges Civilingenjörsförbunds Miljöfond, Sven och Dagmar Saléns Stiftelse och Stiftelsen Th Nordströms testamentsfond för era bidrag till mina doktorandstudier och min forskning. Utan ert stöd hade det varit omöjligt att avsluta avhandlingen. Extra tack till Harald och Louise Ekmans Forskningsstiftelse för ert generösa bidrag till min vistelse på Sigtunastiftelsen. I er rofyllda miljö fick jag chans att helt fokusera på skrivandet, vilket gav energi till revideringen av manuset efter slutseminariet.

Kollegor och finansiering är förstås viktiga ingredienser för en avhandling, men så är även intervjupersonerna. Jag vill därför rikta ett stort tack till alla er som avsatt tid att svara på mina intervjufrågor. Jag vill också tacka alla medlemmar i "kärnfamiljen" som på olika sätt har engagerat sig i avhandlingen. I denna saliga blandning som består av mina finansiärer, SKB, kommunala projektledare, opinionsgrupper, politiker, konsulter och andra engagerade personer har många idéer fötts! Extra tack till Björn Hedberg, Strålskyddsmyndigheten, för intressanta diskussioner om det resande teatersällskapet, demokrati och konst. Jag hoppas våra diskussioner kommer att fortsätta i framtiden. Tack också till Olle Söderberg för att du tog initiativet till mitt doktorandprojekt.

Även om det kan verka som om avhandlingen upptar hela ens liv, så finns det som tur är även en värld bortanför böckerna och kärnavfallet. Först vill jag tacka mamma och pappa för ert trogna stöd genom såväl uppgångar som motgångar under de långa doktorandåren. Nu har ni äntligen fått svar på er fråga när jag ska bli klar: NU!!! Mellan böckerna och materialsamlandet är det också viktigt att ha en

avkopplande hobby. Tack till Ove och Lena på Hälsingsgården för att ni alltid tar emot mig när jag vill komma på besök. Bland mänskensbönder, hästar, kossor, hundar och katter finns det inte utrymme för att tänka på kärnavfall.

Slutligen vill jag tacka tre av mina vänner som på olika sätt betyder väldigt mycket för mig.

Priya, thanks for being like Momo, for sharing my anguish about not being an undergraduate any longer, and for always believing in me. My time at Bishop's and my friends there will always have a special place in my heart. Life seemed so much easier back then... Congratulations to becoming a doctor before me!

Twinnie Sunny, tack för allt givande samarbete och intressanta samtal under årens lopp. Jag uppskattar att du har hållit ordning på andra viktiga saker som jag glömt under årens gång. Nu när jag är klar hoppas jag att vi äntligen ska få tid med den där ridturen som vi har planerat i årtal!

Sist, men inte minst, tack Onni LenaKim. Tack för allt stöd du har gett mig med lagar, för all uppmuntran och intressanta samtal. Unga kvinnor som gör karriär inom ett mansdominerat yrke behöver kvinnliga förebilder. Genom att spegla mig i dig har jag blivit påmind om att det trots allt är möjligt att förverkliga en yrkesdröm. Förmånen att ha intressanta lunchsamtal med dig i samband med att jag har passerat Stockholm i mitt materialinsamlade har alltid muntrat upp.

Innehåll

1.	Introduktion	13
1.1	En studieresa från Östhammar till Oskarshamn	13
1.2	Kärnavfallsfrågan som subpolitik	15
1.3	Fyra fall av subpolitik	17
1.4	Expertis och demokrati i subpolitiken	19
1.5	Studiens syfte och frågeställningar	21
1.6	Studiens disposition	22
2.	Den svenska kärnkraften och dess avfallsfråga	25
2.1	Den svenska kärnkraften: ett samarbete mellan experter, politiker och militärer	25
2.2	Kärnkraften: en nationell tvistefråga	28
2.3	Sökandet efter plats för slutförvaring: en kommunal fråga	36
2.4	Platsundersökningsskedet: en fråga om information och deltagande	48
2.5	Den svenska kärnkraften och dess restprodukter: en sammanfattning	54
3.	Analytiskt ramverk: att studera kärnavfall, demokrati och expertis	57
3.1	Subpolitik och demokratimodeller	57
	<i>Från parlamentarisk demokrati till subpolitik</i>	57
	<i>Subpolitik</i>	58
	<i>Fyra modeller över subpolitiskt beslutsfattande</i>	62
	<i>Representativ demokrati</i>	63
	<i>Deltagardemokrati</i>	65
	<i>Deliberativ demokrati</i>	67
	<i>Teknokrati</i>	71
	<i>Från subpolitik till expertis</i>	74
3.2	Gränsarbete och expertis	76
	<i>Gränsarbete och konstruktion av expertis</i>	76
3.3	Analys av teknifierad politik och politiserad teknik	81
3.4	Metod och material	83
3.5	Demokrati- och kärnavfallsstudier	91
	<i>Demokratiutredningen</i>	91
	<i>Kärnavfallsforskning</i>	93
	<i>Fortsatt demokrati- och kärnavfallsforskning</i>	97

4.	Förstudien i Nyköping 1995-2001	99
4.1	Inledning	99
4.2	Genomförandet av förstudien i Nyköping	100
	<i>Informations- och beredningsgruppen</i>	101
	<i>Tjänstemannagruppen</i>	105
	<i>Referensgruppen</i>	107
	<i>SKB</i>	110
	<i>Rädda Fjällveden</i>	111
	<i>Länsstyrelsen</i>	112
	<i>Media</i>	113
	<i>Övriga grupper</i>	114
	<i>Avslutningen av förstudien i Nyköping</i>	115
4.3	Olika tolkningar av kärnavfallet, förstudien och den politiska hanteringen i Nyköping	116
	<i>Kärnavfallsfrågans karaktär</i>	117
	<i>Förstudiens kommunala organisering</i>	121
	<i>Nationellt kontra lokalt politiskt ansvar</i>	126
4.4	Definitionernas inflytande över Nyköpings förstudiepraktik	127
	<i>Aktörer skapade genom kommunens förstudiearbete: IoB:s herravälde</i>	128
	<i>Enskilda föreningar: mäktiga ibland</i>	130
	<i>De i huvudsak tysta aktörerna</i>	133
	<i>Sammanfattning</i>	136
4.5	Demokratimodellerna i praktiken	137
	<i>Representativ demokrati</i>	138
	<i>Deltagardemokrati</i>	140
	<i>Deliberativ demokrati</i>	143
	<i>Teknokrati</i>	145
4.6	Teknokrati, representation, deltagande och deliberation i Nyköpings förstudie	147
5.	Förstudien i Tierp 1998-2002	153
5.1	Inledning	153
5.2	Genomförandet av förstudien i Tierp	154
	<i>Projektledningen och informatören</i>	156
	<i>Referensgruppen</i>	160
	<i>SKB</i>	166
	<i>Tillsynsmyndigheterna, KASAM och särskilde rådgivaren i kärnavfallsfrågan</i>	175
	<i>Länsstyrelsen</i>	177
	<i>NUSKA-gruppen</i>	178

	<i>SOS-Tierp</i>	178
	<i>Mehedeby-Orrskogsgruppen</i>	182
	<i>Media</i>	185
	<i>Allmänbeten och JAKT-gruppen</i>	186
	<i>Avslutningen av förstudien i Tierp</i>	187
5.3	Olika tolkningar av kärnavfallet, förstudien och den politiska hanteringen i Tierp	191
	<i>Kärnavfallsfrågans karaktär</i>	192
	<i>De relevanta frågornas gränser</i>	193
	<i>Förstudiens kommunala organisering</i>	196
	<i>Nationellt kontra politiskt ansvar</i>	202
5.4	Definitionernas inflytande i Tierp	203
	<i>Aktörer skapande genom kommunens förstudiearbete</i>	204
	<i>Enskilda föreningar</i>	205
	<i>De kritiserade aktörerna</i>	209
5.5	Demokratimodellerna i praktiken	212
	<i>Representativ demokrati</i>	213
	<i>Deltagardemokrati</i>	215
	<i>Deliberativ demokrati</i>	217
	<i>Teknokrati</i>	222
5.6	Deliberation, representation, deltagande och teknokrati i Tierps förstudie	223
6.	Utökad samråd om slutförvar av kärnavfall	227
6.1	Introduktion	227
6.2	Samråd enligt miljöbalken	230
6.3	SKB:s skriftliga presentation av samråd	235
6.4	Beskrivning av tre utökade samråd med organisationer om alternativa metoder	240
	<i>Förberedelser inför mötena</i>	241
	<i>Mötenas början</i>	244
	<i>SKB:s presentationer</i>	246
	<i>Allmän diskussion</i>	249
	<i>Inskickade kommentarer</i>	253
	<i>Sammanfattning</i>	255
6.5	Samrådsmöten: en arena för deliberation?	257
	<i>Förutsättningar för demokratiska deliberationer på de utökade samråden?</i>	258
	<i>Sammanfattning</i>	269
	<i>Diskussionernas gränser på de utökade samråden</i>	270
	<i>Sammanfattning</i>	287

6.6	Gränser och förutsättningar för demokratisk deliberation	289
7.	Studieresor till kärntekniska anläggningar och borrhplater	297
7.1	Disposition	301
7.2	Två studieresor till kärntekniska anläggningar och borrhplater i Oskarshamn och Östhammar <i>Studieresa till Östhammar för boende i Misterbults socknen, Oskarshamn</i>	303 304
7.3	Studieresor som samråd <i>SKB:s informationsarbete på studieresorna</i> <i>Sammanfattning</i> <i>Olika former av deltagande på studieresorna</i> <i>Sammanfattning</i>	328 330 342 343 354
7.4	Studieresorna: deltagande, deliberation och den vidare samrådsprocessen	356
8.	Det svenska kärnavfallet: en avslutande diskussion	361
8.1	Inledning	361
8.2	Platsundersökningskommunernas beredningsarbete samt miljödomstolens och regeringens kommande beslut	361
8.3	Frågor om demokrati i kärnavfallsfrågan	363
8.4	Demokrati på delegation: modell över svensk kärnavfallsdemokrati	369
8.5	Jämförelse mellan kärnavfallsdemokratin och de andra demokratimodellerna	372
8.6	Avslutande reflektioner	375
	Summary	381
	Figur	394
	Referenser	395
	Tryckta	395
	Otryckta	414

Bilaga 1: Beskrivning av kärnavfallsanläggningar och andra Anläggningar kopplade till slutförvaret	416
Bilaga 2: Intervjupersoner	418
Bilaga 3: Deltagare i kommunala arbetsgrupper	419
Bilaga 4: Dagordning för utökat samråd i Oskarshamn 22 april 2004	422
Bilaga 5: Förslag till dagordning för utökat samråd i Stockholm 4 maj 2004	423
Bilaga 6: Information om utökat samråd i Östhammar 13 maj 2004	424
Bilaga 7: Program för studieresa till Forsmark 20-21 september 2003	425
Bilaga 8: Frågesportsformulär under Forsmarksresan 20-21 september 2003	426
Bilaga 9: Program för studieresa till Oskarshamn 24-25 februari 2004	428
Bilaga 10: Viktig information inför studiebesök på CLAB, Äspölaboratoriet och Kapsellaboratoriet	429
Bilaga 11: Kronologi över viktiga händelser	430
Bilaga 12: Om sannolikhet	432

1. Introduktion

1.1 En studieresa från Östhammar till Oskarshamn

Den två dagar långa studieresan för allmänheten i Östhammars kommun till de kärntekniska anläggningarna i Oskarshamn startar i Öregrund. I väntan på bussen står jag och småpratar med en informatör från Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB). Informatören betonar att det är viktigt att skapa en miljö där resenärerna vågar ställa frågor. Detta är SKB:s sjuttiosjätte resa och cirka 2000 av de omkring 21 000 invånarna i Östhammars kommun har deltagit på en liknande studieresa.

När alla klivit på bussen hälsas vi välkomna av SKB. Vi får information om hur resan är upplagd och vad resans syfte är. Under resan går SKB:s informatörer runt och pratar med resenärerna. De frågar hur vi har hört talas om resorna och säger att man får en annan överblick om man själv deltar på en resa. En del personer som varit negativa till ett slutförvar för kärnavfall blir positivt inställda efter att ha deltagit på en resa. Informatörerna är noga med att betona att kärnavfallsfrågan inte är kopplad till frågan om kärnkraftens framtid, utan SKB:s uppgift är att ta hand om det avfall som redan finns. De betonar också att det är viktigt att komma ihåg att kärnavfallsfrågan till stor del handlar om starka känslor för eller emot ett slutförvar av kärnavfall i den egna hembygden.

Studieresan innefattar bland annat besök på Äspölaboratoriet där fullskalig forskning pågår om geologiska metoder för att förvara kärnavfallet. Vi åker även ner i en tunnel, vilken är en del av laboratoriet. På väg ned får vi se en film med säkerhetsinstruktioner och alla måste ta på sig en hjälm. Bussen motorbromsar sig sakta ner i urberget. Guiden berättar om hur mycket urberg det finns i Sverige, hur mycket tunneln lutar, hur djupt vi befinner oss, hur mycket luft som sprutas in i tunneln och när tunneln byggdes. När vi kommit ner i tunneln tar guiden med oss vidare in i en av sidotunnlarna. Runt omkring oss ser jag naket berg med några få undantag där jag ser kalksten. Guiden stannar och pekar ut en försluten sidotunnel. Bakom plomberingen pågår ett återfyllnadstest med en mix av bergmassa och bentonitlera. Vi fortsätter till ett deponeringshål. Vår guide berättar hur djupt hålet är, hur lång den tilltänkta avfallskapseln är, hur mycket bentonitlera som behövs för att fylla hålet runt kapseln, hur många kapslar med kärnavfall som ska deponeras och hur stort utrymme som behövs.

Efter lunch är det dags för min grupp att få information om 'Platsundersökning Oskarshamn'. Informationen ges av en informatör från SKB som bland annat arbetar med att anordna studieresor till de kärntekniska anläggningarna i Forsmark i Östhammars kommun. Informatören säger att samråd pågår hela tiden eftersom SKB jämt pratar med folk. Frågor blir alltid besvarade och de frågor som SKB inte kan besvara direkt vidarebefordras och sedan återkommer SKB till frågeställaren. I anslutning till presentationen ställs ett

fåtal frågor, i första hand om skillnader och likheter mellan platsundersökningen i Oskarshamn och den motsvarande i Östhammar.

Under hemresan försöker de flesta av resenärerna vila lite. Vid niotiden är vi tillbaka i Östhammar efter två fullspäckade dagar. Innan jag somnar efter hemkomsten hinner jag fundera på hur det kommer sig att vare sig tillsynsmyndigheterna, Östhammars kommun eller någon av de lokala opinionsgrupperna deltar med information på resan. Studieresan är en del av SKB:s lokaliseringsprogram i syfte att hitta en plats och utveckla en metod för att på ett säkert sätt ta hand om det svenska kärnavfallet. I enlighet med miljöbalken måste SKB samråda med berörda parter om sin planerade verksamhet. SKB betonar att samråd med aktörer som berörs av slutförvarsprogrammet är en viktig del av deras arbete. Studieresor till kärntekniska anläggningar utgör den största delen av SKB:s samrådsprocess. Resan hade ett noggrant utformat program med många inplanerade informationstillfällen. Resan fick mig därför att undra över hur allmänheten och opinionsgrupper kan bidra till arbetet med att utveckla ett slutförvar för kärnavfallet och hur SKB utformar sina övriga samrådsaktiviteter. Frånvaron av statliga och kommunala aktörer på studieresan väckte frågor hos mig om hur arbetsfördelningen mellan stat, kommun och SKB är organiserad i praktiken i kärnavfallsfrågan. Vilka möjligheter finns det för andra aktörer att påverka SKB:s samrådsarbete? På studieresan gavs mycket teknisk information samtidigt som det betonades att samråd pågår hela tiden och deltagarna uppmuntrades att ställa frågor. Detta fick mig att undra hur stor vikt som egentligen läggs vid expertkunskaper, allmänt deltagande och dialog om det svenska kärnavfallsprogrammet.

I arbetet med att utveckla ett slutförvar involveras ett flertal olika aktörer: SKB (ett företag), myndigheter, regeringen, kommuner, opinionsgrupper, allmänhet och olika experter. En stor del av arbetet med lokaliseringen av kärnavfallet utspelar sig utanför parlamentariska politiska arenor. Kärnavfallsfrågan kan ses som ett exempel på en ny form av politik som sociologen Ulrich Beck kallar 'subpolitik'. I det följande genomförs en studie av svensk kärnavfallshantering med fokus på vilka perspektiv på demokrati, expertis och beslutsfattande som framträder hos bland annat SKB och lokala politiker i några av de kommuner som på olika sätt varit involverade i kärnavfallsfrågan. Avhandlingen syftar till att undersöka hur kärnavfallsfrågan kommuniceras till en bredare allmänhet och vilka möjligheter som finns till demokratisk hantering av en fråga som i hög grad framstår som tekniskt komplicerad och expertdominerad. Vilken form av demokrati återfinns i arbetet med kärnavfallsfrågan?

1.2 Kärnavfallsfrågan som subpolitik

Kärnkraft finns i de flesta delar av världen och i dag är ungefär 440 reaktorer i drift. Det talas också om ytterligare utbyggnad då klimatkussionen under de senaste åren har gjort att kärnkraftsopinionen är mer positiv än på länge.¹ Nyttjandet av kärnkraften innebär dock inte bara fördelar i form av billig energi, utan även problem i form av radioaktivt avfall. Detta avfall behöver på grund av sin radioaktivitet tas om hand på ett säkert sätt då det är farligt för människor, djur och natur i cirka 100 000 år. I dag förvaras kärnavfallet i Centralt mellanlager för använt kärnbränsle (CLAB) i Oskarshamn, men beslut om metod och plats för slutförvaring är ännu inte fattat. I enlighet med svensk lagstiftning är det kärnkraftsindustrin som ansvarar för omhändertagandet av kärnavfallet.² Kärnkraftsproducenterna har därför bildat Svensk kärnbränslehantering AB (SKB) som i 30 år har arbetat med finna en lösning på avfallsproblemet. Detta innebär att SKB ansvarar för att utveckla en slutförvaringsmetod och att hitta en plats dit förvaret kan lokaliseras. Hur planerar då SKB att kärnavfallet ska tas om hand? Som förslag på slutförvaringsmetod har SKB presenterat KBS-konceptet som innebär att avfallet utan att uppgrävas kapslas in och deponeras 500-700 meter ner i urberget.³ Förslaget på metod och plats måste godkännas av regeringen för att SKB ska få tillstånd att uppföra ett slutförvar. SKB:s mångåriga arbete innebär att företaget har utvecklat stor kunskap om kärnavfallsfrågan. Vidare innebär SKB:s producentansvar att staten har delegerat arbetet med kärnavfallsfrågan till industrin.

Hur har då arbetet med att finna en plats för kärnavfallet i Sverige sett ut? SKB har sedan slutet av 1970-talet sökt efter en lämplig plats (berggrund) någonstans i Sverige. När dessa undersökningar startades krävdes endast markägarens tillstånd. Detta fick till följd att undersökningarna ofta saknade förankring hos lokalpolitiker och lokalbefolkning och protester uppstod på de flesta platser där SKB försökte genomföra provborrningar. Protesterna ledde till att SKB utarbetade en ny lokaliseringsstrategi baserad på den så kallade 'frivillighetsprincipen', vilken innebär att SKB endast genomför undersökningar i de kommuner som uttrycker intresse för sådana. Dessa har kallats förstudier. Sedan antagandet av den nya lokaliseringsstrategin år 1992 har SKB inte bara fokuserat på att undersöka de geologiska förutsättningarna för ett slutförvar utan även på att skapa goda relationer till de undersökta kommunerna. SKB satsar

¹ Hamilton 2008-03-04 och Hedberg & Holmberg 2008. Hedberg och Holmbergs undersökning visar bland annat att mellan år 1986 och 2007 har andelen av svenskarna som vill utveckla kärnkraften sjunkit från 75 % till 31 % samtidigt som de som vill använda kärnkraften på lång sikt har ökat från 12 % till 49 %. Andelen som inte har någon åsikt om kärnkraften har under samma period pendlat mellan 11 och 24 %. Drygt 3000 personer ingår i undersökningen.

² SFS 1984:3.

³ Se figur 1 sidan 394 för en principskiss över KBS-konceptet.

därför stora resurser på arbetet i de undersökta kommunerna, till exempel i form av olika informationsinsatser. Totalt har SKB genomfört förstudier i åtta kommuner i syfte att undersöka deras lämplighet att hysa ett slutförvar. Förstudierna innebar också att kommunerna byggde upp egna kommunala organisationer för att arbeta med kärnavfallsfrågan, en fråga som i många fall var ny för politikerna och kommuninvånarna. Sedan år 2002 genomförs platsundersökningar i Oskarshamns respektive Östhammars kommuner. År 2010 planerar SKB att ansöka till regeringen om att få genomföra en detaljundersökning av en plats i en av dessa kommuner.

Under de drygt 30 år som arbetet med det svenska kärnavfallsprogrammet pågått har många olika aktörer såsom politiker, myndighetspersoner, forskare och industrirepresentanter diskuterat och arbetat med frågan om säker slutförvaring av kärnavfallet. Hur har då detta arbete organiserats? Sociologen Ulrich Beck benämner det politiska arbetet som sker i samverkan mellan olika aktörer för 'subpolitik'. Exempel på sådana aktörer är företag, miljögrupper och politiker. Ett kännetecken på subpolitik är att experter har inflytande över frågorna. Samtidigt återfinns ofta ett ifrågasättande av expertkunskaper. Sammanfattningsvis innebär subpolitik att politiker tvingas dela med sig av inflytandet över politiken och att fler arenor än parlamentet blir viktiga politiska centra.⁴ Exempel på sådana arenor är SKB:s samrådsmöten och studieresor då dessa aktiviteter initieras av ett företag och involverar ett brett spektra av aktörer såsom politiker, närboende, opinionsgrupper och myndigheter samtidigt som de utgör grunden för det framtida politiska beslutet om hur kärnavfallet ska slutförvaras.

I och med lagstiftningens krav på producentansvar och beroendet av experter för att utveckla en slutförvarsmetod och finna en lämplig plats kan kärnavfallsfrågan ses som en subpolitisk fråga. Genom SKB:s ansvar för slutförvaring och regeringens granskning av detta arbete har ett ömsesidigt beroende uppstått mellan ett företag och en politisk aktör. Utöver regeringens och SKB:s uppgifter finns ett stort förhandlingsutrymme gällande andra aktörers roller. Hur har huvudaktörerna arbetat för att utforma regler för processen, det vill säga vem som ska ha möjlighet att påverka vilka aspekter av kärnavfallsfrågan som är viktiga att diskutera och vilken aktör som ska ha möjlighet att påverka beslutet om val av metod och plats för slutförvaret?

I ett subpolitiskt system finns oftast inga givna regler för allmänt deltagande i politiken, utan det uppstår en förhandlingssituation om vilka roller olika aktörer ska ha. Ansvarsfördelningen mellan aktörer och deras olika roller i kärnavfallsfrågan berör inte bara SKB och nationella politiker, utan också vetenskapliga experter, myndigheter, kommuner, miljö- och opinionsgrupper samt allmänheten. Opinionsgrupperna har arbetat med kärnavfallsfrågan sedan 1970-talet och har på så sätt skaffat sig kunskap om frågan och visat stort

⁴ Beck 2000 ss. 312ff.

engagemang och en vilja att påverka såväl metod- som platsval. Miljö- och opinionsgrupperna använder sig ofta av expertargument genom att ifrågasätta andra aktörers kunskapspåståenden, hävda egen expertis samt hänvisa till alternativa expertkunskaper. De ibland oklara reglerna för samspelet mellan de olika aktörerna gör att de kan ses som subpolitiska aktörer oavsett deras bakgrund och vilken kategori de vanligtvis placeras in i. För att studera kärnavfallsfrågan räcker det dock inte med subpolitikbegreppet, utan detta behöver kompletteras med teorier om demokrati och expertis. På så sätt ges möjlighet att studera vilken typ av demokrati som kännetecknar den svenska kärnavfallshanteringen.

1.3 Fyra fall av subpolitik

Denna avhandling innefattar fyra fallstudier som på olika sätt speglar lokaliseringen av det svenska kärnavfallet utifrån ett subpolitiskt perspektiv. De två första fallstudierna består av en analys av förstudien i Nyköping respektive Tierp. Den tredje fallstudien utgörs av en analys av tre utökade samrådsmöten med natur- och miljöorganisationer anslutning till platsundersökningarna i Oskarshamn och Östhammar. Den fjärde fallstudien består av en analys av två studieresor till kärntekniska anläggningar i Oskarshamn respektive Östhammar samt en återträff i anslutning till resan från Oskarshamn.

Förstudierna i Nyköping och Tierp har valts eftersom SKB uttryckte intresse att fortsätta sina lokaliseringsstudier i kommunerna, men dessa valde att avstå från vidare studier. I båda kommunerna efterfrågade den politiska ledningen ett stort allmänt deltagande i förstudiearbetet. Även SKB uttryckte en vilja att diskutera sitt arbete med berörda aktörer och satsade därför betydande resurser på informationsaktiviteter. Under dessa aktiviteter kommunicerade SKB med aktörer som besitter varierande grad av tidigare kunskap om kärnavfall. SKB:s förmåga att kommunicera med andra aktörer är extra viktig på grund av frivillighetsprincipen. SKB och kommunerna är inte de enda aktörerna som engagerar sig i kärnavfallsfrågan, utan de konkurrerar med exempelvis opinionsgrupper om att nå ut med sitt budskap till andra aktörer. Opinionsgrupper mot ett slutförvar i den egna kommunen bildades i alla förstudiekommuner utom i Oskarshamn. Följande frågor blir av betydelse i analysen av förstudierna i Nyköping och Tierp: Hur arbetade SKB, kommunen, allmänheten, opinionsgrupper och andra engagerade aktörer med kärnavfallsfrågan? Vilken typ av demokrati utvecklades?

Som nämndes ovan är det viktigt för SKB, men även för andra aktörer, att nå ut med sin tolkning av kärnavfallsfrågan. Det innebär att kärnavfallsaktörerna utvecklar strategier för att nå ut till andra aktörer. Om en aktör är framgångsrik i sin informationsspridning och argumentation blir det samtidigt svårare för andra aktörer att få gehör för sina krav. Hur olika aktörer agerar för att sprida sin syn på

kärnavfallsfrågan och vilka definitioner av frågan som fick inflytande blir på så sätt viktiga frågor att studera.

SKB satsar under platsundersökningsskedet stora resurser på kommunikation med politiker, allmänhet och opinionsgrupper. Företaget säger sig sträva efter dialog med berörda parter.⁵ År 1999 antogs en miljöbalk som bland annat ålägger verksamhetsutövare som planerar en verksamhet med betydande miljöpåverkan, såsom kärnteknisk verksamhet, att samråda med berörda parter. I denna avhandling studeras dels utökade samrådsmöten, dels studieresor för allmänheten till kärntekniska anläggningar. SKB inkluderar båda dessa aktiviteter i samrådsprocessen. Samrådsmötena och studieresorna kan ses som subpolitiska aktiviteter eftersom de planeras och genomförs av SKB och utgör arenor där olika aktörer (SKB, experter, politiker, myndigheter, föreningar och allmänhet) möts. Samrådsmötena har till skillnad från studieresorna haft ett relativt lågt deltagande. Utökade samrådsmöten påbörjades under platsundersökningsskedet medan studieresor har anordnats även under alla åtta förstudierna.

Hur samrådsprocessen konkret ska utformas regleras inte av miljöbalken, men det framgår att verksamhetsutövaren måste informera berörda parter om den planerade verksamheten samt att berörda parter ska ha möjlighet att påverka verksamhetens utformning. Avsaknaden av detaljreglering öppnar för förhandling om samrådsdeltagarnas roller som informatör, passiv åhörare eller aktiv deltagare, om vilka frågor som ska diskuteras samt om fördelningen mellan information respektive allmänt deltagande. På så sätt finns stora förutsättningar för SKB att utforma processen efter egna preferenser, men även möjligheter för andra samrådsdeltagare att försöka påverka mötenas och studieresornas utformning. Det är SKB som är verksamhetsutövare och som utformar samrådsprocessen. Under samrådsmötena önskar inte bara SKB utan också natur- och miljögrupper att sprida sin definition av kärnavfallsfrågan. Vilka roller samrådsdeltagarna har och deras möjlighet att påverka samrådsprocessen och kärnavfallsfrågan är extra intressant att studera på samrådsmötena då många miljö- och opinionsgrupper hävdar egen expertis om kärnavfallsfrågan och ofta hänvisar till annan expertkunskap än den som SKB framför. Hur drar kärnavfallsaktörerna gränser kring vilken expertkunskap som ses som trovärdig och relevant? En skillnad mellan samrådsmötena och studieresorna är att på de senare deltar i första hand allmänheten i lokaliseringkommunerna, det vill säga personer som till skillnad från SKB och etablerade opinionsgrupper ofta har liten erfarenhet av kärnavfallsfrågan. Hur bemöter SKB frågor och kommentarer från denna allmänhet? Finns det någon skillnad mellan samtalen under samrådsmötena jämfört med samtalen under studieresorna?

Hur samråd organiseras och genomförs i praktiken är av betydelse för hur syftet med lagen uppnås, det vill säga om det leder till ökat inflytande för

⁵ SKB 2004h ss. 2f.

allmänheten eller inte. Verksamhetsutövaren kan i olika utsträckning lyssna på och ta intryck av andra samrådsdeltagares definitioner och kommentarer kring den planerade verksamheten. Om verksamhetsutövaren ser som sin främsta uppgift att informera om och söka acceptans för sina planer får samrådsdeltagarna en mer passiv och begränsad roll där de förväntas lyssna och kanske ställa frågor.

När samrådsprocessen för slutförvaring av kärnavfall är slutförd sammanställer SKB en miljökonsekvensbeskrivning och en samrådsredogörelse. Dessa granskas sedan av miljödomstolen och regeringen. I ansökan förslår SKB metod och plats för att omhänderta kärnavfallet. SKB:s mångåriga subpolitiska beredningsarbete kommer därmed att granskas inom den parlamentariska demokratis arena. Under förutsättning att ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen godkänns kan SKB påbörja deponering av avfallet. Deponeringen beräknas pågå i cirka 50 år efter att det sista kärnkraftverket har stängts.

Genom avhandlingens fallstudier kan subpolitikbegreppet testas på en fråga som rymmer såväl olika syner på expertis som demokrati. På så sätt bidrar analysen av kärnavfallsfrågan också till en belysning av den samtida svenska demokratin med fokus på relationen mellan expertkunskaper och demokratiska värderingar.

1.4 Expertis och demokrati i subpolitiken

Denna avhandling har sin grund i ämnet teknik- och vetenskapsstudier (Science and Technology Studies, STS). Inom STS studeras mötet mellan tekniska, vetenskapliga och politiska frågor. Ett begrepp för att studera detta möte är det redan introducerade 'subpolitik'. I detta arbete kompletteras detta begrepp först med demokratimodellerna 'representativ demokrati', 'deltagardemokrati', 'deliberativ demokrati' och 'teknokrati'. Genom att kombinera subpolitiken med demokratimodellerna blir det möjligt att studera (politiska) aktiviteter på andra arenor än de som är kopplade till den parlamentariska demokratin. Sammanfattningsvis innebär kombinationen av subpolitiken och modellerna möjligheter att studera interaktionen mellan aktörer som traditionellt anses tillhöra den tekniska-vetenskapliga sfären (experter) och den offentliga sfären (politiker, allmänhet och medborgarorganisationer). Dessutom kan berednings- och beslutsarbetet i frågor som berör teknik, vetenskap och politik analyseras. Kärnavfallsfrågan utgör ett bra exempel på en fråga där tekniska, vetenskapliga och politiska aspekter och aktörer möts.

Intressanta frågor i mötet mellan tekniska, vetenskapliga och politiska frågor är hur en aktör får status som expert och hur en fråga blir en expertfråga.⁶ Hur en aktör erhåller status som expert och hur frågor tillskrivs status som expertfrågor

⁶ Collins & Evans 2002.

eller allmänna frågor kan studeras som gränsarbete.⁷ Genom att kombinera studiet av expertis och gränssättande blir det möjligt att empiriskt studera expertisens gränser, det vill säga hur vissa kärnavfallsaktörer erhåller expertstatus. Gränsarbetsbegreppet kan också användas för att studera gränsdragningsförsök mellan vetenskap och politik.⁸ Genom expertisbegreppet och gränsarbetsbegreppet blir det möjligt att studera huruvida aktörerna definierar kärnavfallsfrågan som en expertfråga och/eller en politisk fråga. Därigenom möjliggörs studier av vilka aktörer som får inflytande över arbetet med kärnavfallsfrågan kontra vilka som utestängs. Hur dessa gränser dras är ytterst en demokratisk fråga. Om kärnavfallsfrågan definieras som en expertfråga, minskar politikernas, allmänhetens och opinionsgruppernas betydelse. För att kunna studera vilka demokratiska implikationer som olika syner på expertis och gränsarbete får kombineras dessa begrepp med subpolitiken och demokratimodellerna.

Vilka aktörer som ges möjlighet att påverka politiska frågor kan relateras till olika demokratiska ideal och kunskapssyner. Traditionellt görs ofta en uppdelning mellan expertfrågor och demokratiska frågor. Enligt en teknokratisk ståndpunkt är kärnavfallsfrågan en expertfråga där politiker och medborgare har att anpassa sig efter expertbeslut. Som vi kommer att se finns det olika varianter av demokrati, men gemensamt för dessa är att politiker och medborgare ses som viktiga inför och i vissa fall vid beslut. Aktörers syn på kärnavfallsfrågan är intressant att studera eftersom det finns en potentiell spänning mellan den parlamentariska demokratins principer, att beslut ska fattas av demokratiska valda representanter, och subpolitikens logik, det vill säga att företag såsom SKB kan bereda och besluta i politiska frågor. Utifrån den potentiella spänningen mellan den parlamentariska demokratin och SKB:s subpolitiska arbete studeras här demokratins gränser, det vill säga de engagerade aktörernas åsikter om uppdelningen mellan ett företags och politikernas ansvar för kärnavfallsfrågan, men där också allmänheten, opinionsgrupper och experter är engagerade.

⁷ Gieryn 1999 & 2002.

⁸ Jasanoff 1990.

1.5 Studiens syfte och frågeställningar

I denna studie beskrivs och analyseras engagerade aktörers arbete med kärnavfallsfrågan. Här avses såväl nationella, regionala som lokala aktörer som deltar i slutförvarsprocessen av det använda kärnbränslet. Först studeras kommunernas och SKB:s arbete med förstudierna i Nyköping och Tierp. Sedan studeras några av företagens samrådsmöten med miljö- och naturorganisationer samt studieresor i anslutning till platsundersökningarna i Oskarshamn och Östhammar. Nyköping är beläget i Sörmland, Tierp och Östhammar i Norduppland och Oskarshamn i östra Småland.

Studiens utgångspunkt är att kärnavfallsfrågan handlar om såväl politiska som naturvetenskapliga-tekniska aspekter samt om gränsytan mellan dessa. Olika ståndpunkter om hur beredningsarbetet och beslutsfattandet bör utformas och hur kärnavfallsfrågan bör definieras är inget anmärkningsvärt, utan snarare något som kan förväntas. En del aktörer argumenterar för att kärnavfallsfrågan främst är en teknisk fråga och bör avgöras av experter. Andra aktörer ser den som en tydlig politisk fråga som ska beslutas om i politiska församlingar med varierande grad av medborgarinflytande. Mellan dessa två perspektiv finns en rad idéer om hur SKB, experter, politiker, opinionsgrupper och engagerad allmänhet ska samspela för att få till stånd en hantering av kärnavfallet som anses både tekniskt säker och politiskt legitim. Hur aktörer definierar kärnavfallsfrågan samt sin roll och andra aktörers roll i slutförvarsprocessen kan relateras till hur aktörerna ser på samspelet mellan frågans tekniska och politiska aspekter.

Avhandlingens syfte är att karakterisera svensk demokrati i anslutning till omhändertagandet av det svenska kärnavfallet. På så sätt görs en analys av vilka demokratiska ideal som återfinns i det subpolitiska arbetet med att finna en plats och metod för slutförvaring av kärnavfallet. Studien analyserar aktörers syn på demokrati och expertis samt deras definitioner av kärnavfallsfrågan och diskuterar detta utifrån ett demokratiteoretiskt perspektiv. Det är av intresse att studera vilka definitioner som fick inflytande då det har demokratiska implikationer. Vidare studeras och analyseras aktörers eventuella försök att underlätta eller hindra andra aktörer från att få inflytande över kärnavfallsfrågan i de fyra kommunerna.

I anslutning till fallstudierna preciseras avhandlingens syfte till att omfatta följande frågor:

- *Vilka demokratiska ideal återfinns i SKB:s lokaliseringsarbete under förstudierna och i samrådsprocessen under platsundersökningarna?*
- *Vilka demokratiska ideal fick inflytande under förstudierna och i samrådsprocessen?*

1.6 Studiens disposition

Avhandlingen består av åtta kapitel. I kapitel 2 ges en historisk exposé över kärnavfallsfrågans hantering i Sverige. Kapitlet inleds med en beskrivning av utvecklingen av den svenska kärnkraften för att via en mellanlandning i den nationella debatten om kärnkraftens framtid landa i SKB:s sökande efter en plats för kärnavfallet. Genom den historiska beskrivningen av framväxten av den svenska kärnkraften och det svenska kärnavfallsprogrammet, sätts analysen av slutförvarsarbetet i Nyköping, Tierp, Oskarshamn och Östhammar in i ett bredare sammanhang.

I kapitel 3 presenteras det teoretiska ramverket. Här beskrivs Becks perspektiv på subpolitik. Vidare ges en presentation av fyra demokratimodeller: representativ demokrati, deltagardemokrati, deliberativ demokrati och teknokrati. Dessutom introduceras begreppen gränsarbete och expertis. Avslutningsvis diskuteras hur de teoretiska bidragen förhåller sig till varandra.

I de två första empiriska kapitlen (kapitel 4 och 5) analyseras förstudierna i Nyköping och Tierp. En förstudie innebär att lokalpolitiker får en ny fråga att behandla, lokaliseringen av ett slutförvar för kärnavfallet, vilken är både politiskt och tekniskt komplicerad. Hur utformade kommunerna berednings- och beslutsprocessen angående ett eventuellt slutförvar i kommunen? Under denna process är frågan om hur politikerna kommunicerar frågor med medborgarna viktig. Denna fråga leder vidare till frågor om demokratins gränser, det vill säga vem som har möjlighet att delta i berednings- och beslutsprocessen samt hur aktörers olika ståndpunkter, kunskaper och engagemang vägs samman. Sammanfattningsvis studeras hur kommunerna hanterar denna nya fråga och hur samspelet mellan SKB, experter, kommun och medborgare utformas.

I de två följande empiriska kapitlen (kapitel 6 och 7) analyseras några av SKB:s samrådsaktiviteter under platsundersökningsskedet. Lagstiftarens intentioner med samrådsförfarandet är att ge en intresserad och berörd allmänhet rätt till information och större möjligheter att påverka beslutsfattandet. Den potentiella spänningen mellan SKB:s vilja att presentera sitt avfallsprogram och miljöbalkens krav på samråd gör det intressant att studera hur SKB utformar sin samrådsprocess. Om stor vikt läggs vid SKB:s möjlighet att informera blir allmänheten i första hand åhörare och frågeställare. Allmänhetens och opinionsgruppernas möjlighet att delta i diskussioner om det framtida slutförvaret påverkas av deras möjlighet att få inflytande över samrådsprocessens utformning, det vill säga över relationen mellan information från SKB och möjligheten att föra upp egna frågor till diskussion. Sammanfattningsvis handlar platsundersökningsskapitlet om relationen mellan SKB:s vilja att söka stöd för sitt avfallsprogram kontra allmänhetens möjligheter att aktivt påverka samrådsprocessen och därmed den planerade verksamheten.

Kapitel 6 handlar om tre utökade samråd med miljö- och naturorganisationer på temat 'alternativa metoder' för slutförvaring. I kapitlet beskrivs vad som

skedde på dessa samråd, hur aktörerna interagerade och vilka frågor som behandlades. Kapitlet analyserar hur samrådsmöten tar sig uttryck i praktiken och huruvida samtalen och diskussionerna uppfyller deliberativa demokratiska beslutsideal eller ej.

Kapitel 7 handlar om två studieresor till kärntekniska anläggningar och borrhälsplatser i Oskarshamns respektive Östhammars kommuner samt en återträff för närboende i Oskarshamns kommun. I kapitlet beskrivs hur resorna är organiserade, vilka möjligheter det fanns för resenärerna att påverka resornas upplägg, vad SKB informerade om samt vad samtalen mellan SKB och resenärerna handlade om. På så sätt studeras förutsättningarna för resenärerna att påverka lokaliseringsprocessen av kärnavfallet och SKB:s informationsarbete under studieresorna.

I det åttonde och sista kapitlet beskrivs vilken demokrati som återfinns i de fyra fallen av svensk kärnavfallsdemokrati. Inledningsvis ges en kort beskrivning av hur platsundersökningskommunerna Oskarshamn och Östhammar arbetar med kärnavfallsfrågan och miljödomstolens och regeringens kommande beslut. Sedan ges en beskrivning av hur sex centrala demokratifaktorer som återfinns i de fyra demokratimodellerna som beskrivs i kapitel 3 ser ut i kärnavfallsdemokratin. Därefter beskrivs dessa faktorer i form av en demokratimodell över kärnavfallsdemokratin. Denna modell benämns 'demokrati på delegation'. Sedan jämförs kärnavfallsdemokratin med de traditionella demokratimodellerna. Avslutningsvis diskuteras demokratiska implikationer med kärnavfallsdemokratin, vilka lärdomar som kan dras av denna samt förslag på fortsatta kärnavfallsstudier.

2. Den svenska kärnkraften och dess avfallsfråga

2.1 Den svenska kärnkraften: ett samarbete mellan experter, politiker och militärer

Kärnkraftsutvecklingen har sitt ursprung i den militära användningen av kärnenergin. Under sommaren 1939 togs i USA initiativet för tillverkning av en atombomb.⁹ En grupp fysiker bad då Albert Einstein att underteckna ett brev till president Franklin D. Roosevelt angående möjligheten att tillverka en uranbomb med kärnklyvning. Arbetet med kärnenergin ledde till att världens första kärnreaktor startades i december 1942 i Chicago. I augusti 1945 släpptes de första atombomberna över Hiroshima och Nagasaki. Bomberna orsakade stor materiell förödelse, dödade ett stort antal personer och tvingade Japan att kapitulera. På så sätt bidrog bomberna till slutet av andra världskriget. Användningen av atombomberna förde mänskligheten in i 'atomåldern'.¹⁰

Förödelserna i atombombernas spår gjorde starkt intryck på den svenska militärledningen. Samma månad som bomberna släpptes begärde överbefälhavaren information om atombomben av den nygrundade myndigheten Försvarets Forskningsanstalt (FOA). Vid denna tidpunkt var den kärnfysiska forskningen marginell i Sverige.¹¹

FOA arbetade snabbt och snart uppvaktade deras styrelseordförande chefen för Ecklesiastikdepartementet.¹² Syftet med kontakten var att försöka få pengar till forskning. Genom att kontakta departementet tog FOA initiativ till ett svenskt nyttjande av kärnenergin. Som grund till sin förfrågan nämner FOA vikten av att mobilisera och samordna resurserna för att öka kunskapen om kärnenergin. Det fanns också ett civilt intresse för kärnenergin i form av billig inhemsk energi.¹³ För att militära och civila intressen skulle tillgodose menade FOA att det var nödvändigt för svenska aktörer att behärska en uppberedningsteknik för använt bränsle. Efter uppberedning planerades det använda kärnbränslet återanvändas som reaktorbränsle eller för tillverkning av atombomber. Restprodukterna sågs som en resurs och inte som ett avfall.¹⁴ Eventuella säkerhetsrisker och negativa

⁹ Till en början benämndes kärnenergin 'atomenergi', därav orden 'atombomb' och 'atomkraft'. Larsson 1987 s. 125. Här har jag valt att använda termen 'kärnenergi' förutom vid de tillfällen då aktörerna själva använder 'atomenergi'.

¹⁰ Larsson 1987 s. 122 och Lindquist 1997 ss. 71f.

¹¹ Larsson 1987 ss. 123ff.

¹² Ecklesiastikdepartementet (år 1840-1968) handhade uppgifter som i dag rymms under Utbildningsdepartementet.

¹³ Larsson 1987 s. 125 och Lidskog 1998 s. 25.

¹⁴ Larsson 1987 ss. 128ff. Det svenska intresset för militär användning av det använda kärnbränslet pågick parallellt med utvecklingen av den civila användningen av kärnkraften in till sent 1960-tal. År 1968 beslutade riksdagen och regeringen att inte producera svenska kärnvapen och därmed avtog militärens inflytande över utvecklingen av användningen av kärnenergin i Sverige. År 1970

miljöeffekter av kärnkraften diskuterades inte i någon större utsträckning vid denna tidpunkt.¹⁵ I stället betonades vikten av att Sverige snabbt fick tillgång till den nya kärntekniken. FOA:s förfrågan bifölls. FOA:s forskning kom att inrikta sig på neutronfysik, svenska uranförekomster samt renframställning av uran och plutonium.¹⁶

Utöver att ge ekonomiskt stöd till FOA tillsatte Ecklesiastikdepartementet hösten 1945 en atomkommitté.¹⁷ Kommittén bestod av tio medlemmar som var forskare, främst inom fysik och kemi. I huvudsak fokuserade Atomkommittén på den civila användningen av kärnkraften.¹⁸ En av kommitténs uppgifter var att ge uppdrag åt FOA. Då hälften av ledamöterna i Atomkommittén även satt i FOA:s styrelse var gränsen mellan civila och militära intressen flytande.

Atomkommitténs uppgift var att biträda departementet med utredningar gällande planläggning för forskningsarbetet om kärnenergin. Kommittén arbetade snabbt och levererade sina slutsatser efter knappt tre månader i den så kallade 'Atomutredningen'.¹⁹ Efter utredningen fortsatte Atomkommittén sitt arbete och presenterade flera rapporter. Parallellt med kommitténs arbete förhandlade staten och forskarvärlden om utformningen av ett svenskt kärnenergiprogram. År 1956 beslutade riksdagen att ett sådant program skulle genomföras. Programmet kom att kallas 'den svenska linjen'.²⁰

Tanken med programmet var att användningen och utvecklandet av kärnenergin skulle baseras på svenskt uran, svensk teknologi samt svenskt kapital.²¹ Huvudmålet var att tillgodose landets ökade energibehov på ett billigt och effektivt sätt utan att bli beroende av utländska bränsleleverantörer. I enlighet med detta föreslog Atomkommittén att ett inhemskt uranbrytningsprogram skulle startas och att Sverige skulle utveckla egna tungvattenreaktorer.²² En annan slutsats var att arbetets storleksordning och komplexitet gjorde det nödvändigt att staten tog initiativet och samordnade insatserna. För att kunna förverkliga det

skrev Sverige på icke-spridningsavtalet för kärnvapen. Kritiken mot kärnvapnen kom att sammanfalla med den växande kritiken mot den civila användningen av kärnkraft. Larsson 1987 ss. 140f. Debatten om kärnvapenfrågan är unik i svensk efterkrigshistoria då kontroversen om denna ledde till en omfattande öppen debatt och då opinionsbildningen avgjorde frågans utgång. Agrell 1999 s. 7.

¹⁵ Anshelm 2000 s. 41 och Kågeson 1973 ss. 98f.

¹⁶ Agrell 1999 ss. 53f och Larsson 1987 ss. 125 & 130.

¹⁷ Anshelm 2000 s. 23. Atomkommittén bestod till juli 1959 då den ersattes av Statens råd för atomforskning. Larsson 1987 s. 126.

¹⁸ Lindquist 1997 ss. 77ff och Jonter 1999 s. 10.

¹⁹ Jonter 1999 s. 10 och Larsson 1987 s. 138.

²⁰ Lindström 1991 ss. 236-244 och Jonter 1999 s. 11.

²¹ År 1953 stod den första svenska uranfabriken färdig, i Kvarntorp i Närke. Av fabrikena blev Ranstad vid Billingen den mest betydelsefulla. Uran bröts där år 1965-68 innan verksamheten lades ner på grund av dålig lönsamhet då det visade sig vara cirka 70 % billigare att importera uran från USA. I samband med nedläggningen av den svenska uranbrytningen så föll visionen om svensk självförsörjning gällande uran. Jonter 1999 ss. 11 & 23.

²² Anshelm 2000 ss. 26f och Jonter 1999 s. 11.

svenska kärnenergiprogrammet bildades år 1947 ett halvstatligt bolag. Bolaget kallades AB Atomenergi (Atombolaget) och placerades under Handelsdepartementet. Flera av de personer som tidigare hade ingått i Atomkommittén kom även att ingå i AB Atomenergis styrelse.²³ Även Allmänna Svenska Elektriska AB (ASEA) och Vattenfall visade intresse för utvecklingen av kärnenergin: ASEA genom att konstruera och sälja reaktorer och Vattenfall genom att sälja elkraft till konkurrenskraftiga priser.²⁴ Statliga och industriella intressen i utvecklingen av kärnkraften kom på så sätt att bli nära sammankopplade.

Utformningen av den svenska kärnenergiutvecklingen styrdes av Ecklesiastikdepartementet, som ansvarade för grundforskningen vid universiteten, Handelsdepartementet, som ansvarade för den målstyrda forskningen, samt Försvarsdepartementet, som ansvarade för den militära användningen och hade nära kontakt med FOA.²⁵ Genom departementens engagemang behandlades kärnkraftsfrågan i detta skede mycket tydligt som en politisk och statlig fråga.

Satsningen gav resultat och i juni 1954 startades den första reaktorn, R1, belägen vid Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm.²⁶ Genom starten av R1 äntrade Sverige atomåldern. År 1955 köpte AB Atomenergi mark vid Studsvik utanför Nyköping. Syftet var att göra området till centrum för landets utveckling av kärnenergin. Där byggdes två kärntekniska anläggningar varav den ena kallades R2.²⁷ År 1963 startades en tredje reaktor, R3, i Ågesta söder om Stockholm. Det var först denna tredje reaktor som levererade elektricitet till elnätet.²⁸ Detta innebar att Sverige redan knappt 20 år efter atombomberna hade uppfyllt ett av Atomkommitténs mål: inhemsk energiproduktion med hjälp av kärnkraft. Trots att Ågestareaktorn inte producerade någon större mängd elektricitet sågs den ändå som en stor framgång. Byggandet av reaktorn ökade också hoppet om att kärnkraften skulle öka Sveriges oberoende av utländska energikällor.

Under 1940-, 50- och 60-talen fanns i Sverige ingen tydlig kritik mot kärnkraften. I den mån kritiska synpunkter artikulerades handlade de främst om statens dominerande roll på området. De flesta bedömare ansåg att kärnkraften var ett av de mest ekonomiskt effektiva sätten att producera elektricitet. Frågan om hur restprodukterna skulle omhändertas var under denna period inte föremål för någon större diskussion. I den mån det användas kärnbränslet sågs som ett

²³ Larsson 1987 ss. 127f och Lundgren 1978 ss. 33ff.

²⁴ Anshelm 2000 s. 25.

²⁵ Larsson 1987 s. 132.

²⁶ Elam & Sundqvist 2006 s. 6. R1 var en forskningsreaktor och bidrog inte till elproduktionen.

²⁷ <http://www.studsvik.se> 2002-08-02 och Jonter 1999 ss. 20, 23 & 27.

²⁸ Larsson 1987 s. 142 och Wikdahl 2007 ss. 15ff. En intresseförening mot Ågestareaktorn bildades bland de närboende. Anshelm 2000 ss. 51ff.

avfall, ansågs omhändertagandet av detta som en fråga som relativt enkelt kunde lösas.²⁹

I takt med utvecklingen av kärnkraften uppkom ett behov av lagstiftning och kontrollorgan. Den första lagen antogs redan år 1941 och behandlade tillsyn av radiologiskt arbete.³⁰ Lagen gav Medicinalstyrelsen ansvar för tillsyn och beslutsrätt i strålskyddsfrågor. Tio år senare antogs en ny strålskyddslag och en strålskyddsnämnd, som hade sitt ursprung i Medicinalstyrelsen, skapades. Strålskyddsnämndens uppgifter övertogs i mitten av 1960-talet av det nybildade Statens Strålskyddsinstitut (SSI). År 1956 antogs en ny atomenergilag som bland annat reglerade utvinning av atomenergi.³¹ Samma år bildades Delegationen för atomenergifrågor som ett särskilt rådgivande organ till regeringen. Den hade till uppgift att svara för säkerhetsgranskning och tillsyn. I mitten av 1970-talet bildades Statens kärnkraftinspektion (SKI) med ursprung i Delegationen.³² I juli 2008 slogs SKI och SSI samman till en myndighet: Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM).

2.2 Kärnkraften: en nationell tvistefråga

År 1968-1971 beställdes och byggdes reaktorer i snabb takt i Simpevarp, Ringhals och Barsebäck.³³ Vid denna tidpunkt ökade också allmänhetens samt miljö- och opinionsgruppers intresse för nyttjandet av kärnenergin. I den bredare debatten höjdes kritiska röster mot kärnkraften. En förklaring till det offentliga intresset var arvet från det ökade miljömedvetande och det ifrågasättande av auktoriteter som växte fram på ett internationellt plan under 1960-talet.³⁴ Utöver intresset för själva användandet av kärnkraften, visade miljörörelsen även intresse för de radioaktiva restprodukterna. Dessa restprodukter kom nu att definieras som ett avfall i stället för en resurs. Miljörörelsens fokusering på avfallet överlappade till viss del med motståndet mot kärnvapen.³⁵ Nyttjandet av kärnkraften sågs inte som enbart positivt (billig elektricitet) utan även som ett hot mot mänskligheten. Miljörörelsens engagemang kan ses som ett försök att lyfta fram miljöaspekter av kärnkraftsanvändningen och få inflytande över den energipolitiska agendan.

Den gryende kritiken mot kärnkraften innebar att det uppstod en kamp om utformandet av den svenska energianvändningen mellan kärnkraftsförespråkare och kärnkraftskritiker. Inte minst fokuserades debatten på den långa tidsrymd

²⁹ Sundqvist 2002 kapitel 3 och Weinberger 1990 ss. 70ff.

³⁰ SFS 1941:334.

³¹ SFS 1956:306.

³² Larsson 1987 ss. 139ff och Persson 1989 ss. 5 & 111.

³³ Larsson 1987 s. 154.

³⁴ Hughes 2005 ss. 264f, Myrlund & Johansson 2000 s. 4 och Worster 1996 ss. 262ff. Rachel Carsons bok *Silent Spring* (*Tyst vår*) 1962 brukar nämnas som en viktig förklaring till det växande miljöintresset.

³⁵ <http://www.folkkampanjen.se> 2004-04-15b.

(100 000 år) som det högaktiva och långlivade radioaktiva avfallet kräver ett säkert omhändertagande. Ett argument för avvecklande av kärnkraften som hördes var att det är en omöjlig uppgift att skapa ett säkert förvar som under så lång tid skyddar människa och miljö från avfallets radioaktiva strålning.³⁶ Kärnkraftsförespråkarna å sin sida menade att avfallsfrågan relativt enkelt kunde lösas av experterna.

Även politiker visade intresse för kärnavfallsfrågan. En bidragande orsak var att några forskare som tidigare hade varit anhängare av kärnkraften började inta en mer skeptisk, eller till och med kritisk, hållning till dess nytta. År 1970 fick Hannes Alfvén nobelpriset i fysik. Samma år skrev han till industriministern angående riskerna med kärnkraften utan att få något större gehör. Alfvén hade tidigare ingått i styrelsen för såväl FOA som Atomenergikommittén.³⁷ År 1972 diskuterades kärnavfallsfrågan för första gången i riksdagen.³⁸ Nästföljande år framträdde Alfvén på Centerpartiets stämma för att tala om kärnkraften som den stora miljöfaran.³⁹ I samband med partistämman intog också Centerpartiets partiledare, Thorbjörn Fälldin, en kritisk hållning.⁴⁰ Diskussionen om kärnavfallet i riksdagen och Centerpartiets ställningstagande sammanlänkade kritiken mot kärnkraften med det ökade miljöintresset. Kritiken från en välkänd forskare och en partiledare bidrog till att ge kritiska röster legitimitet. Extra känsligt var det att just Alfvén, en av de forskare som varit med och utvecklat det svenska kärnkraftsprogrammet, ändrade inställning.

När kritiken började växa hade fyra reaktorer startats och ytterligare sju var beställda. Kärnkraftsföretagen hade erhållit tillstånd att anlägga kärnkraftverk till platser i vad som i dag är Oskarshamns, Kävlinges, Varbergs och Östhammars kommuner. Det innebar, som Statens råd för kärnavfallsfrågor, KASAM, konstaterar angående det svenska kärnkraftsprogrammet, att: ”i effekt räknat hade därmed nära 60 procent av detta börjat genomföras utan att avfallsfrågan hade kommit att beaktas som ett mera allvarligt problem”⁴¹.

Energidebatten fortsatte och år 1974 anordnade de flesta partier studie- och rådslagskampanjer angående energifrågan. En orsak till debatten var den pågående oljekrisen som bland annat innebar att oljepriset sköt i höjden till följd av konflikter i Mellanöstern.⁴² Konflikterna ledde till minskad oljeproduktion samtidigt som de industrialiserade ländernas oljeberoende ökade. Som ett resultat av den minskade produktionen och det stigande priset utfärdade den svenska

³⁶ Kägeson 1973 kapitel 7.

³⁷ Anshelm 2000 ss. 117f och Vedung 2005.

³⁸ Elam & Sundqvist 2007 ss. 10 & 68.

³⁹ Sahr 1985 ss. 20ff och Sidén 1989 ss. 24f.

⁴⁰ Larsson 1986 ss. 45ff och Elmbrant 1991 ss. 139f.

⁴¹ SOU 1995:50 s. 24. KASAM bytte år 2008 namn till Statens råd för kärnavfallsfrågor, men brukar ofta benämnas ”Kärnavfallsrådet”. Här används det namn som aktörerna själva använder och som var aktuellt vid den tidpunkt som beskrivs.

⁴² Larsson 1986 ss. 40ff, Liljegren 1977 s. 16 och Lindquist 1997 ss. 143-151.

regeringen bland annat bestämmelser om att statliga myndigheter skulle spara energi samt uppmanade allmänheten att minska energikonsumtionen. Utifrån ett svenskt perspektiv kan oljekrisen ses som argument för att hålla fast vid målet att utveckla en inhemsk energiproduktion (kärnkraft) för att tillgodose landets behov. Vid denna tidpunkt utmärkte sig Centerpartiet⁴³ tillsammans med Vänsterpartiet kommunisterna genom att tydligt ta avstånd från en utbyggnad av svensk kärnkraft. Genom rikspolitikernas engagemang spreds intresset för energifrågan bland politiker och allmänhet.⁴⁴ Utifrån rådande internationella energikris kan det ses som anmärkningsvärt att två riksdagspartier i detta läge tog ställning mot det energislut som sågs som en lösning på oljeberoendet och som ett sätt att minska Sveriges sårbarhet inför internationella händelser utanför landets kontroll. En fråga som flitigt diskuterades i den offentliga debatten var hur medborgarna skulle ställa sig till en eventuell utbyggnad av kärnkraften. Ett argument som hördes i debatten var att kärnkraften är en 'ren' energiform som inte påverkar miljön negativt. Parallellt hördes också argument mot ett omfattande och långsiktigt uppbyggnadsprogram för kärnkraft. Som ett argument mot utbyggnad anfördes behovet av omhändertagandet av restprodukterna. Som förslag till lösning på detta problem föreslogs uppärlighet. Trots att metoden ännu inte hade tillämpats i full skala ansågs avfallsfrågan av en majoritet av politikerna som relativt enkel att lösa. Metoden fick stöd i den så kallade AKA-utredningen, som presenterades år 1976.⁴⁵ Då även uppärlighet innebär att viss mängd avfall uppstår behövdes även en plan för slutligt omhändertagande. Redan under mitten av 1970-talet bedömdes de geologiska förutsättningarna för långtidsförvaring av kärnavfall i svensk berggrund som gynnsamma.⁴⁶

Politikernas och miljörelsens intresse och kritiska synpunkter bidrog till att den offentliga debatten om kärnkrafts- och kärnavfallsfrågan kom att bli starkare och anses ha varit en orsak till det regimskifte som ägde rum år 1976. Sverige fick på så sätt sin första borgerliga regering på 44 år.⁴⁷ I spetsen för den nya regeringen stod Centerpartiet, som tillsammans med Folkpartiet och Moderata samlingspartiet bildade en koalitionsregering. Den tillträdande regeringen kom att bestå av ett parti som var negativt till utbyggnad av kärnkraften och två partier som var positiva. Regeringsbildningen försvårades ytterligare av att Centerpartiets ledare, Thorbjörn Fälldin, meddelade att han inte kunde tänka sig att sitta i en

⁴³ Noterbart är att C hade en positiv inställning till kärnkraften och utbyggnad av denna så sent som år 1971. Liljegren 1977 ss. 13f.

⁴⁴ Hadenius, Molin & Wieslander 1993 s. 274 och Liljegren 1997 ss. 16f.

⁴⁵ Schytt 1990 s. 10 och SOU 1976:30. Fullständigt namn på utredningen var "Utredning om använt kärnbränsle och radioaktivt avfall". Utredningen tillsattes av den socialdemokratiska regeringen. Liljegren 1977 ss. 15f.

⁴⁶ Lundgren 1978 ss. 82ff och Sundqvist 2002 ss. 67f. Tanken att förvara det använda kärnbränslet i berggrunden förekom även i andra länder och sågs både som en säker och naturlig metod.

⁴⁷ Hadenius, Molin & Wieslander 1993 s. 265 och Sahr 1985 ss. 77-86.

regering som gav tillstånd att starta fler kärnkraftverk.⁴⁸ De olika inställningarna visar att den nytillträda regeringen redan från starten hade en inbyggd spänning angående kärnkraftsfrågan. Denna spänning skulle snart visa sig vara högst svårhanterad för koalitionen.

Den nya regeringen utformade en ny lag, Villkorslagen, som trädde i kraft i maj 1977. Lagen stipulerade att nya reaktorer endast fick laddas med kärnbränsle med regeringens särskilda tillstånd. Tillstånd kunde endast erhållas om reaktorns innehavare antingen a) kunde uppvisa ett avtal om upparbetning av det använda bränslet och dessutom visa hur och var en helt säker slutlig förvaring av det högaktiva avfallet kunde ske eller b) kunde visa att en helt säker slutlig förvaring av använt ej upparbetat bränsle kunde ske.⁴⁹ Noterbart är att en faktisk plats för ett förvar inte var aktuell vid denna tidpunkt. Det viktiga var att visa att det inom Sveriges gränser finns platser som uppfyller de krav som lagstiftningen ställde.

Genom Villkorslagen kopplades kärnkraftens expansion till frågan om omhändertagandet av kärnavfallet. Lagen innebar också att kärnkraftens framtid blev en fråga för politiker att besluta om, det vill säga att såväl experter som reaktorägare blev tvungna att anpassa sig efter politiska krav. Då lagen kom till mitt under utbyggnaden av det svenska kärnkraftsprogrammet fick reaktorägarna stora krav på sig att snabbt visa att det fanns en säker metod för slutförvaring av kärnavfall. Om en säker metod inte kunde uppvisas skulle tillstånd för att ladda de fyra nästan färdigbyggda reaktorerna inte ges. För att kunna uppfylla detta krav startade industrin år 1976 arbetet med det så kallade KBS-projektet.⁵⁰ Bakom detta stod kärnkraftsföretagens gemensamma bolag Svensk kärnbränsleförsörjning (SKBF).⁵¹ I projektet deltog cirka 450 forskare som under nio månaders tid arbetade med att utveckla en metod för förvaring av kärnavfallet.⁵² I november 1977 presenterades ett förslag (KBS-1-metoden) baserat på principen att det utbrända kärnbränslet skulle upparbetas och därefter smältas in i glas för att sedan deponeras i urberg cirka 500 meter ner.⁵³ Det stora antalet forskare som engagerades och den relativt korta tid det tog innan forskarna presenterade sitt resultat kan ses som uttryck för den press som reaktorägarna hade på sig för att visa att de hade en säker förvaringsmetod för avfallet. Genom presentationen av KBS-1-metoden hoppades SKBF kunna möta

⁴⁸ Elmbrant 1991 ss. 195-202, Liljgren 1977 ss. 33 & 44 och Vedung 1979 ss. 16ff.

⁴⁹ SFS 1977:140.

⁵⁰ KBS står för kärnbränslesäkerhet.

⁵¹ SKBF tillkom som ett nytt bolag år 1972 genom ett riksdagsbeslut. Bolaget samägdes av Statens Vattenfallsverk, Sydsvenska Kraft AB och Oskarshamnsvverkets Kraftgrupp AB (OKG) och riksdagen beviljade statsgaranti. Bolagets uppgift var bland annat att anskaffa kärnbränsle och ansvara för upparbetningstjänster. Inom bolaget kom därefter alla dessa för kärnkraftshandlingens viktiga verksamheter att beredas och organiseras. SKBF bytte år 1985 namn till Svensk kärnbränslehantering AB (SKB). Andersson-Skog 2005 s. 23 och Larsson 1987 s. 153.

⁵² Ds I 1978:29 s. 32 och Lidskog & Sundqvist 2004 s. 259.

⁵³ KBS 1977a och KBS 1977b.

Villkorslagets krav och att de politiska hindren mot en fortsatt utbyggnad därmed skulle vara lösta.

I slutet av år 1977 inkom Vattenfall med en ansökan om att få ladda Ringhals 3, vilket innebar att ansökan prövades enligt Villkorlagen. Strax därefter ansökte Forsmarks kraftgrupp om att få ladda Forsmark 1. Det blev nu tydligt att lagens formuleringar ledde till tolknings- och tillämpningsproblem.⁵⁴ Dessa problem bestod i svårigheter att kunna påvisa en helt säker slutförvaringsmetod. Genom ansökningarna blev de olika åsikterna inom regeringen tydliga. På ena sidan stod Moderata samlingspartiet och Folkpartiet som ville ge tillstånd och på andra sidan Centerpartiet som var emot laddning av ytterligare reaktorer. Med motiveringen att ingen säker plats för slutförvaring hade påvisats antog koalitionsregeringen i början av hösten 1978 en resolution som innebar ett 'nej' till ansökan om att få ladda Ringhals 3. Regeringens formella beslut att avslå ansökan fattades den femte oktober 1978, samma dag som Fälldin lämnade in sin avskedsansökan.⁵⁵ Som argument för sitt frånträde från statsministerposten uppgav Fälldin dels oenighet inom regeringen angående kärnkraften, dels de andra regeringspartiernas ovilja till en nationell folkomröstning om kärnkraftens framtid.⁵⁶ Varför Fälldin avgick samma dag som regeringen valde att avslå ansökan är oklart. Ett argument som ibland hörs är att han antog att ansökan skulle beviljas vid nästa ansökningstillfälle. Genom att avgå innan en kompletterad ansökan lämnades in behövde Fälldin inte sitta i en regering som gav laddningstillstånd till ytterligare reaktorer. Efter den borgerliga koalitionsregeringens avgång tillträdde en liberal minoritetsregering.⁵⁷

Utifrån regeringens motivering till avslaget gavs möjlighet att via en komplettering av den befintliga ansökan få laddningstillstånd under förutsättning att en helt säker plats kunde visas. Kärnkraftsindustrin lät därför genomföra fler geologiska undersökningar. Med hjälp av de nya resultaten skickades en ny ansökan in. Av de åtta geologer som SKI anlätade för att granska ansökan ansåg sju att kärnkraftsindustrin inte hade visat att det undersökta berget var tillräckligt säkert. Trots detta beslutade regeringen i mars 1979 att ge laddningstillstånd till Ringhals 3.⁵⁸ Beslutet kan tolkas som att den tidigare tilltron till den geologiska expertisen minskade till förmån för kärnkraftsförespråkarnas önskan om ytterligare reaktorer.

⁵⁴ Sundqvist 1991a och Sundqvist 2002 kapitel 4.

⁵⁵ Anshelm 2000 ss. 192f & 240ff, Elmbrant 1991 ss. 209f och Sundqvist 2002 ss. 86ff. För en beskrivning av Fälldins avgång, hänvisas läsaren också till sidorna 396-401 & 412-415 i Larsson 1986 samt till Vedung 1979.

⁵⁶ Förslaget på en nationell folkomröstning restes år 1974 i riksdagen av centerpartisten Birgitta Hambraeus. År 1975 ställdes sig även Vänsterpartiet kommunisterna bakom kravet. Anshelm 2000 ss. 240f och Lidskog 1998 ss. 38f.

⁵⁷ Anshelm 2000 ss. 240ff och Sundqvist 2002 ss. 86ff.

⁵⁸ DsI 1978:29, s. 32 och Sundqvist 2002 kapitel 4.

Samtidigt pågick en allmän debatt om kärnkraften. År 1978 bildades 'Folkkampanjen mot atomkraft'.⁵⁹ Folkkampanjen, som föreningen allmänt kom att kallas, blev en samlade aktör för motståndet mot kärnkraften och över 100 000 personer engagerade sig i organisationen år 1978-80.⁶⁰ Få andra samhällsfrågor har engagerat så många svenskar. I försök att väcka opinion mot kärnkraften anordnade Folkkampanjen bland annat namninsamlingar, vilka fick extra skjuts av reaktorolyckan den 28 mars 1979 vid Three Mile Island, Harrisburg, USA.⁶¹ Två andra viktiga aktörer i kampen för en folkomröstning var Miljöförbundet och Jordens Vänner.⁶² Den förra gav bland annat ut antologin *Så blev jag kärnkraftsmotståndare* (1979) i vilken flera kända politiker, forskare och författare bidrog med kritiska texter om kärnkraften. En av de frågor som diskuterades i boken var svårigheten att ta hand om avfallet på ett säkert sätt.⁶³ Det starka engagemanget från medborgarsammanslutningar kan tolkas som ett försök av det civila samhället att vinna inflytande över den energipolitiska agendan och ett försök att definiera kärnkraftens framtid som en fråga för var och en.

Olyckan i Harrisburg förändrade den svenska kärnkraftsdebatten. Av de politiska partierna hade endast Centerpartiet och Vänsterpartiet kommunisterna tidigare förespråkade en folkomröstning, men efter olyckan beslutade även Socialdemokraterna att stödja kravet på en folkomröstning.⁶⁴ Talesmän för partiet hävdar att vändningen inte hade direkt koppling till Harrisburgolyckan, utan nämner att beslutet bottnade i diskussioner vid partikongresserna åren 1975 och 1978.⁶⁵ Opinionsundersökningar efter Harrisburgolyckan visar att 48 % av svenskarna var negativa till kärnkraften, 31 % var positiva medan resten var osäkra.⁶⁶

I slutet av år 1979 beslutade riksdagen att en folkomröstning om den svenska kärnkraftens framtid skulle hållas under nästkommande år.⁶⁷ Genom att låta

⁵⁹ Föreningen finns fortfarande under namnet Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen. I och med namnbytet utvidgades föreningens mål till att både stoppa alla kärnkraftreaktorer för civilt och militärt bruk till att även arbeta för ett avskaffande av kärnvapen. Föreningens mål är att arbeta för förnyelsebara energikällor och ett resursbevarande samhälle. Föreningen har flera lokalföreningar på olika platser i Sverige och ingår i ett internationellt nätverk. <http://www.folkkampanjen.se> 2004-04-15a.

⁶⁰ Lidskog 1998 s. 38 och Schytt 1990 s. 11.

⁶¹ May 1991 ss. 218-230, Lindquist 1997 ss. 224f och Lohmann 1987 ss. 96-121. Harrisburgolyckan och den efterföljande debatten om den svenska kärnkraftens framtid och eventuella risker med nyttjandet av kärnenergin fick inte bara politiska utan även komiska följder. Bland annat tog Tage Danielsson tog upp frågan i en monolog om 'sannolikhet' i revyn Under dubbelgöken, se bilaga 12.

⁶² Anshelm 2000 s. 244 och Lidskog 1998 ss. 38f.

⁶³ Anshelm 2000 ss. 275 & 292ff.

⁶⁴ Lidskog 1998 s. 39 och Sundqvist 2002 ss. 92f.

⁶⁵ Anshelm 2000 ss. 251-257, Hansson 1996 ss. 133f och 140f och Peterson 2002 ss. 227ff.

⁶⁶ Lidskog 1998 ss. 38f.

⁶⁷ Lidskog 1998 s. 39 och Sundqvist 2002 ss. 92f.

folket besluta om kärnkraftens framtid hamnade Villkorslagen och den geologiska expertisen i skymundan. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att svenska nationella folkomröstningar är rådgivande och det är riksdagens uppgift att besluta hur frågan och svarsalternativen ska formuleras samt förhålla sig till resultatet.

Tre olika linjer utgjorde alternativ i folkomröstningen år 1980. Linje 1 innebar att högst tolv reaktorer skulle tas i drift. De tolv reaktorer som avsågs var de som redan var i drift, färdiga eller under planering. I debatten tolkades Linje 1 som att kärnkraftverken skulle användas under sin återstående tekniska och ekonomiska livslängd. Linje 1 stöddes av Moderata samlingspartiet. Linje 2 påminde om Linje 1, men hade tilläggen att kärnkraftverk skulle ägas av stat och kommun samt att övervinster i kraftproduktionen skulle dras in genom beskattning. Linje 2 innebar på så sätt ett mer omfattande statligt engagemang inom energiproduktionen. Denna linje stöddes av Socialdemokraterna och Folkpartiet. Linje 3 innebar att inga nya reaktorer skulle startas och att de sex som var i drift skulle avvecklas inom tio år. Den hade stöd av Centerpartiet, Vänsterpartiet kommunisterna, Kristdemokratisk samling och Folkkampanjen. Noterbart är att inget av de tre alternativen var oreserverat positivt till kärnkraften men inget heller krävde ett omedelbart stopp. Valet av tre linjer och dess formuleringar kom att kritiseras. Kritikerna menade bland annat att formuleringarna var otydliga och överlappande och att resultatet av folkomröstningen därmed skulle bli svårtolkat. Vidare kritiserades att ingen av linjerna tydligt innebar ett omedelbart stopp för kärnkraften. Folkomröstningen hölls den 23 mars 1980. Linje 1 fick 18,7 % av rösterna, Linje 2 39,3 % och Linje 3 38,6 %.⁶⁸

Utifrån folkomröstningens resultat beslutade den borgerliga regeringen att högst 12 reaktorer skulle byggas.⁶⁹ Vidare togs kort därefter ett riksdagsbeslut om att kärnkraftverken skulle stängas senast år 2010. I praktiken innebar detta att fyra färdigbyggda reaktorer fick laddas, det vill säga regeringen ansåg att Villkorslagens stränga krav var uppfyllda, och att ytterligare två reaktorer började byggas. Efter folkomröstningen fick kärnkrafts- och kärnavfallsfrågan mindre utrymme på den rikspolitiska agendan.⁷⁰ Beslutet att avveckla kärnkraften till år 2010 revs upp år 1997 av den socialdemokratiska regeringen samtidigt som regeringen vidhöll att kärnkraften på sikt bör avvecklas.⁷¹ I samband med borttagandet av slutdatum för kärnkraftsanvändningen lade den socialdemokratiska regeringen tillsammans med Centerpartiet och Vänsterpartiet fram en energiproposition (prop 1996/97:84). I propositionen föreslogs att de två reaktorerna i Barsebäck skulle vara de första att avvecklas. För att staten skulle kunna stänga ett kärnkraftverk antog riksdagen

⁶⁸ Anshelm 2000 ss. 271-298, Holmberg & Asp 1984 ss. 97ff och Lindquist 1997 ss. 262-274.

⁶⁹ En ny borgerlig trepartiregering tillträdde efter valet år 1979.

⁷⁰ Anshelm 2000 ss. 313f, Lidskog 1998 ss. 40f och Sahr 1985 ss. 123ff.

⁷¹ <http://www.ski.se> 2006-01-12.

hösten 1997 en lag om kärnkraftens avveckling.⁷² Lagen ger regeringen rätt att besluta att rätten att driva en kärnkraftsreaktor ska upphöra vid den tidpunkt som regeringen beslutar. Den 5 februari 1998 beslutade den dåvarande socialdemokratiska regeringen med hjälp av denna lag att Barsebäck 1 skulle stängas vid utgången av juni 1998. Ett överklagande till regeringsrätten gjorde att stängningen tillfälligt sköts upp, men efter att regeringsrätten förklarat att regeringens beslut skulle stå fast stängdes reaktorn den sista november 1999.⁷³

Debatten om den fortsatta avvecklingen av den svenska kärnkraften pågår än i dag och i april 2004 presenterade Folkpartiets vice ordförande förslag på utbyggnad med en till tre nya reaktorer.⁷⁴ Förslaget kom samtidigt som den socialdemokratiska regeringen förhandlade med kärnkraftsindustrin om en stängning av en andra reaktor, Barsebäck 2. Noterbart är att inget annat parti vid denna tidpunkt nappade på försöket till diskussion om eventuell utbyggnad. Den sista maj 2005 stängdes Barsebäck 2.⁷⁵

Den nya borgerliga regeringen som tillträdde i oktober 2006 innefattar Moderata samlingspartiet, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna och Kristdemokraterna. Då kärnkraftsanvändningen tidigare splittrat en borgerlig koalitionsregering sågs det som viktigt att enas om kärnkraftens framtid.⁷⁶ Ett sådant enande uppnåddes genom att Folkpartiet avstod från att driva kravet på utbyggnad av fler kärnkraftverk och genom att Centerpartiet slutade att kräva en avveckling av kärnkraften.⁷⁷ Av regeringsförklaringen framgår att partierna under mandatperioden år 2006-2010 inte kommer att fatta några beslut om vare sig avveckling eller utbyggnad av kärnreaktorer. Vidare lovar koalitionsregeringen att inte återstarta de två avstängda reaktorerna och att förbudet mot uppförande av nya reaktorer ska kvarstå.⁷⁸

Som framgår av detta avsnitt kopplades kärnkraftsfrågan och kärnavfallsfrågan ihop under 1970-talet, inte minst genom antagandet av Villkorlagen. Den nya lagen fick till följd att arbetet med att finna en metod och plats för slutförvaringen intensifierades. Från och med 1980-talet kom kärnkraftsfrågan och kärnavfallsfrågan att separeras och behandlas som två åtskilda frågor.

⁷² SFS 1997:1320.

⁷³ <http://www.ski.se> 2006-01-12.

⁷⁴ GP 2004-04-15a & 2004-04-15b.

⁷⁵ GP 2005-06-01. Parallellt med avvecklingen pågår en uppgradering av kärnkraftsverken och statliga Vattenfall satsar 24 miljarder på att renovera sina reaktorer. Expressen 2004-10-10.

⁷⁶ Aftonbladet 2006-06-15.

⁷⁷ DN 2006-06-15.

⁷⁸ Allians för Sverige 2006-10-06.

2.3 Sökandet efter plats för slutförvaring: en kommunal fråga

Baserat på AKA-utredningens resultat och Villkorslagens krav lät SKB i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet undersöka ett antal områden för att finna bergarter och geografiska områden som kunde uppfylla de krav som ställdes på en helt säker slutförvaring. Till en början utförde även den statliga myndigheten PRAV (Programrådet för radioaktivt avfall) undersökningar. Undersökningarna benämndes 'typområdesundersökningar' och innefattade provborringar. De beskrevs av SKB som representativa stickprov på huvuddelen av de geologiska miljöerna i det svenska urberget.⁷⁹ Resultaten antogs ge viktig kunskap för senare beslut om lämplig geologisk formation för ett slutförvar. Vid så gott som samtliga platser där PRAV och SKB försökte provborra uppstod lokal opposition och lokala aktionsgrupper bildades i syfte att försöka förhindra att borringar utfördes.⁸⁰ Vid denna tidpunkt fanns inga krav på att kommunen behövde ge tillstånd för borringarna, utan det räckte att markägaren gav sitt tillstånd. På så sätt kunde provborringar genomföras utan att dessa var förankrade vare sig hos politiker eller hos allmänhet. Den bristande dialogen med lokalpolitiker och allmänhet nämns ofta som en förklaring till protesterna mot planerade provborringar.

År 1983 presenterade SKB KBS-3-metoden som ett förslag för omhändertagande av kärnavfallet. Metoden som är en vidareutveckling av KBS-1-metoden innebär att bränsleelementen efter mellanlagring placeras i koppar- och stålkapslar som omges av bentonitlera och deponeras cirka 500 meter ner i urberget. Redan nästföljande år uttalade regeringen stöd till att metoden kunde godtas utifrån säkerhets- och strålskyddssynpunkt som slutförvarsmetod.⁸¹

År 1984 antogs lagen om kärnteknisk verksamhet (Kärntekniklagen, KTL). Lagen reglerar bland annat uppförande, innehav och drift av kärntekniska anläggningar, inklusive anläggningar för hantering, bearbetning samt förvaring av kärnämne eller kärnavfall.⁸² Då KTL ersatte Villkorslagen försvann kravet på en 'helt säker' slutförvaring till förmån för en 'säker och slutlig' förvaring.⁸³ KTL

⁷⁹ SKB 2000h s. 122.

⁸⁰ Lidskog & Elander 1992. Den mest kända kampen utspelade sig vid Kynnefjäll i Bohuslän där en vaktstuga byggdes. Här vaktade lokalbefolkningen i nästan 20 år området i syfte att förhindra undersökningar av berget. Stugan var bemannad tills löfte erhöles av regeringen att inga undersökningar av Kynnefjäll skulle genomföras. GP 2004-01-13 och Lidskog 1994.

⁸¹ SKBF 1983 ss. 46-50 och SOU 2002:46 s. 39. Den stora skillnaden mellan KBS-1 respektive KBS-3 är att den förra metoden innebär omhändertagande av upparbetat kärnavfall, medan den senare innebär omhändertagande av använt kärnbränsle, det vill säga icke-upparbetat avfall.

⁸² SFS 1984:3.

⁸³ Sundqvist 2002 s. 111. Termerna 'slutförvar' och 'djupförvar' används växelvis, främst av SKB. Benämningen 'slutförvar' används i lagtext och i myndigheternas föreskrifter. Med 'slutförvar' markeras att syftet är att uppnå en långsiktig säker lösning. SKB har tidigare ofta använt termen 'djupförvar'. Med denna term betonas att avfallet ska förvaras djupt nere i berggrunden för att uppfylla kraven på långsiktig säkerhet, men också att förvaringen, även om den utformas för att

innefattar också krav på att SKB var tredje år ska redovisa ett forsknings- och utvecklingsprogram.⁸⁴ Detta program skickades år 1984 och 1987 till den statliga myndigheten Statens kärnbränslenämnd (SKN). Programmet skickas sedan på remiss och sedan sänder myndigheten ett yttrande till regeringen. En av de viktigaste remissinstanserna är SSI. Slutligen fattar regeringen beslut om programmet ska godkännas eller ej.⁸⁵ Upphävandet av Villkorlagen innebar också att kopplingen mellan avfallshanteringen och kärnkraftens vara eller icke-vara kom att bli mindre tydlig. SKB drar en tydlig gräns gentemot diskussionen om kärnkraftens framtid och diskuterar endast avfallshanteringen. Gränsdragningen accepteras dock inte av alla aktörer och framför allt vissa miljö- och opinionsgrupper försöker återkoppla frågorna till varandra i diskussionen om var och hur kärnavfallet ska slutförvaras.

I sitt första FoU-program från år 1986 hävdar SKB att det går att finna lämpligt berg på många platser i Sverige. Viss kritik mot denna slutsats fördes fram av SKN och Sveriges geologiska undersökning (SGU). De menade att SKB gick för snabbt fram i sitt sökande efter slutförvarsplats samt drog alltför generella slutsatser om den svenska berggrunden. Vidare efterfrågade SKN tydligare kriterier för hur SKB skulle välja ut undersökningsplatser. SKN:s kritik fick även stöd av regeringen. Dessa aktörer menade att SKB:s urvalskriterier inte var tillräckligt tydliga.⁸⁶

SKB vidhåller i sitt forsknings-, utvecklings- och demonstrationsprogram (FUD-program) från år 1992 att typområdesundersökningarna visar att det är möjligt att finna lämplig berggrund på de flesta platser i Sverige. Som argument hänvisade SKB till att resultaten från provborringarna visade att vare sig bergarter eller regionala områden behöver styra letandet efter plats för avfallet.⁸⁷ Denna slutsats kan tolkas som att SKB försökte tona ner geologiska faktors betydelse för ett framtida slutförvar. En sådan nedtoning innebar att SKB avvisade kritiken mot att företaget dragit alltför generella slutsatser om berggrunden.⁸⁸ Nedtoningen av berggrundens betydelse kan ses som en

kunna bli slutlig, inte är oåterkallelig. Det finns en möjlighet att återta bränslet om exempelvis framtida generationer kan se användning för det eller en bättre lösning på problemet. Se till exempel SKB 2003a & 2003b s. 7. Efter påpekande från SKI har SKB beslutat att övergå till termen 'slutförvar'. SKB 2005a s. 10. I denna avhandling används termen 'slutförvar' i enlighet med lagstiftningen. Undantag görs i de fall där intervjupersoner använder termen 'djupförvar' och för SKB-texter där termen 'djupförvar' används.

⁸⁴ Till en början benämndes dessa program forsknings- och utvecklingsprogram (FoU). Sedan år 1992 benämns programmen forsknings-, utvecklings- och demonstrationsprogram (FUD). Här används FoU för de program som publicerades år 1986 och år 1989 och FUD för de program som SKB har redovisat från och med år 1992.

⁸⁵ SKB 1989 s. 5. År 1992 fick SKI ta över SKN:s arbetsuppgifter.

⁸⁶ SKN 1987, SKN 1990 ss. 90ff och Sundqvist 2002 s. 114. SGU är central förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering.

⁸⁷ SKB 1992a. Se särskilt sidorna 66f.

⁸⁸ SKB 1992a, 1992b & 1992c och Sundqvist 2002 s. 115.

anpassning till protesterna mot provborrningarna. Den tekniska kompetensen att bygga ett säkert förvar sågs nu som viktigare än att hitta den bästa berggrunden.⁸⁹ Bergets uppgift ändrades nu från att ha varit den viktigaste lokaliseringsfaktorn till att erbjuda långsiktigt stabila förhållanden för de tekniska barriärerna.⁹⁰

I granskningen av FUD-92 kritiserade flera remissinstanser att SKB fortsatte att tona ner bergets betydelse. Bland annat menade KASAM att SKB dragit alltför långtgående slutsatser.⁹¹ Kritik kom också från SKI. I korthet handlade SKI:s kritik om att SKB inte ansågs tillräckligt systematisk i sitt sökande efter plats för slutförvaret samt att urvalet av undersökningsplatser inte var tillräckligt motiverade utifrån vetenskapliga kriterier. Kritiken fick stöd av regeringen som ålade SKB att komplettera FUD-programmet genom att redovisa kriterier och metoder för underlag för val av platser lämpliga för slutförvar.⁹² Sammanfattningsvis kan SKB sägas ha fått liknande kritik både på sitt FoU-program från år 1986 och på sitt FUD-program från år 1992.

I FUD-92 presenterade SKB också en ny lokaliseringsstrategi, vilken innebar att SKB skulle genomföra så kallade 'förstudier' i ett antal kommuner.⁹³ På grund av de lokala protesterna i samband med de tidigare provborrningarna beslutade SKB att söka efter kommuner som frivilligt ville genomgå studier i syfte att undersöka kommunens lämplighet att hysa ett slutförvar. Strategin brukar kallas 'frivillighetsprincipen' och innebär att kommunens eget intresse blir en avgörande lokaliseringsfaktor.⁹⁴ Genom frivillighetsprincipen hoppades SKB att erhålla lokal acceptans för sin verksamhet och undvika starka lokala protester.

I ett försök att finna platser att undersöka skickade SKB i oktober 1992 ett brev till samtliga svenska kommuner. Utskicket inspirerades av en enkät utförd av nyhetsprogrammet Rapport. Av den framkom att flera kommunföreträdare kunde tänka sig att hysa ett slutförvar i den egna kommunen.⁹⁵ Brevet kan ses som starten på förstudiefasen. Vid denna tidpunkt hade Arjeplogs kommun redan kontaktat SKB och anmält intresse för ett slutförvar.⁹⁶ I brevet informerade företaget om sitt arbete och att de planerade att genomföra förstudier i ett antal

⁸⁹ Sundqvist 1996.

⁹⁰ SKB 1992a.

⁹¹ SOU 1993:67 ss. 20f & 31.

⁹² SKI 1993 ss. 58ff & 66ff och Sundqvist 2002 ss. 115f.

⁹³ SKB 1992a.

⁹⁴ SOU 2002:46 s. 86.

⁹⁵ Eriksson 2003 s. 101. Rapport erhöll positivt svar från 12 kommuner. SKB uppger att de redan innan rapportinslaget hade planerat att skriva till alla kommuner, men att inslaget påskyndade agerandet. Totalt kom åtta förstudier att genomföras under år 1993-2000. Utöver dessa kommuner, har följande fyra kommuner haft diskussioner med SKB angående en eventuell förstudie utan att en sådan har genomförts: Arjeplog (år 1992), Överkalix (år 1993), Varberg (år 1995) och Tranemo (år 1995). Lidskog 1998 s. 49 och Myrlund & Johansson 2000 s. 12.

⁹⁶ År 1992 kontaktade Arjeplogs kommun SKB i syfte att få företaget att undersöka möjligheten att förlägga kärnavfallet till den nedlagda Laisvallgruvan. Myrlund & Johansson 2000 s. 23.

kommuner.⁹⁷ Initiativet till brevutskicket kan ses som ett försök till omdefiniering av kärnavfallsfrågan från en geologisk fråga till en samhällelig (kommunal) fråga. Som en konsekvens av omdefinieringen flyttades den mesta av diskussionen om kärnavfallet från den nationella till den kommunala nivån.

SKB erhöll ett fåtal svar på sitt brev, bland annat från Överkalix och Storuman.⁹⁸ Storumans intresse ledde till en förstudie. Förstudien föregicks av kontakter mellan lokalpolitiker, kommunala tjänstemän och SKB. I början av år 1993 skickade kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) ut frågan om en förstudie på remiss och SKB började informera allmänheten om sin verksamhet, vilket fick till följd att en lokal opinionsgrupp mot en förstudie bildades. I juni 1993 beslutade fullmäktige att låta SKB göra en förstudie. För att följa SKB:s arbete skapades en styrgrupp bestående av representanter från kommunen och SKB. Dessutom utsågs en referensgrupp bestående av partierna i kommunfullmäktige samt ideella föreningar och organisationer. Trots att de lokala opinionsgrupperna Aktionsgruppen mot atomsopor i Storuman och Näringslivets aktionsgrupp för varaktig ekonomisk tillväxt (NAVET) erhöll visst ekonomiskt stöd från kommunen för att informera kommuninvånarna, deltog ingen av dessa i Referensgruppen. Kommunen tillsatte också en lokal samordnare som bland annat hade till uppgift att informera kommuninvånarna.⁹⁹

Under våren 1993 etablerades en kontakt mellan SKB och Malå kommun i samband med att SKB besökte ett geologiföretag i kommunen. Under detta besök informerade SKB kommunfullmäktigepartierna om sitt avfallsprogram, vilket resulterade i att SKB i juni 1993 inbjöds att informera kommuninvånarna. Vid denna tidpunkt märktes inte något större folkligt motstånd. I november 1993 beslutade kommunfullmäktige (KF) att acceptera en förstudie. Under tiden hade Opinionsgruppen mot kärnavfall i Malå bildats. Liksom i Storuman tillsatte kommunstyrelsen (KS) först en styrgrupp och senare även en referensgrupp. Bland medlemmarna återfanns bland annat fullmäktigepartierna, Malå naturskyddsförening samt Opinionsgruppen mot kärnavfall i Malå. En av Referensgruppens uppgifter var att informera allmänheten om den pågående förstudien.¹⁰⁰

År 1994, två år efter sitt informationsbrev, presenterade SKB sin komplettering av 1992 års FUD-program. I denna rapport, FUD-K, delades lokaliseringsprocessen in i fyra faser: översiktsstudier, förstudier, platsundersökningar och detaljundersökning.¹⁰¹ SKB föreslog att 5-10 förstudier och två platsundersökningar skulle genomföras. Syftet med förstudierna uppgavs vara att utreda potentiellt lämpliga och intresserade kommuners förutsättningar

⁹⁷ Lidskog 1998 s. 49 och Myrlund & Johansson 2000 s. 12.

⁹⁸ Myrlund & Johansson 2000 ss. 12 & 15, Sjölander 1998 ss. 181-209 och SOU 2002:46 ss. 127ff.

⁹⁹ Myrlund & Johansson 2000 ss. 15-21 och SOU 2002:46 ss. 127ff.

¹⁰⁰ Myrlund & Johansson 2000 ss. 23ff. För en utförlig beskrivning av förstudien i Malå hänvisas läsaren till Sjölander 2004.

¹⁰¹ SKB 1994 kapitel 4.

att hysa ett slutförvar. I förstudierna klarläggs säkerhetsfaktorer, tekniska frågor, generella mark- och miljöfaktorer samt samhällsaspekter som bedöms ha inverkan på ett framtida slutförvar. En förstudie ska resultera i en bedömning om det finns förutsättningar för vidare lokaliseringsstudier och i så fall vilka områden i kommunen som har potentiellt goda möjligheter för slutförvaring.¹⁰²

När SKI under år 1995 presenterade sin granskning av kompletteringen till FUD-programmet hade SKB redan påbörjat två förstudier. Detta innebär att förstudiearbetet påbörjats innan en uppdelning av lokaliseringsarbetet i faser hade skett och utan att översiktsstudier genomförts. I sin granskning kritiserar SKI att översiktsstudier inte har genomförts. Regeringen instämde i kritiken mot SKB:s förslag till lokaliseringsprocess och ålade företaget att genomföra översiktsstudier.¹⁰³

Då SKB hade uppgett att de ville undersöka 5-10 kommuner, tvingades företaget nu till nya initiativ. Under våren 1995 skickades förfrågningar till de kommuner som redan har kärnteknisk verksamhet: Nyköping, Oskarshamn, Varberg och Östhammar.¹⁰⁴ Som argument nämndes att dessa kommuner redan har infrastruktur, kompetens samt transportmöjligheter som kan värderas positivt vid en lokalisering. De antogs vidare ha en större lokal förståelse för kärntekniska verksamheter. Varbergs kommun valde att avstå från undersökningar medan det i Nyköping, Östhammar och Oskarshamn genomfördes förstudier.¹⁰⁵ Strategin att vända sig till kommuner som redan hyste kärnteknisk verksamhet kan ses som ett sätt att betona samhällelig acceptans som ett viktigt kriterium för slutförvaret. I förlängningen kan denna strategi också tolkas som en nedtoning av geologins betydelse för ett slutförvar eftersom det inte finns något som säger att berget i dessa kommuner skulle vara mer lämpligt för ett slutförvar än berget i kommuner utan tidigare erfarenhet av kärnteknisk verksamhet.

Förstudien i Nyköping påbörjades år 1995 genom att SKB deltog med information på ett kommunstyrelsesammanträde. Efter diskussioner med kommunledningen startades en förstudie i oktober 1995 utan att kommunfullmäktige beslutat om en eventuell förstudie. Som motivering till varför inget kommunalt beslut togs nämns att ett sådant beslut inte behövs för att SKB ska kunna genomföra en förstudie. Detta tillvägagångssätt är intressant eftersom SKB tydligt deklarerat att företaget endast ville genomföra förstudier i kommuner som gett sitt samtycke till en sådan. Tre kommunala grupper bildades för att arbeta med förstudien. I en av dessa grupper, Referensgruppen, deltog lokala föreningar och organisationer. Dessutom anställdes en kommunal

¹⁰² SKB 1994 ss. 35-42, SKB 1995c s. 2 och Sundqvist 2002 ss. 117ff.

¹⁰³ Sundqvist 2002 ss. 118f.

¹⁰⁴ Kävlinge kommun hade vid denna tid kärnkraftverket Barsebäck. Efter en mindre utredning avstod SKB från att tillfråga kommunen. Som motivering till avskrivningen uppger SKB att berggrunden i kommunen täcks av ett sedimentärt lager, vilket gör det svårt att bedöma berggrunden.

¹⁰⁵ Lidskog 1998 s. 49 och SKB 1995c ss. i & 1f.

projektledare för att organisera kommunens arbete med förstudien.¹⁰⁶ Kostnaderna för kommunens arbete betalades med medel ur Kärnavfallsfonden. Även andra förstudiekommuner, med undantag för Storuman och Malå, erhöll pengar ur fonden.¹⁰⁷ Även i Nyköping förekom protester mot ett slutförvar i kommunen. Den mest aktiva opinionsgruppen var Rädda Fjällveden, vilken erhöll visst bidrag via de pengar som kommunen erhöll från Kärnavfallsfonden.¹⁰⁸

I juni 1995 beslutade kommunfullmäktige i Östhammar att acceptera en förstudie. Vid denna tidpunkt fanns redan Forsmarks kärnkraftverk och Slutförvar för radioaktivt driftavfall (SFR) i kommunen. Beslutet föregicks av information från SKB till fullmäktige med efterföljande förslag från kommunstyrelsen om en förstudie. I januari 1996 upprättades ett avtal mellan SKB och kommunstyrelsen angående förstudiearbetet. Avtalet reglerade både SKB:s och kommunens arbete med förstudien. Som en följd av avtalet upprättade kommunen en referensgrupp som skulle granska och bedöma SKB:s arbete med förstudien samt informera om förstudien. Även i Östhammar bildades opinionsgrupper. En av grupperna, Opinionsgruppen för säker slutförvaring (OSS), erhöll visst stöd från kommunens pengar från Kärnavfallsfonden. OSS ses ofta av andra kärnavfallsaktörer som kritiska till ett slutförvar i Östhammar. En annan grupp är Energi för Östhammar (EFÖ) som tagit ställning för ett slutförvar i kommunen.¹⁰⁹

I oktober 1996 beslutade kommunfullmäktige i Oskarshamn med stor majoritet att acceptera en förstudie. När förstudien påbörjades fanns redan ett par kommunala arbetsgrupper som arbetade med kärnavfallsfrågan. Vid denna tidpunkt fanns inte bara ett kärnkraftverk utan även Äspölaboratoriet och Centralt mellanlager för använt kärnbränsle (CLAB) i kommunen. I kommunen fanns också LKO (Lokal kompetensuppbyggnad i Oskarshamn) som bildats i samband med planeringen av en utbyggnad av CLAB samt en inkapslingsanläggning. En sådan anläggning krävs för att tillverka de kapslar som avfallet ska inneslutas i innan deponering. I samband med förstudien fick LKO till uppgift att även presentera ett fullgott underlag inför ett kommunfullmäktigebeslut om ett eventuellt ett slutförvar i kommunen.

¹⁰⁶ Johansson, Lidskog & Sundqvist 2002. Läsaren hänvisas också till kapitel 4 för en närmare beskrivning av förstudien i Nyköping.

¹⁰⁷ SOU 2002:46 ss. 124ff. Kärnavfallsfonden startades i syfte att täcka kostnaderna för omhändertagandet av kärnavfallet samt rivningen av kärnkraftsreaktorerna. Pengarna i fonden betalas genom att kärnkraftsföretagen löpande betalar in en avgift för varje kärnkraftproducerad kWh. I maj 1995 beslutade regeringen att ge SKI i uppdrag att på begäran av förstudiekommun betala högst två miljoner kronor per kalenderår från Kärnavfallsfonden för kommunala utgifter i samband med kommunens arbete att följa och bedöma samt lämna information i frågor som rör slutförvaring av kärnavfall. Bidraget regleras i finansieringslagen (SFS 1992:1573). År 2002 höjdes beloppet till maximalt fyra miljoner per år, bland annat med motiveringen att en del av pengarna bör ges till lokalt verksamma föreningar och opinionsgrupper. Se SOU 2002:46 ss. 124ff.

¹⁰⁸ Johansson, Lidskog & Sundqvist 2002.

¹⁰⁹ Myrland & Johansson 2000 ss. 55f och SOU 2002:46 ss. 133-151.

Oskarshamns kommun skiljer sig inte bara genom LKO, utan även genom att bilda sex kommunala arbetsgrupper¹¹⁰ och genom avsaknaden av en lokal opinionsgrupp. SKB:s preliminära slutrapport för förstudien granskades dels av fyra lokala arbetsgrupper, dels av ett trettiotal remissinstanser.¹¹¹ Dessutom deltar Oskarshamn i MKB-forum som är ett samarbetsorgan mellan kommunen, länsstyrelsen i Kalmar län, SKB samt SKI och SSI. MKB-forum startade år 1994 i samband med den planerade utbyggnaden av CLAB. Sedan år 1996 arbetar MKB-forum också med frågor om ett slutförvar i Oskarshamns kommun. I MKB-forum har kommunen möjlighet att ställa frågor till SKB och tillsynsmyndigheterna om slutförvaret.¹¹²

Parallellt med påbörjandet av de nya förstudierna avslutades studierna i Storuman och Malå. I september 1995 hölls en folkomröstning i Storuman huruvida SKB skulle tillåtas att genomföra en platsundersökning i kommunen. Två år senare hölls en liknande folkomröstning i Malå. Utfallet av folkomröstningarna blev att kommunerna avsåg platsundersökningar, trots SKB:s bedömning att det kan finnas goda förutsättningar för ett slutförvar i dessa två kommuner. Folkomröstningarna föregicks av en intensiv och polariserad debatt om ett kärnavfallsförvar i den egna kommunen. Inför folkomröstningen i Malå försökte inte bara Opinionsgruppen mot kärnavfall i Malå att påverka utfallet av omröstningen utan även Ja-gruppen till platsundersökning i Malå. Ja-gruppen hade bland annat informella möten med representanter för kommunfullmäktige inför folkomröstningen.¹¹³ På grundval av resultaten valde SKB att avföra kommunerna från vidare studier i enlighet med frivillighetsprincipen.

I kompletteringen av FUD-92 framstod översiktsstudier som den första fasen i lokaliseringsprocessen. Det skulle dock dröja till redovisningen av 1995 års FUD-program innan SKB uppfyllde regeringens krav på redovisning av mer översiktliga regionala studier. Dessa studier syftar enligt SKB till att ge en allmän bakgrund och svar på generella förutsättningar för möjligheter att förlägga ett slutförvar till en geologisk plats. Studierna täcker hela landet eller större regioner. Baserat på översiktsstudierna avskrevs Skåne, Öland, Gotland och stora delar av fjällkedjan då dessa inte anses ha de rätta geologiska förutsättningarna.¹¹⁴ SKI riktade återigen kritik mot FUD-programmet och menade att den nationella nivån inte hade studerats tillräckligt. Regeringen instämde i kritiken genom att efterfråga en mer systematisk lokaliseringsstrategi.¹¹⁵ Trots kritiken valde SKB att fortsätta med sina förstudier.

¹¹⁰ Vid denna tidpunkt arbetade grupperna med följande teman: långsiktig säkerhet/geovetenskap, teknik, mark och miljö, samhällsfrågor, information samt inkapslingsanläggningen.

¹¹¹ Myrlund & Johansson 2000 ss. 33f och SOU 2002:46 s. 217.

¹¹² <http://www.oskarshamn.se> 2007-02-02 och SOU 2004:67 ss. 99-106.

¹¹³ Drottz-Sjöberg 1996 och Sjölander 2004.

¹¹⁴ SKB 1995b & 1995c.

¹¹⁵ Sundqvist 2002 s. 126.

I samband med förstudien i Östhammar kom SKB att visa intresse för ett område på gränsen mot Tierps kommun. Då SKB menade att berggrunden kan vara lika bra i Tierp ansågs det olämpligt att avbryta studien vid kommungränsen. SKB frågade därför Tierp om tillstånd om att få genomföra en förstudie i kommunen. Vid denna tidpunkt hade Tierp redan kommit i kontakt med lokaliseringarbetet bland annat via regionala informationsträffar anordnade av länsstyrelsen i Uppsala län. SKB vände sig även till övriga grannkommuner till de kommuner där förstudier pågick. Grannkommunerna sågs redan som berörda på grund av sin närhet till de pågående förstudierna och då framtida transporter skulle kunna komma att ske genom dessa kommuner. I denna sista fas av sökandet efter frivilliga kommuner accepterade Hultsfred, Tierp och Älvkarleby att medverka i förstudier. Tierp och Älvkarleby är grannar till Östhammars kommun och Hultsfred är granne till Oskarshamns kommun.

I början av år 1998 informerade SKB KSAU, kommunstyrelsen, de politiska partierna och kommunfullmäktige i Hultsfred om sitt slutförvarsprogram. I maj 1999 beslutade kommunfullmäktige att låta SKB genomföra en förstudie på vissa villkor. I juni 1999 tog KSAU fram ett förslag till förstudieprogram som följande månad godkändes av kommunfullmäktige. I samband med programmets antagande poängterades att SKB:s tidsplan för förstudien var alltför snäv. Utöver referensgruppen (fullmäktige) involverades KSAU som lednings- och styrgrupp och två kommunala tjänstemän som projektledning. Vidare startades fem arbetsgrupper som fokuserade 'säkerhet', 'teknik', 'mark och miljö', 'samhälle' och 'information'. I dessa grupper ingick representanter för de politiska partierna samt ett tjugotal medborgare som visat intresse för frågan. Dessa medborgare behövde inte representera en förening eller organisation. Efter att SKB presenterat den preliminära förstudierapporten för fullmäktige i april 2000, skickade kommunen ut rapporten på remiss till cirka 160 instanser.¹¹⁶

När SKB i april 1998 kontaktade Tierps kommunledning med anledning av presentationen av förstudien i Östhammar, hade kommunen redan viss erfarenhet av kärnavfallsfrågan då den har representanter i Forsmarks lokala säkerhetsnämnd. SKB:s förfrågan om en förstudie, besvarades av en kommunal tjänsteman som tyckte att en sådan studie låg i kommunens intresse. I juni 1998 beslutade kommunfullmäktige att 'ansöka om bidrag från Kärnavfallsfonden', vilket i praktiken innebar ett accepterande av en förstudie. Efter KF:s beslut bildades en kommunal arbetsgrupp som bestod av två politiker och två tjänstemän. Dessutom anställdes en projektledare och en informatör. En av deras viktigaste uppgifter var att sprida information till kommuninvånarna. Vidare tillsattes en referensgrupp bestående av politiker samt lokala föreningar och organisationer. I samband med förstudien startades tre opinionsgrupper. SOS-Tierp (Stoppa Osäkert Slutförvar i Tierp) och Mehedeby-Orrskogsgruppen tog tydligt avstånd från ett slutförvar i kommunen, medan JAKT-gruppen (Ja till

¹¹⁶ Myrlund & Johansson 2000 ss. 240ff och SOU 2002:46 ss. 239-254.

kärnförvar i Tierps kommun) arbetade för ett slutförvar. Särskilt SOS-Tierp fick stor uppmärksamhet för sitt arbete och erhöll pengar från de medel kommunen fått ur Kärnavfallsfonden. Vidare fick föreningen medverka med information på de studieresor som SKB anordnade till CLAB och Äspölaboratoriet i Oskarshamn. På dessa resor medverkade också antingen SKI eller SSI. Liknande resor anordnades i alla förstudiekommuner, men det var endast på resorna från Tierp som en opinionsgrupp och tillsynsmyndigheterna medverkade. Både inför granskningen av den preliminära slutrapporten och av granskningen av slutrapporten för förstudien anlätade kommunen en konsultfirma. Referensgruppen valde dock att inte ställa sig bakom konsultrapporten som berörde slutrapporten.¹¹⁷

I samband med förstudien i Tierp blev SKB tidigt intresserat av att undersöka möjligheterna att använda hamnen i Skutskär i Älvkarleby kommun för att eventuellt kunna transportera kärnavfall till Tierp då kommunen saknar lämplig hamn. När SKB informerade Älvkarlebys kommunledning om förstudien i Tierp uttryckte kommunen intresse att delta i en förstudie. I februari 1999 ställde SKB en förfrågan till kommunen om att få genomföra en förstudie. Under våren 1999 föreslog KS att kommunfullmäktige skulle ställa sig positiva till en förstudie, vilket KF gjorde i juni samma år. Beslutet fattades med bred marginal då endast en ledamot reserverade sig. I september 1999 byggdes en förstudieorganisation upp. Först tillsattes en projektledare, vars huvuduppgifter var att planera, samordna och informera om kommunens uppgifter i anslutning till förstudien. Sedan tillsattes en referensgrupp som bland annat bestod av representanter från politiska partier, näringslivet och den lokala naturskyddsföreningen. Dessutom bildades en lokal opinionsgrupp, SOS-Älvkarleby (Stoppa Osäkert Slutförvar i Älvkarleby). Efter att SKB i april 2000 presenterat den preliminära förstudierapporten, beslutade Referensgruppen att skicka rapporten på remiss till ett fyrtiotal instanser. Dessutom granskades rapporten av Referensgruppen och en sociolog från Göteborg konsulterades och skrev ett yttrande. Remissvaren sammanställdes av Referensgruppen i ett förslag som presenterades för KSAU och KS. Gruppen föreslog bland annat att SKB skulle utreda transportfrågor och fastighetspriser mer utförligt. Förslaget godkändes med stort majoritet av KS i november 2000 och senare även av KF. Vid denna tidpunkt hade SKB meddelat att företaget inte längre var intresserat av att genomföra en platsundersökning i kommunen, men var fortsatt intresserad av tillgång till hamnen i Skutskär under förutsättning att en sådan undersökning skulle komma att genomföras i Tierps kommun. Som orsak till att SKB inte längre var intresserad av att genomföra en platsundersökning i Älvkarleby nämndes att berggrunden i kommunen bedömdes vara mindre lämplig för ett slutförvar. När den slutliga förstudierapporten

¹¹⁷ Johansson 2004. Läsaren hänvisas också till kapitel 5 för en närmare beskrivning av förstudien i Tierp.

presenterades i december 2000, hade SKB redan presenterat sitt förslag på platsundersökningsområden.¹¹⁸

Förslaget bestod av en lista över åtta områden i fem kommuner som sågs som lämpliga för platsundersökningar. Målet med platsundersökningar är att öka kunskapen om berggrunden för att kunna avgöra om denna är lämplig för att hysa ett slutförvar som uppfyller rådande miljö- och säkerhetskrav. En platsundersökning tar sju till åtta år att genomföra och innefattar bland annat borrhningar ner till förvarsdjup (400-700 meter). Vidare projekteras slutförvarets ovan- och underjordsdel samt en inkapslingsanläggning. En sådan är nödvändig för förslutning av de koppar- och stålkapslar som avfallet ska förvaras i. Efter inkapsling avses kapslarna med kärnavfall att deponeras i urberg.¹¹⁹

De föreslagna åtta områdena var Forsmark och Hargshamn i Östhammars kommun, Tierp norra/Skutskär i Tierps kommun¹²⁰, Studsvik-Björksund och Skavsta/Fjällveden i Nyköpings kommun, Simpevarp och Oskarshamn södra i Oskarshamns kommun samt Hultsfred östra i Hultsfreds kommun.¹²¹ Noterbart är att förslagen på områden presenterades innan Hultsfreds och Älvkarleby kommuner hade granskat och kommenterat SKB:s slutversion av rapporten över förstudien i kommunen. SKB kommenterade vissa av de föreslagna områdena mer utförligt. När det gällde områdena i Nyköping presenterades dessa som intressanta trots att SKB vid denna tidpunkt inte planerade att genomföra platsundersökningar i kommunen. SKB önskade i stället att utföra en förnyad säkerhetsanalys baserad på tidigare data av borrhål genomförda i Fjällveden på 1970-talet. Nyköping hamnade således i en särskild position, som referensområde. SKB presenterade också mer platsspecifika kommentarer till områdena Forsmark och Simpevarp:

SKB konstaterar att Forsmark och Simpevarp har tydliga fördelar ur etablerings- och samhällssynpunkt. Dessa alternativ ger särskilt goda förutsättningar och transportsystem med små och acceptabla miljökonsekvenser. De bedöms sammantaget ge de bästa möjligheterna för att uppfylla miljöbalkens krav på ”minsta möjliga intrång och oangelägenhet”. De har god prognos även när det gäller berggrunden. Med dessa förutsättningar är det svårt att se några argument för att inte gå vidare med alternativen Forsmark och Simpevarp. SKB:s slutsats är således att de måste finnas med i nästa skede.¹²²

I samband med SKB:s ansökan till regeringen om att få genomföra platsundersökningar var företaget inte längre intresserade av Hultsfred östra. Som

¹¹⁸ SOU 2002:46 ss. 176-183 & 186ff.

¹¹⁹ SKB 2000h ss. 81ff.

¹²⁰ Skutskär ligger i Älvkarleby kommun, men eftersom det föreslagna området i norra Tierp förutsätter tillgång till hamn i Skutskär i Älvkarleby kommun kallades området ”Tierp norra/Skutskär”, se SKB 2000h s. 16.

¹²¹ SKB 2000h ss. 16, 18ff & 192.

¹²² Ibid s. 18.

motiv uppgav SKB att berggrunden i Hultsfred var likartad berggrunden i Oskarshamn och att SKB inte har något intresse av att genomföra platsundersökningar i båda kommunerna.¹²³ Tillgång till hamn som saknades i Hultsfred sågs av SKB som en fördel då företaget bedömer sjötransport av kärnavfallet som både enklare och säkrare än andra transportsätt eftersom SKB redan transporterar avfall med hjälp av det specialbyggda fartyget M/S Sigyn. Avskrivandet av Hultsfred kritiserades bland annat av SKI, SSI och SGU som menade att SKB inte tillräckligt väl utrett om det finns platser i inlandet där grundvattnets strömningsmönster och lägre salthalt kan erbjuda en säkrare miljö för slutförvaret än mer kustnära platser. Även regeringen kritiserade valet av plats och menade att Hultsfred inte borde avskrivas innan vissa hydrogeologiska aspekter utretts vidare.¹²⁴ Trots kritiken beslutade regeringen i november 2001 att ställa sig positiv till förslaget på platsundersökningsområden. Vid denna tidpunkt föreslog SKB sju platsundersökningsområden i fyra kommuner efter att Hultsfred östra avskrivits.¹²⁵ Utifrån regeringens och tillsynsmyndigheternas kritik samt Hultsfreds uttryckliga intresse för en platsundersökning är det intressant att notera att SKB ändå valde att inte genomföra en platsundersökning där. Noterbart är också att SKB tilläts fortsätta sin lokaliseringsprocess trots kritiken.

Utifrån SKB:s förslag och regeringens beslut fattades följande kommunala beslut. Nyköpings kommunfullmäktige beslutade i maj 2001 att säga 'nej' till vidare deltagande i lokaliseringsprocessen. Då SKB var fortsatt intresserad av hamnen i Skutskär, behövde även kommunfullmäktige i Älvkarleby fatta beslut i frågan. I mars 2002 beslutade KF att med vissa förbehåll låta SKB genomföra undersökningar rörande Skutskär. I samband med beslutet överlämnade SOS-Älvkarleby en protestlista med cirka 900 namn. Gruppen bildades under senhösten 2000. I detta skede hade KF i Tierp ännu inte fattat beslut om en eventuell platsundersökning. När Tierp i april samma år med mycket liten marginal beslutade att avslå SKB:s förfrågan om en platsundersökning hade SKB inte längre något intresse för hamnen i Skutskär och Älvkarleby lämnade lokaliseringsprocessen.¹²⁶ I Hultsfreds kommun uttryckte kommunfullmäktige i april 2001 besvikelse över att inte ha blivit tillfrågad om platsundersökningar. Fullmäktige beslutade också att kommunen var att betrakta som en förstudiekommun fram tills att Oskarshamn, Tierp och Östhammar fattat beslut om eventuell platsundersökning.¹²⁷ I december 2001 beslutade Östhammars

¹²³ SOU 2002:46 s. 249.

¹²⁴ SSI 2002 och SSI 2004. En undersökning av ett inlandsalternativ för att kunna jämföra detta med ett kustnära slutförvar förs fram då och då i diskussionen av såväl granskare som en del miljö- och opinionsgrupper.

¹²⁵ GP 2001-11-02.

¹²⁶ SOU 2002:46 ss. 176-183 & 186ff.

¹²⁷ Representanter för Hultsfreds kommun fortsätter genom en speciell kontaktgrupp att medverka på aktiviteter kopplade till lokaliseringsprocessen, särskilt med fokus på platsundersökningarna i Oskarshamns kommun. Gruppen har bland annat till uppgift att fungera som kontaktyta mot

kommun att acceptera platsundersökningar. Ett liknande beslut togs i mars 2002 av Oskarshamns kommun.¹²⁸ Efter dessa beslut påbörjades platsundersökningar i de två sistnämnda kommunerna.¹²⁹

På grundval av resultaten från platsundersökningarna kommer SKB senare att föreslå ett område och ansöka till regeringen om att få göra en detaljundersökning av detta. SKB räknade vid denna tidpunkt att platsundersökningarna skulle vara klara tidigast år 2007. Utifrån denna beräkning planerar SKB att år 2010 att ansöka till regeringen om att få uppföra ett slutförvar på en av de platser där platsundersökningar har utförts. Baserat på resultaten från platsundersökningarna skickar SKB en ansökan till regeringen om att få genomföra en detaljundersökning. SKB räknar med att få svar på sin ansökan år 2012. Genom att regeringen måste godkänna SKB:s förslag om plats, kommer kärnavfallsfrågan i detta skede återigen att bli en fråga för de nationella politikerna.

En detaljundersökning inbegriper att bygga en tunnel ner till det djup där förvaret planeras att förläggas. Tunnelbygget ska även ge information om hur utformningen av förvaret kan anpassas till bergets egenskaper. Därefter utförs undersökningar av berget och dess omgivning och en utförlig säkerhetsanalys genomförs. Därpå följer en utbyggnad av tunnlar för provdeponering av 5-10 % av den totala avfallsmängden. Utifrån den ovannämnda förhoppningen om tidsplanen planerar SKB att deponera den första kapseln omkring år 2018. En detaljundersökning handlar alltså om att uppföra en demonstrationsanläggning för att skaffa erfarenhet av både byggande och drift. Resultaten av undersökningen ska ge underlag för myndigheternas beslut om att starta driften, det vill säga om anläggningen får byggas ut till ett slutförvar eller ej. Om detaljundersökningen faller väl ut, ansöker SKB om att få uppföra ett slutförvar.¹³⁰

Om inget framkommer som talar emot platsens lämplighet planerar SKB år 2018 att söka tillstånd hos regeringen om att få uppföra en slutförvaringsanläggning i denna kommun.¹³¹ Om allt går enligt planerna räknar SKB att allt kärnavfall ska vara deponerat kring år 2050. Totalt ska cirka 9300 ton

kommuninvånarna och hålla sig uppdaterad om SKB:s och tillsynsmyndigheternas informationsarbete. Se SOU 2004:67 ss. 107ff.

¹²⁸ Oskarshamns kommun ställde flera krav på SKB för att tillåta företaget påbörja en platsundersökning i kommunen. Villkoren delades in i kategorierna generella villkor, säkerhet och strålskydd, beslutsprocess, markägarfrågor, platsundersökningsprogrammet, miljökonsekvensbeskrivning (MKB) samt framtida ansvar för ett slutförvar. SOU 2002:46 ss. 232ff.

¹²⁹ SOU 2004:67 ss. 92 & 99.

¹³⁰ SKB 2007 ss. 41f och SKB 1995a s. 2.

¹³¹ För att ett slutförvar ska kunna byggas anger SKB att fyra krav måste vara uppfyllda: berget måste uppfylla högt ställda krav, anläggningar ska byggas på en plats där miljön påverkas så lite som möjligt, marken ska vara lättillgänglig och transportmöjligheterna goda samt att medborgare och myndigheter i den kommun som kommer att upplåta sin mark för slutförvaret ska vara positivt inställda till etablering. SKB 2000h ss. 131-146.

kärnavfall deponeras. Avfallsmängden är beräknad utifrån avfallsmängden från de stängda reaktorerna tillsammans med den beräknade avfallsmängden om återstående reaktorer beräknas ha en livslängd om 50-60 år.¹³² Efter avslutad deponering försluts förvaret.

2.4 Platsundersökningsskedet: en fråga om information och deltagande

Innan SKB påbörjade sina platsundersökningar valde företaget ut ett område i respektive kommun, Simpevarp i Oskarshamn och Forsmark i Östhammar, medan de andra områdena i dessa kommuner avskrevs. Sedan början av år 2002 utför SKB platsundersökningar i Simpevarp och Laxemar i Oskarshamns kommun¹³³ och i Forsmark i Östhammars kommun.¹³⁴ Resultaten från platsundersökningarna utgör underlag till säkerhetsanalyser och miljökonsekvensbeskrivningar (MKB). Syftet med en MKB är att ta fram underlag för att preliminärt avgöra om det går att bygga ett slutförvar på en plats i de undersökta områdena som kan uppfylla tillräckliga miljö- och säkerhetskrav. Då SKB genomför platsundersökningar både i Oskarshamns och Östhammars kommuner, är företaget skyldiga att upprätta två olika säkerhetsanalyser och MKB-dokument. Ett av de krav som reses i miljöbalken är att verksamhetsutövaren (SKB) är skyldig att samråda med så kallade 'berörda parter'. Samråden sammanställs i en samrådsredogörelse. Efter platsundersökningarna, sammanställer SKB en ansökan till regeringen i enlighet med miljöbalken.¹³⁵ I ansökan föreslås en plats i en kommun där SKB vill fortsätta med en detaljundersökning. Miljökonsekvensbeskrivningen, samrådsredogörelsen och säkerhetsanalyserna bifogas till ansökan.¹³⁶ Då KBS-3-metoden innebär att avfallet ska kapslas in, behövs även en inkapslingsanläggning byggas. SKB måste därför även genomföra samråd angående en sådan anläggning.

¹³² <http://www.skb.se> 2008-05-30.

¹³³ I inledningen av platsundersökningen i Oskarshamn genomförde SKB en platsundersökning i Simpevarpsområdet. I början av år 2004 påbörjades även en platsundersökning i Laxemarområdet och på så sätt utökades platsundersökningen i Oskarshamn även till detta område. SOU 2004:67 ss. 81f. Undersökningarna i Simpevarpsområdet bedöms av SKB som i huvudsak avslutade. Enligt SKB visar resultaten att berggrunden är tillräckligt säker för att bygga ett slutförvar för använt kärnbränsle. Däremot är företaget tveksam till om området är tillräckligt stort för att få tillräcklig flexibilitet vid byggandet av ett slutförvar. Lundqvist 2006b s. 15. I artikeln finns också en kortfattad översikt över SKB:s bedömning av platsundersökningarna i Oskarshamn.

¹³⁴ För en kortare beskrivning av SKB:s bedömning av berget i Forsmark utifrån platsundersökningarna, hänvisas läsaren till Lundqvist 2006a ss. 14f.

¹³⁵ Exempel på andra lagar som berör omhändertagandet av kärnavfallet är kärntekniklagen, strålskyddslagen och plan- och bygglagen.

¹³⁶ SKB 2007 ss. 41f och SOU 2002:46 ss. 97ff.

För att uppfylla miljöbalkens krav anordnar SKB i samband med platsundersökningarna samråd med olika aktörer. Samråden beräknas pågå till dess att SKB lämnar in sin ansökan om att få uppföra inkapslingsanläggningen respektive slutförvaret. SKB lämnade i november 2006 in en tillståndsansökan enligt KTL för att få uppföra en inkapslingsanläggning vid CLAB i Oskarshamn. Under år 2009 planerar SKB att välja en plats där företaget vill genomföra en detaljstudie. År 2010 beräknar företaget ansöka hos regeringen om att få uppföra ett slutförvar enligt KTL. Samma år beräknar SKB att ansöka om tillstånd enligt miljöbalken för båda anläggningarna.¹³⁷

Inledningsvis valde SKB att dela in samråden utifrån vem mötet riktas till och utifrån teman kopplade till slutförvaringen. Efter en tid öppnade SKB alla allmänna samråd för både allmänheten och organisationer. De första samrådsmötena under år 2002 riktades till allmänheten i platsundersökningskommunerna. Temat för dessa samråd var 'slutförvaret'.¹³⁸ Under år 2003 utökades SKB:s samrådsaktiviteter. Från och med detta år samordnas samråden för inkapslingsanläggningen och för slutförvaret. Totalt anordnades under år 2003 åtta samråd. Till dessa samråd bjöds bland annat statliga myndigheter¹³⁹, MKB-forum Oskarshamn¹⁴⁰, Samråd- och MKB-grupp Forsmark¹⁴¹ samt allmänheten i dessa kommuner. Ett av de teman som diskuterades var den planerade inkapslingsanläggningen. Under år 2004 genomfördes 14 samrådsmöten. Utöver de aktörer som tidigare bjudits in, anordnade SKB även samråd med lokala natur- och miljöorganisationer i respektive kommun, med nationella natur- och miljöorganisationer samt med regionala aktörer i Kalmar respektive Uppsala län, inklusive länsstyrelsen.¹⁴² I kapitel sex analyseras tre samrådsmöten som genomfördes år 2004 och som riktade sig till natur- och miljöorganisationer. Temat för dessa samråd var 'alternativa metoder'. Under år 2005 anordnade SKB 11 samråd. Under detta år tillkom 'fritidsboende' i Oskarshamns och Östhammars kommun som samrådsparter. År 2006 anordnade SKB 10 samråd, varav ett var gemensamt för

¹³⁷ SKB 2007 ss. 41f.

¹³⁸ Dessa samråd benämns 'tidiga samråd'. Uppdelningen mellan så kallade 'tidiga samråd' respektive 'utökat samråd' togs bort i augusti 2005 efter ändringar i miljöbalken.

¹³⁹ På dessa samrådsmöten deltar SKI och SSI, men även andra berörda myndigheter såsom Boverket och Naturvårdsverket. SKB 2004h.

¹⁴⁰ Till dessa samrådsmöten inbjuds SKB, länsstyrelsen, kommunen, SKI och SSI. Från och med år 2005 är en del av dessa samråd offentliga. SKB 2004h och SKB 2006.

¹⁴¹ Till dessa samrådsmöten inbjuds SKB, länsstyrelsen, kommunen, SKI och SSI. Dessa samråd är inte offentliga, men grupper som får pengar från Kärnavfallsfonden får delta som observatörer vid mötena med "Samråds- och MKB-grupp Forsmark.". SKB 2004h.

¹⁴² Även allmänheten är välkommen till samrådsmöten som riktar sig till natur- och miljöorganisationer och organisationerna är välkomna på samrådsmöten som riktas till allmänheten.

MKB-forum i Oskarshamn och Samråd- och MKB-grupp Forsmark.¹⁴³ Under år 2007 anordnade företaget sex samråd. Två av mötena vände sig till allmänheten i Oskarshamn respektive Östhammar. Dessutom anordnades ett samrådsmöte för närboende i Östhammar. SKB anordnade också ett samrådsmöte med MKB-forum i Oskarshamn och ett möte med Samråds- och MKB-grupp Forsmark. Slutligen anordnades ett gemensamt samrådsmöte med MKB-forum i Oskarshamn och Samråds- och MKB-grupp Forsmark.¹⁴⁴

Under år 2008 planerar SKB att genomföra samrådsmöten om inkapslingsanläggningen, CLAB och slutförvaret enligt miljöbalken och kärntekniklagen. Liksom tidigare år delar SKB upp samrådsmötena i olika kategorier. Enligt SKB:s planer ser indelningen för år 2008 ut enligt följande: a) allmänna samrådsmöten, b) möten med MKB-forum i Oskarshamn respektive med Samråds- och MKB-grupp Forsmark, c) samråd enligt Esbo-konventionen¹⁴⁵ samt d) samrådsmöten i anslutning till närboendemöten. SKB planerar att anordna upp till fyra möten med MKB-forum i Oskarshamn och MKB-grupp Forsmark.¹⁴⁶ De sista samråden är planerade att hållas år 2009. Under detta år planerar SKB samråd med allmänheten i platsundersökningskommunerna, särskilt närboende, med kommunerna, myndigheter, länsstyrelsen och organisationer om MKB-dokumentet.¹⁴⁷

Som nämndes ovan utgör platsundersökningskommunerna viktiga samrådsparter. Kommunerna har även under platsundersökningsskedet erhållit medel från Kärnavfallsfonden för att följa SKB:s arbete. Att delta på samrådsmöten utgör endast en del av kommunernas arbete med kärnavfallsfrågan. Nedan följer en beskrivning av Oskarshamns och Östhammars arbete med platsundersökningarna.

I Oskarshamn finns LKO vars uppgift är att vid en eventuell ansökan från SKB om att få uppföra ett slutförvar och/eller inkapslingsanläggning, presentera underlag om anläggningarna inför kommunfullmäktigebeslutet, informera kommuninvånarna om slutförvarsfrågan, inhämta synpunkter från allmänheten och följa kärnavfallsutvecklingen i andra länder. Styrgrupp för LKO-projektet är KS medan KF är ansvarig för kommunens arbete med platsundersökningen. Vidare finns en anställd tjänsteman (projektledare) för att samordna kommunens arbete med platsundersökningen.¹⁴⁸

¹⁴³ För en uppdaterad förteckning över genomförda och planerade samråd hänvisas läsaren till SKB:s hemsida <http://www.skb.se>.

¹⁴⁴ SKB 2008.

¹⁴⁵ Esbo-konventionen innebär bland annat att SKB måste samråda om sin planerade verksamhet med andra länder kring Östersjön. Dessa samrådsmöten sker via Naturvårdsverket och åtminstone ett av mötena kommer att vara skriftligt.

¹⁴⁶ <http://www.skb.se> 2008-01-17.

¹⁴⁷ <http://www.skb.se> 2007-02-02.

¹⁴⁸ <http://www.oskarshamn.se> 2007-02-02 och SOU 2004:67 ss. 99-106.

Utöver LKO-projektet finns fyra kommunala arbetsgrupper: Säkerhetsgruppen, Misterhultsgruppen, Framtidsgruppen och Utvecklingsgruppen. Gruppmedlemmarna utses av KS. Säkerhetsgruppens uppgift är bevaka säkerhets- och strålskyddsfrågor samt att informera om säkerhetsfrågor i de övriga arbetsgrupperna samt samarbeta med skolan. Misterhultsgruppen fokuserar frågor som berör misterhultsborna, det vill säga de personer som bor i platsundersökningsområdet, och lokala miljöfrågor i MKB-processen. Utvecklingsgruppens uppgifter är bland annat att etablera goda kontakter mellan arbetsgrupperna och MKB-forum, att följa och utvärdera beslutsarbetet och enskilda aktiviteter, att genomföra remissarbete samt att komma med förslag om hur kommunens arbete med slutförvarsfrågan kan utvecklas.¹⁴⁹ På Oskarshamns kommuns hemsida finns en beskrivning av LKO-projektet, arbetsgruppernas arbete inklusive ledamöter samt protokoll, ett diskussionsforum, en nyhetsspalt samt länkar till andra kärnavfallsaktörer såsom myndigheter, SKB och miljö- och opinionsgrupper.¹⁵⁰

I Östhammar finns fyra kommunala grupper som arbetar med slutförvarsfrågan. Enligt uppdrag från kommunstyrelsen ska Beredningsgruppen och Referensgruppen följa SKB:s lokaliseringsarbete. Detta innebär att KS till exempel kan ålägga grupperna att granska och bedöma framlagda rapporter. Vidare ska grupperna sprida kunskap om slutförvarets inverkan på människor och miljö. Beredningsgruppen består av lokalpolitiker som väljs på fyra år. Gruppens informationsarbete har bland annat resulterat i ett seminarium, En kommunal riksangelägenhet i ett internationellt perspektiv, samarbete med skolelever kring informationsmaterial för skolor, framtagande av en informationsbroschyr som har skickats till hushållen. Gruppen har dessutom ansvar för att besluta om bidrag från kommunens kärnavfallsbudget till föreningar som arbetar med kärnavfallsfrågan. Referensgruppen består dels av politiker från Östhammars och Tierps kommuner, dels av representanter för Energi för Östhammar (EFÖ), Naturskyddsföreningen i Tierp och OSS. För att hålla sig informerad om kärnavfallsfrågan deltar gruppen på möten och seminarier anordnade av andra kärnavfallsaktörer. Den tredje gruppen är en planeringsgrupp vars uppgift är att samordna kommunens förberedelser i det fall ett slutförvar hamnar i Östhammar. Den fjärde gruppen är Tjänstemannagruppen vars uppgift är att gentemot politikerna bevaka frågor om säkerhet, planering och information. Dessutom finns en kommunal projektledare som koordinerar arbetet.¹⁵¹

Östhammars kommun informerar om kommunens arbete med kärnavfallsfrågan på sin hemsida. Här presenteras bland annat de kommunala gruppernas arbete, en nyhetsspalt, fakta om lokaliseringsprocessen och

¹⁴⁹ <http://www.oskarshamn.se> 2007-02-02 och SOU 2004:67 ss. 99-106.

¹⁵⁰ <http://www.oskarshamn.se> 2007-02-02.

¹⁵¹ <http://www.osthammar.se> 2007-02-01 och SOU 2004:67 ss. 93-96.

urvalskriterier för ett slutförvar av kärnavfall, information om vilka personer och organisationer som deltar i de olika arbetsgrupperna, länkar till andra kärnavfallsaktörer samt information om uppsatstävlingar på temat slutförvar för kärnavfall.¹⁵²

Utöver SKB, kommunerna och allmänheten, utgör miljöorganisationer viktiga samrådsparter. Sedan år 2004 har ideella föreningar möjlighet att söka medel ur Kärnavfallsfonden för att delta i samråden.¹⁵³ Samma år beviljades MILKAS (Miljörörelsens kärnavfallssekreterariat)¹⁵⁴ och MKG (Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning)¹⁵⁵ och MFK (Miljövänner för kärnkraft)¹⁵⁶ medel. Sedan år 2006 har även SERO (Sveriges Energiföreningars Riksorganisation) beviljats pengar.¹⁵⁷ Förutom dessa organisationer finns flera lokala opinionsgrupper som deltar på samråden. Utöver medverkan på samråden, arrangerar organisationerna egna informationsaktiviteter, producerar eget informationsmaterial, granskar andra kärnavfallsaktörers material samt deltar på andra aktörers arrangemang kring kärnavfallsfrågan.

Utöver de formella samråden menar SKB att de kontinuerligt samråder med olika aktörer via andra kanaler. Exempel på sådana är skriftliga inlägg från samrådsdeltagare efter samrådsmöten, studiebesök på kärntekniska anläggningar samt studiebesök på M/S Sigyn.¹⁵⁸ Studieresorna och studiebesöken utgör informationsarenor där SKB kan presentera sin verksamhet. Vikten av att presentera verksamheten i syfte att erhålla stöd för ett slutförvar i en specifik kommun blev tydlig i samband med den lokaliseringsstrategi som SKB presenterade år 1992. I och med att SKB började betona kommunens eget intresse för att delta i lokaliseringsprocessen, blev 'samhällelig acceptans' ett kriterium att lägga till geologiska och tekniska kriterier i sökandet efter en plats. För att kunna erhålla samhällelig acceptans blir det viktigt för SKB att både presentera sin verksamhet och sina planer för ett stort antal berörda aktörer. Eller

¹⁵² <http://www.osthammar.se> 2007-02-01 och SOU 2004:67 ss. 93-96.

¹⁵³ Bland de krav som finns är att föreningen ensam eller tillsammans med andra föreningar ska ha minst 2000 medlemmar och att medlen ska användas till föreningens kostnader för att kunna följa och bedöma frågor i anslutning till slutförvaringen av kärnavfallet och dess påverkan på miljö och människors hälsa. <http://www.ski.se> 2007-02-02.

¹⁵⁴ MILKAS är en sammanslutning av Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen och Miljöförbundet Jordens Vänner. <http://www.milkas.se/> 2006-02-09. Miljöförbundet Jordens Vänner deltog på en del samråd innan MILKAS bildades.

¹⁵⁵ MKG är en sammanslutning mellan Svenska Naturskyddsföreningen, Naturskyddsföreningen i Uppsala län, Naturskyddsförbundet i Kalmar län, Fältbiologerna och Opinionsgruppen för säker slutförvaring i Östhammar (OSS). <http://www.mkg.se> 2006-02-09.

¹⁵⁶ <http://www.mfk.nu> 2007-02-02.

¹⁵⁷ SERO är en paraplyorganisation för föreningar som främjar förnyelsebar energi. <http://www.sero.se> 2007-02-02.

¹⁵⁸ För en beskrivning av SKB:s visningar av M/S Sigyn och annan informationsverksamhet hänvisas läsaren till kapitel 4 i Eriksson 2003.

annorlunda uttryckt: SKB behöver kommuninvånarnas samtycke för att uppföra ett slutförvar för kärnavfall.

SKB genomför också sedvanliga informationsaktiviteter såsom informationsträffar, öppet hus på SKB:s informationskontor och informationsutskick. Sedan den första förstudien startades har SKB inbjudit till studieresor. Destinationen för resorna är kärntekniska anläggningar och andra anläggningar med koppling till kärnavfallsfrågan i Oskarshamns kommun (Oskarshamnsverket, CLAB, Äspölaboratoriet och Kapsellaboratoriet) och Östhammars kommun (Forsmarks kärnkraftverk och SFR).¹⁵⁹ I kapitel 7 studeras en studieresa för boende i platsundersökningsområdet i Oskarshamn till anläggningarna i Östhammar och en studieresa för allmänheten och gymnasister i Östhammar till anläggningarna i Oskarshamn. SKB:s studiereverksamhet innebär att företaget sedan år 1993 har bjudit politiker, kommunala referensgrupper som arbetar med lokaliseringsfrågan, tjänstemän, men också allmänheten, skolor, föreningar och företag i Storuman, Malå, Östhammar, Nyköping, Oskarshamn, Tierp, Älvkarleby och Hultsfred att delta på studieresor till dessa anläggningar. Resorna är gratis och pågår minst en dag. De resor som pågår längre än en dag inkluderar övernattnin g antingen i Oskarshamn eller Östhammar. Som guider på resorna deltar dels lokalt anställd SKB-personal (under hela resan), dels anställda vid de olika anläggningarna. Information om resorna sprids vanligen genom utskick, annonser, med mun-till-mun-metoden (tidigare resenärer berättar om resorna) samt via SKB:s hemsida. Genom SKB:s informationsaktiviteter bjuds allmänheten in att delta i den process som föregår beslut om var det svenska kärnavfallet ska deponeras.

I SKB:s slutrapporter för de åtta förstudierna framgår att drygt 250 resor har anordnats till SFR, CLAB och Äspölaboratoriet.¹⁶⁰ Några resor till Oskarshamn har också inneburit studiebesök på Kapsellaboratoriet. För invånarna i Oskarshamn har studiebesök anordnats både på anläggningarna i den egna kommunen och till SFR i Östhammar och för Östhammarsborna har studiebesök anordnats till SFR och till anläggningarna i Oskarshamn. Från och med februari 2000 besökte resenärerna från Tierp också en av tillsynsmyndigheterna i samband med resorna till Oskarshamn. Från och med år 2001 deltog även den lokala opinionsgruppen SOS-Tierp (Stoppa Osäker Slutförvaring i Tierp) med

¹⁵⁹ Se bilaga 1 för en kort beskrivning av anläggningarna.

¹⁶⁰ SKB 1995a bilaga 5, SKB 1996 bilaga 4, SKB 2000a bilaga 4, SKB 2000b bilaga 6, SKB 2000c bilaga 7, SKB 2000d bilaga 7, SKB 2000e bilaga 6, SKB 2000f bilaga 6 och SKB 2006 ss. 18 & 20. Resorna från Nyköping anordnades av SKB, men bekostades av medel som kommunen erhållit från Kärnavfallsfonden. För en närmare beskrivning av dessa resor hänvisas läsaren till Johansson, Lidskog & Sundqvist 2002. För en närmare beskrivning av studieresorna från Tierp hänvisas läsaren till Johansson 2004. Som syfte för att anordna studieresor för oskarshamnsbor till Östhammar och vice versa, trots att kommunerna själva hyser kärntekniska anläggningar och kärntekniska anläggningar, uppger SKB att de vill att kommuninvånarna ska få se att det finns ett fullgott alternativ till ett slutförvar i den egna kommunen.

information på resorna. Resor anordnades också till SFR (mars 1999-november 2000).

I samband med några av resorna har SKB frågat resenärerna om deras inställning till ett slutförvar i den egna kommunen, om de ser KBS-3-metoden som säker och om deras inställning till kärnkraften. Frågorna ställdes både på resan till anläggningarna och på hemresan. Resultatet visar att resenärerna efter besöken på anläggningarna har fått en mer positiv inställning till ett slutförvar i hemkommunen, har större förtroende för KBS-3-metoden samt är mer positiva till kärnkraften.¹⁶¹

2.5 Den svenska kärnkraften och dess restprodukter: en sammanfattning

I detta avsnitt ges en sammanfattning av kärnkraftens och kärnavfallens svenska historia. Syftet är att visa hur olika aktörer har försökt definiera och omdefiniera kärnkraftsfrågan och hanteringen av dess restprodukter samt att visa att frågan har haft olika fokus.

När det svenska intresset för kärnkraften startade under mitten av 1940-talet behandlades nyttjandet av kärnenergin till stor del som en militär fråga. Kärnkraftsfrågan sågs därför i första hand som en fråga för en liten krets aktörer (militärer, politiker och forskare).

Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet stärktes fokus på möjligheten att nyttja kärnkraften för elproduktion och det militära inflytandet över användningen av kärnenergin upphörde. Vid denna tidpunkt startade också en diskussion om kärnkraftens nackdelar och kärnkraftens restprodukter kom att definieras som ett avfall. Synen på restprodukterna som ett avfall framfördes främst av miljörörelsen. Tidigare hade restprodukterna setts som en resurs. Genom framväxten av kritiska röster uppstod en definitionskamp om restprodukterna. Miljörörelsens engagemang är ett exempel på hur den försökte vinna gehör för sin definition av restprodukterna samt hur de försökte flytta diskussionen utanför politikerkersten. Det ökade intresset för kärnkraftens vara eller icke-vara samt för avfallet spred sig även till en bredare allmänhet. På så sätt kom fler aktörer att involveras i kärnkrafts- och kärnavfallsfrågan och kärnkraftsindustrin och politikerna tvingades att dela med sig av inflytandet över frågan.

År 1977 antog riksdagen Villkorslagen. Lagen innebar att inga nya reaktorer fick laddas utan att reaktorägarna kunde uppvisa hur och var en helt säker slutförvaring av kärnavfallet kunde ske. Genom Villkorslagen blev kärnkrafts- och kärnavfallsfrågan en fråga. I och med lagen fick frågan en tydlig geologisk dimension då geologisk expertis krävs för att utföra undersökningar i sökandet

¹⁶¹ SKB 2001-06-01.

efter en säker plats för slutförvaring och för att tolka undersökningsresultaten. På så sätt flyttades en del av beslutsfattandet om kärnkraftens framtid från parlamentet till den geologiska expertisen. Även det allmänna intresset för kärnkraften och avfallet fortsatte, vilket ledde till att en nationell folkomröstning om kärnkraftens framtid hölls år 1980. Genom folkomröstningen blev kärnkrafts- och kärnavfallsfrågan en fråga för alla medborgare. Efter folkomröstningen avtog det allmänna och politiska intresset för kärnkrafts- och kärnavfallsfrågan på det nationella planet.

Utifrån Villkorslagets krav påbörjade reaktorägarnas bolag SKB (Svensk kärnbränslehantering AB) och myndigheten PRAV (Programrådet för radioaktivt avfall) under 1970-80-talen sökandet efter en plats för avfallet. I och med att en särskild aktör (SKB) bildades för att hantera avfallet, kom kärnkraftsfrågan och kärnavfallsfrågan att behandlas som två separata frågor. Lokaliseringsstudierna innebar provborrningar på ett tiotal platser, vilka möttes av lokala protester då dessa saknade lokal förankring. I och med dessa borrningar blev den geologiska dimensionen återigen tydlig. Kravet på industriellt ansvar innebar också att ansvaret för att visa på en säker hantering av avfallet flyttades från den parlamentariska demokratin till industrin. Sökandet efter en slutförvaringsplats innebar också ökat fokus på den lokala nivån och på grund av de tidigare protesterna tvingades SKB att söka lokalt stöd för sin verksamhet. Dessutom har SKB:s studier lett till att kommunerna inrättat arbetsgrupper kring kärnavfallsfrågan och att lokala opinionsgrupper etablerats, vilket ytterligare förstärker den lokala dimensionen. I syfte att erhålla stöd för sin verksamhet har SKB satsat betydande resurser på dialog med och involvering av kommuninvånarna i berörda kommuner och inte bara fokuserat tekniska och geologiska aspekter av kärnavfallsfrågan. På så sätt kan frågan sägas ha gått från att ha varit en fråga för ett fåtal experter och kärnkraftsindustrin till att bli en fråga för lokalpolitiker, opinionsgrupper och allmänhet. Efter avslutade lokaliseringsstudier planerar SKB att ansöka hos regeringen om att få uppföra ett slutförvar på en plats i en kommun. Därmed blir den nationella politiska nivån återigen tydlig. Detta innebär inte nödvändigtvis att den kommunala nivån blir mindre viktig eftersom kommunen har vetorätt, med vissa undantag, mot en lokalisering av ett slutförvar.

Sammanfattningsvis kan kärnavfallsfrågan sägas ha gått från att först ha varit icke-existerande, vid tidpunkten då kärnkraftverken startades, för att via en nationell och allmän diskussion om nyttjandet av kärnkraften och dess avfall bli en egen fråga som till stor del utspelar sig på den lokala nivån. Vidare blir det tydligt att relationen mellan kärnkrafts- och kärnavfallsfrågan har varierat över tid. I slutet av 1970-talet och i början av 1980-talet sågs frågorna som en, för att från mitten av 1980-talet ha diskuterats som två separata frågor. Dessutom framgår att ansvarsfördelningen mellan olika aktörskategorier (experter, politiker, industri och allmänhet) samt graden av involvering i kärnkrafts- och kärnavfallsprocessen av dessa kategorier, har varierat över tiden. Ansvarsfördelningen mellan de olika

aktörskategorierna beror ytterst på hur kärnkrafts- och kärnavfallsfrågan definieras. Exempelvis i vilken utsträckning kärnavfallsfrågan ses som geologisk, teknisk, samhällelig-politisk, nationell eller lokal.

3. Analytiskt ramverk: att studera kärnavfall, demokrati och expertis

3.1 Subpolitik och demokratimodeller

Detta kapitel behandlar mötet mellan teknik och politik. Här presenteras begreppet 'subpolitik' samt demokratimodellerna 'representativ demokrati', 'deltagardemokrati', 'deliberativ demokrati' och 'teknokrati'. Dessa fyra modeller är valda för att komplettera 'subpolitikbegreppet' med en diskussion om centrala synsätt kring allmänhetens roll i politiskt arbete med tekniska frågor. Teorierna och begreppen i denna första del fokuserar teknik och politik från en samhällsnivå (ett makroperspektiv). I den andra delen av kapitlet introduceras de tre begreppen 'gränsarbete', 'expertis' och 'tolkningsflexibilitet'. Dessa är valda för att komplettera subpolitikbegreppet och demokratimodellerna med en diskussion om olika former av expertis samt med analysredskap för att studera hur kärnavfallsaktörer agerar och interagerar med varandra i syfte att tillskriva varandra olika roller och uppgifter. Genom dessa begrepp möjliggörs studier av aktörers agerande i arbetet med kärnavfallsfrågan (ur ett mikroperspektiv). Efter att begreppen introducerats diskuteras relationen mellan teknifierad politik och politiserad teknik samt hur expertis och gränsarbete påverkar en frågas lokala behandling och beslutsfattande. Därefter presenteras de metoder och det material som används i avhandlingen. Kapitlet avslutas med en presentation av tidigare demokrati- och kärnavfallsforskning samt en diskussion om hur denna kan relateras till föreliggande studie.

Från parlamentarisk demokrati till subpolitik

Gränsen mellan vetenskap och politik, mellan vetenskapsmän och experter å ena sidan och politiker och allmänhet å den andra, har traditionellt upprätthållits av idén om att vetenskap och politik är två skilda sfärer med olika beslutsprinciper. Samtidigt vänder sig politiker i allt högre grad till experter inför olika beslut. Dessutom är experter beroende av politiskt godkännande för delar av sin verksamhet. Interaktionen mellan politiker och experter ökar, vilket får till följd att den tekniska utvecklingens inriktning blir föremål för allmän diskussion och vetenskapen måste rättfärdiga sitt handlande inför andra aktörer. I anlitaandet av experter som politiska rådgivare finns en tanke om att dessa experter vet bättre än politiker och allmänhet och därför bör ha inflytande över politiska frågor som bedöms som kunskapsintensiva. Involverandet av experter öppnar också för en uppluckring av gränsen mellan den vetenskapliga och den politiska sfären. Det uppstår en förhandlingssituation om vilken aktör som får status som mest lämpad att ha inflytande över beslutsfattandet. Inte bara experter utan även allmänheten söker ökat inflytande över frågors politiska hantering. Det ökade inflytandet

uppstår på grund av att enskilda individer och medborgargrupper efterfrågar inflytande, men också genom att politiker och ibland även experter ber om allmänhetens åsikter i syfte att erhålla legitimitet och förankra sina beslut. En strategi för allmänheten att försöka få ökat inflytande är att ifrågasätta experters trovärdighet och resultat samt torgföra alternativa kunskapspåståenden på olika arenor. Genom att söka ökat inflytande bidrar dessa individer till att utmana gränsen mellan experter och lekmän liksom gränsen mellan legitim och illegitim beslutsfattare.

Subpolitik

Varför gränsen mellan vetenskap och politik uppluckras och vilka följder detta får för vårt samhälle diskuteras bland annat av sociologen Ulrich Beck.¹⁶² Det traditionella industrisamhället kännetecknades av en tillväxtoptimism och en tro på teknik och vetenskap som producent av framsteg. Beck menar att dagens samhälle däremot kännetecknas av ett ökat ifrågasättande av tekniska produkter och vetenskapliga resultat som en följd av att risker och nyttigheter samproduceras. En orsak till ifrågasättandet är att flera av riskerna är skapade av experter. Ett sådant exempel är nyttjandet av kärnkraften då vi behöver experter både för att kunna nyttja kärnenergin och för att hantera dess risker och oönskade restprodukter. Ett annat kännetecken är, paradoxalt nog, ökat expertberoende eftersom riskerna ofta är osynliga och endast existerar genom experternas kunskap om dem. Detta innebär att politiker och allmänhet blir beroende av experter både för att identifiera risker och för förslag till åtgärder då vi saknar egen kompetens att hantera riskerna. Ett annat exempel på ökat expertberoende är enligt Thomas Breck att engagerade medborgare och medborgarsammanslutningar, främst nya sociala rörelser¹⁶³, vänder sig till motexperter för att stärka sin ståndpunkt i en fråga.¹⁶⁴ Som en följd av det ökade expertberoendet knyts teknik och vetenskap närmare politiken, vilket innebär att de politiska förutsättningarna förändras.¹⁶⁵ Den ökade interaktionen mellan vetenskapen och det omkringliggande samhället leder till att vetenskapen tvingas att blotta sig för insyn. Den ökade insynen, experternas oenighet och riskernas ursprung (skapade av experter) underlättar för kritik och ifrågasättande av teknik,

¹⁶² Beck 2000 ss. 29ff. Se också Hughes 2005 ss. 254-267 som ger en liknande beskrivning av det samtida samhället.

¹⁶³ En social rörelse refererar till ett kollektivt beteende där deltagarna försöker uppnå politiska mål i huvudsak utanför etablerade politiska organisationer som partier och intresseorganisationer. Med 'nya' sociala rörelser åsyftas rörelser som kvinnorörelsen, fredsrörelsen och miljörörelsen. Brante, Andersen & Korsnes 1998 s. 290.

¹⁶⁴ Breck 2002 s. 71.

¹⁶⁵ Beck 2000 ss. 29 & 34ff.

vetenskap och framstegstanken. På så sätt uppstår ett ifrågasättande av vetenskapens kunskapsanspråk.¹⁶⁶

Även det politiska systemet och förutsättningarna för medborgerligt engagemang har enligt Beck förändrats. Tidigare fanns en gräns mellan ett politiskt system och ett tekniskt-ekonomiskt system. Beck menar att denna uppdelning nu ifrågasätts. Det innebär att möjligheter öppnas för förhandling om vilka verksamheter inom den tekniskt-ekonomiska sfären som definieras som politiska, det vill säga som offentliga frågor. Med politiskt system avses parlamentarisk demokrati, det vill säga politik som är kopplad till parlamentet och politiska partier. Till det tekniskt-ekonomiska systemet inkluderas bland annat företag, olika former av experter samt medborgarsammanslutningar och enskilda medborgare (det civila samhället). Ifrågasättandet innebär att den parlamentariska demokratin inte längre är politikens exklusiva centrum, utan att en ny form av politik uppstår i samspelet mellan den politiska och den tekniskt-ekonomiska sfären. Denna politik benämner Beck subpolitik.¹⁶⁷

Subpolitik innebär för det första att en del av den politiska makten flyttas ut från den parlamentariska demokratin. Denna maktförskjutning uppstår för att aktörer som tidigare sågs som opolitiska alltmer involveras i det politiska arbetet antingen genom att de söker eller ges inflytande över politiska frågor. En orsak till förändringen är att politiker allt oftare vänder sig till experter för att kunna identifiera och hantera risker. En annan orsak är de möjligheter och rättigheter för allmänt deltagande som den parlamentariska demokratin rymmer. Dessa möjligheter leder till att en ny politisk kultur uppstår. Denna politik består till exempel av nya sociala rörelser och opinionsgrupper som konkurrerar med politiker och experter om inflytande över politiken.¹⁶⁸

Involverandet av fler aktörer innebär att det politiska arbetet, som tidigare kopplades samman med det politiska systemet, decentraliseras, vilket får till följd att det inte finns något styrande centrum i det moderna samhället även om den parlamentariska demokratin fortfarande ger ett ramverk till vilket andra aktörer har att förhålla sig. Subpolitiken innebär att det samtida politiska arbetet blir gränslöst och att samhällseliga verksamheter samt aktörer som tidigare sågs som opolitiska nu blir en del av det politiska arbetet. I takt med att parlamentet förlorar status som politiskt centrum får subpolitiska arenor såsom ekonomin, tekniska och vetenskapliga miljöer och arenor skapade av medborgarorganisationer större betydelse.¹⁶⁹

Sammanfattningsvis innebär subpolitiken att beredningsarbetet och beslutsfattandet sker i samverkan mellan den parlamentariska demokratin principer och subpolitiska aktörer. En del av beslutsmakten undantas på så sätt

¹⁶⁶ Beck 2000 ss. 34, 259ff & 347ff.

¹⁶⁷ Ibid. ss. 306ff, 316 & 326.

¹⁶⁸ Ibid. ss. 309, 312, 314 & 320-326.

¹⁶⁹ Beck 2000 ss. 312ff, 319ff, 361f & 373 och Lidskog, Sandstedt & Sundqvist 1997 s. 117.

från den offentliga kontrollens och det offentliga rättfärdigandets principer och i stället öppnas möjligheter för företag, experter och medborgarsammanslutningar att få större inflytande över politiska frågor.¹⁷⁰

De medborgare som söker inflytande över det politiska arbetet är enligt Beck liksom politikerna beroende av experter för att uppnå sina mål. Sociologen Steven Yearley menar att de medborgare som engagerar sig i miljögrupper är mer beroende av forskare än andra sociala rörelser.¹⁷¹ Detta påstående ligger i linje med Beck som hävdar att en orsak till det vetenskapliga beroendet är att miljöfrågorna härstammar från vår vetenskapliga kultur.¹⁷² Genom att låna sina argument från vetenskapsmän menar Yearley att de sociala rörelserna är sårbara för den kritik som de själva riktar mot vetenskapliga resultat.¹⁷³

Vilka personer är det då som engagerar sig? Inte sällan ses de personer som motsätter sig till exempel kärnkraft som utbildade och okunniga, men Beck menar att:

Det är inte de utbildade eller anhängare av en stenålderskultur som varnar för riskerna, utan allt oftare personer som själva är vetenskapsmän – kärnfysiker, biokemister, läkare, genetiker, datatekniker eller liknande – liksom ett oräkneligt antal medborgare som både drabbas av hoten och besitter kompetensen. De vet hur man argumenterar, är välorganiserade, förfogar delvis över egna tidskrifter och befinner sig i en situation där de kan förse allmänheten och domstolarna med argument.¹⁷⁴

För att vinna inflytande över politiska beslut och för att få stöd för sin verksamhet måste experter, politiker och engagerade medborgare vinna andra aktörers tillit och stöd. Forskare kan till exempel presentera sin verksamhet för allmänheten. Politiker kan bjuda in allmänheten till dialog och medborgargrupper kan skriva debattinlägg i tidningar. För att nå så många aktörer som möjligt blir tillgång till media och andra informationskanaler samt förmågan att producera, insamla, lagra, kontrollera och bearbeta information viktiga. Trots ovanstående förändringar menar Beck att politiker håller fast vid att det politiska systemet är politikens exklusiva centrum. En mer korrekt syn på den samtida politiken vore dock att se den som gränslös och en process där många olika aktörsgrupper deltar, varav politiker endast är en av flera grupper med inflytande över politiska beslut.¹⁷⁵

¹⁷⁰ Beck 2000 s. 307.

¹⁷¹ Yearley 2002 ss. 460ff.

¹⁷² Beck 2000 ss. 309 & 332f.

¹⁷³ Yearley 2002 ss. 460ff

¹⁷⁴ Ibid. s. 333.

¹⁷⁵ Beck 2000 ss. 312, 316-322 & 355.

Ett närliggande begrepp till Becks subpolitik är 'governance'.¹⁷⁶ Detta begrepp har en mängd betydelser. Gemensamt är uppmärksammandet av statens förändrade roll och att staten i högre grad måste samarbeta med andra aktörer.¹⁷⁷ Dessutom uppmanar stater i allt högre grad olika civila sammanslutningar att engagera sig i politiken.

Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs, control resources, and exercise power to achieve public purposes.¹⁷⁸

Genom att andra aktörer har fått mer inflytande över hur samhället styrs; över basen för legitimitet, hur policy skapas samt hur politik och policy implementeras, har statens roll förändrats, men inte med nödvändighet minskat. Snarare bör 'governance' ses som ett mått på statens förmåga att anpassa sig till yttre omständigheter. Vidare vilar 'governancebegreppet' på tanken att den samtida politiken bäst studeras genom ett nerifrån- och upp-perspektiv och via studier av lokala beslutsarenor. Genom att anta en sådan ansats blir det möjligt att studera och diskutera hur ett flertal olika aktörer agerar på lokal nivå samt hur aktörer är beroende av finansiella, legala och expertbaserade resurser för sin verksamhet i syfte att påverka politiska beslut. För att få inflytande i ett 'governancesamhälle' måste aktörer förhandla och samarbeta med varandra.¹⁷⁹

Sammanfattningsvis kan Becks subpolitik och governancebegreppet användas för att beskriva de förändrade förhållandena mellan politiker, experter och det civila samhället. Kärnavfallsfrågan är ett exempel på en fråga där politiker, experter, företag, miljörelser och andra organisationer samt enskilda medborgare engagerar sig. Beck erbjuder dock inga svar på hur aktörers syn på vem som bör ges tillträde till det politiska arbetet kan analyseras. Ett analysverktyg för att studera politiskt beslutsfattande där sådana frågor fokuseras är demokratimodeller.

¹⁷⁶ Jag har valt att använda det engelska begreppet 'governance' då det saknas en bra svensk översättning. 'Governance' används som motsats till 'government', som fokuserar på traditionella och formella arenor för politik och traditionella och formella politiska aktörer, i första hand staten.

¹⁷⁷ Se till exempel Pierre 2000 ss. 1-10 för en övergripande beskrivning av 'governance'.

¹⁷⁸ Marshall 1999 s. 168.

¹⁷⁹ Bogason 2000 ss. 3 & 8 och Sørensen 2002.

Fyra modeller över subpolitiskt beslutsfattande

Som framgick ovan har förutsättningarna för den samtida politiken förändrats. Detta gör det intressant att studera ideal om hur olika aktörers roller i det politiska arbetet bör fördelas. Ett teoretiskt verktyg för en sådan analys är idealmodeller för politiskt arbete och politiskt beslutsfattande. Sådana modeller gör det möjligt att studera aktörers syn på hur politiska frågor bör beredas och beslutas om, det vill säga vilket demokratiideal de ger uttryck för. Demokratimodellerna rymmer idéer och antaganden om 'folket', 'expertkunskaper' och 'beslutsfattande'. Syftet med att använda demokratimodeller i denna studie är att kunna kartlägga och analysera de demokratiuppfattningar som aktörer i kärnavfallsfrågan ger uttryck för. I det följande presenteras följande fyra modeller: 'representativ demokrati', 'deltagardemokrati', 'deliberativ demokrati' och 'teknokrati'.

David Held placerar olika demokratiska beslutsideal i så kallade 'demokratimodeller'.¹⁸⁰ Viktiga frågor för dessa modeller är vilka aktörer som bör inkluderas i 'folket' (de styrande), hur detta folk ska gå tillväga för att fatta beslut och hur folket ska få tillgång till relevant information för att kunna ta ställning i demokratiska och politiska frågor.¹⁸¹ Ytterligare en fråga är vilken vikt, om någon, expertutlåtanden bör ha i det politiska arbetet. Denna fråga är inte minst viktig i subpolitiska frågor. Gemensamt för dessa modeller är ställningstagandet att människor som lever tillsammans i ett samhälle är i behov av en process för att uppnå bindande beslut som tar allas intresse i beaktning. Det finns också en modell, teknokrati, som inte uppfyller de grundläggande kraven på demokrati, men som ofta nämns tillsammans med demokratimodeller. Utifrån det ökade expertinflytandet i subpolitiska frågor, blir det rimligt att inkludera en modell som vilar på tanken att styret ska anförtros en minoritet som i kraft av sin kunskap är bäst lämpad att styra.

Sammanfattningsvis kan modellerna sägas behandla vilka frågor som är relevanta för att handhas i demokratisk ordning, i vad mån och på vilket sätt allmänheten ska involveras i beslutsfattande samt hur resursfördelning mellan olika aktörsgrupper bör ske. Det är värt att nämna att nedanstående demokratimodeller ska ses som 'idealtyper'. Det är därför inte säkert att de empiriskt återfinns i renodlad form. Läsaren bör hålla i minnet att aktörer involverade i praktiska frågor kan ge uttryck för ett eller flera demokratiideal utan att själva reflektera över eller definiera sitt agerande i enlighet med en viss modell. Förespråkandet av ett visst ideal eller demokratiskt värde kan också ses som en gränsdragningsstrid som samtidigt innebär ett mer eller mindre aktivt

¹⁸⁰ Held 1987 s. 11.

¹⁸¹ SOU 2000:1 s. 46.

avståndstagande gentemot andra värden och idéer. Vilket eller vilka ideal som dominerar är en empirisk fråga.

Representativ demokrati

Den representativa demokratin är inte bara en teoretisk modell utan också det styrelseskick som förespråkas i den svenska regeringsformen. Modellen vilar på fem övergripande kännetecken. Det första innebär att besluten fattas av folkvalda ledare. Ett andra är att representanterna väljs via allmän och lika rösträtt i återkommande val där myndiga medborgare får delta. Hur väljarna röstar är hemligt och rösterna fördelas via ett proportionellt system. Dessa kännetecken innebär att både politiker och myndiga medborgare är beslutsfattare, även om det är politiker som har huvudansvaret för själva beslutsfattandet. Det vanligaste är majoritetsbeslut, vilket innebär att minoriteten antas böja sig för flertalets vilja. Majoritetsprincipen riskerar att orsaka problem för en så kallad 'intensiv minoritet'. Detta syftar på individer som ser en fråga som så viktig att de ej nöjer sig med att vara i majoritet i en annan fråga, det vill säga inte känner sig kompenserade oavsett om de får gehör för sina ståndpunkter i andra frågor. Det finns inom den representativa demokratin inte något sätt att tillmötesgå dessa individer, utan de får förlita sig på att majoriteten i någon mån tillmötesgår deras preferenser.¹⁸² Ett tredje kännetecken är en åtskillnad mellan parlamentet och den offentliga byråkratin. Detta skapar en klar och tydlig gräns mellan de folkvalda representanternas respektive tjänstemännens uppgifter och ansvar. Utöver rösträtt, erbjuder en representativ demokrati konstitutionella garantier för att trygga individens fri- och rättigheter såsom åsikts-, tryck-, yttrande- och organisationsfrihet. Dessa fri- och rättigheter är det fjärde kännetecknet. Det femte kännetecknet är möjlighet till medborgarinflytande, inte bara genom röstning, utan även genom deltagande i det politiska arbetet.¹⁸³

För att kunna använda ovanstående fri- och rättigheter krävs för det första att medborgarna får information om det politiska arbetet. Genom denna information blir det lättare för medborgarna att välja den representant och politik de anser mest lämplig. Tillgången till information bör vara lika för alla medborgare.¹⁸⁴ Vidare krävs tillgång till arenor där rättigheterna kan användas. Folket ska ha möjlighet att på egen hand eller via representanter föra upp frågor på den politiska dagordningen.¹⁸⁵ En viktig arena för att kunna ge uttryck för dessa friheter är media. På mediearenan kan olika samhällsaktörer mötas för att debattera, argumentera och informera. Mediearenan kan också fungera som en plats där de valda representanterna kan hållas ansvariga för sina beslut mellan

¹⁸² Beetham & Boyle 1997 ss. 35f.

¹⁸³ Held 1996 s. 129 och Gilljam & Hermansson 2003 ss. 15ff.

¹⁸⁴ Dahl 1999 ss. 123 & 126.

¹⁸⁵ Ibid ss. 126f.

valtillfällena. Exempel på andra arenor där politiker och väljare kan mötas är offentliga debatter och utfrågningar.¹⁸⁶

Utifrån denna övergripande beskrivning av representativ demokrati kan teorin delas upp i olika varianter. En sådan variant brukar kallas 'elitdemokrati'.¹⁸⁷ Denna variant är intressant eftersom den överlappar mot teknokratins samtidigt som den fortfarande rymmer grundläggande demokratiska rättigheter såsom allmänt deltagande i politiska frågor, om än i begränsad omfattning.

Elitdemokratins kännetecknas av att vissa personer ges makt att fatta beslut i alla slags frågor som en följd av att de vunnit flest röster från folket i val. På så sätt är medborgarnas främsta politiska rättighet att med vissa tidsintervall välja eller förkasta representanter via fria och jämlika val.¹⁸⁸ Genom val ges representanter legal rätt att agera för medborgarnas räkning och politikernas legitimitet vilar på dessa återkommande val. Politiska beslut bör fattas av valda och kompetenta representanter, en kompetent elit. Denna kompetenta elits makt i förhållande till allmänheten motiveras med att den vanliga medborgaren är oförmögen att fatta rationella beslut och lätt fattar beslut som påverkar dem negativt. Allmänheten antas också ha svårt att ta till sig och förstå politisk information. Denna oförmåga antas göra det svårt för allmänheten att delta i formulerandet av den politiska dagordningen och på så sätt uppstår tydliga gränser kring olika aktörers uppgifter. Det kan tyckas paradoxalt att elitdemokrater ser allmänheten som kompetent att välja beslutsfattare samtidigt som de ser allmänheten som inkompetent att delta i politiken på andra sätt. Argumentet för att behålla rösträtten är att medborgarna ska ha möjlighet att ersätta inkompetenta beslutsfattare och kunna skydda sig mot risken att politikerna blir tyranner.¹⁸⁹ Sammanfattningsvis kännetecknas elitdemokratins av idén att det bästa för den relativt okunniga allmänheten är om kompetenta representanter beslutar om det allmänna bästa. Av detta skäl blir det politiska ledarskapet mycket viktigt. Det är fullt tillräckligt att medborgarna ges tillfälle att välja representanter i fria val med viss periodicitet där eliter (partier) konkurrerar om väljarnas förtroende.¹⁹⁰

En övergripande sammanfattning av representativ demokrati är att medborgarnas främsta uppgift är att välja representanter och uttrycka sina preferenser via politiska partier. Denna övergripande definition gör att fokus i första hand hamnar på traditionella politiska aktörer och arenor snarare än på hur dessa samspelar med andra aktörer (governance).

¹⁸⁶ Beetham & Boyle 1997 ss. 26, 44 & 77.

¹⁸⁷ Held 1996 ss. 173-222. Exempel på andra varianter är 'beskyddande demokrati' och 'utvecklande demokrati'.

¹⁸⁸ Lundquist 2001 ss. 130f.

¹⁸⁹ Held 1996 ss. 192, 199f & 207.

¹⁹⁰ Held 1996 ss. 213 & 221 och Premfors 2000 s. 26.

Deltagardemokrati

I en deltagardemokrati ses medborgarna som de viktigaste aktörerna. Betoningen på varje individs ansvar att arbeta för ett demokratiskt hanterande av politiska frågor genom att delta i det politiska arbetet leder till att aktörer i det civila samhället fokuseras och till att arenor utanför parlamentet ses som viktiga.¹⁹¹ Politiker och parlamentet fokuseras i mindre grad, till förmån för studier av relationen mellan det civila samhället och den parlamentariska demokratin. I denna modell refererar det civila samhället till medborgarsammanslutningar som organiserar sig i syfte att påverka den politiska processen, men också på enskilda individer som deltar i den politiska processen.¹⁹²

Inom modellen betonas vikten av att demokratiska värderingar genomsyrar samhället i stort. Som exempel på viktiga mötesplatser nämns folkrörelser och studieförbund. Genom engagemang i dessa antas individen lära sig vad demokrati är och tanken att deltagande leder till ökad demokratisk kompetens är huvudargument för deltagardemokrati. Dessa arenor antas utgöra grogrund för rekrytering av nya demokratiska ledare.¹⁹³ Medborgerligt deltagande ses också som en garant för att de valda representanterna lyssnar till den allmänna viljan även mellan valtillfällena. Det ses till och med som de valda representanternas skyldighet att förstärka medborgarinflytandet mellan valen genom folkomröstningar och genom att erbjuda möjlighet att återkalla mandat under pågående mandatperiod. Eftersom föreningar och sammanslutningar ses som viktiga för en vital demokrati förespråkas att delar av samhällsmakten ska vara delegerad till dessa.¹⁹⁴ Dessutom är det statens uppgift att stödja medborgarsammanslutningar genom olika former av resurser i syfte att underlätta för dessa att delta i det politiska arbetet.¹⁹⁵

Utöver principerna om medborgerligt deltagande respektive tillgång till flera olika politiska arenor redogörs i det följande för ytterligare fyra principer. Den första är öppenhet, det vill säga tillgång till information och kunskap om den politik som förs, möjlighet att delta i det politiska arbetet samt tillgång till offentliga och politiska diskussioner. Insyn i det politiska arbetet för medborgare och press är en förutsättning för korrekt information, som i sin tur är nödvändig för att väljarna ska kunna avgöra vilka representanter de önskar och för att kunna delta i det offentliga livet.¹⁹⁶ Det är utifrån denna information och kunskap om politik och demokrati som medborgarna väljer sina representanter i fria, jämlika

¹⁹¹ Gaventa 1999 s. 59 och Gilljam & Hermansson 2003 ss. 19ff.

¹⁹² Beetham & Boyle 1997 s. 22.

¹⁹³ Wirtén 1999 ss. 76ff.

¹⁹⁴ Held 1995 ss. 304-315.

¹⁹⁵ Mbogori & Chigudu 1999 ss. 112ff.

¹⁹⁶ Beetham & Boyle 1997 ss. 74f. Beetham och Boyle poängterar att det inom en demokrati finns vissa legitima undantag för insyn, till exempel i frågor som rör rikets säkerhet.

och återkommande val. Information och kunskap handlar inte bara om kommunikation initierad av politiker, utan inkluderar även möjligheter för medborgarorganisationerna att skapa och erbjuda egen information.¹⁹⁷ Tanken om öppenhet inkluderar även att politiker bör ha öppna möten för allmänhet och media samt systematiska överläggningar med olika särintressen gällande formulerandet och genomförandet av politiken.¹⁹⁸ I Sverige regleras principen om öppenhet av offentlighetsprincipen.

Den andra principen vilar på en tilltro till resonemang som vägen till förnuftiga och allmänt accepterade lösningar på kollektiva problem.¹⁹⁹ Den tredje principen är ömsesidighet, vilket avser tolerans och förståelse för olika åsikter och värderingar. Detta innebär att inga ståndpunkter på förhand får utestängas från det politiska arbetet, bara ifrågasättas genom diskussion.²⁰⁰ Dessa två principer ses som viktiga för att underlätta för ett breddat deltagande. Den sista principen är ansvar, vilket innebär att alla medborgare har ett ansvar för demokratins fortlevnad och på så sätt motiveras ett brett och engagerat deltagande. Ansvarsprincipen inkluderar också ett individuellt ansvar att försöka påverka vilka frågor som ska föras upp på den politiska dagordningen samt opposition vid missnöje eller då fel begås.²⁰¹

Utöver denna allmänna beskrivning av modellen finns varianter där medborgarnas direkta inflytande över politiken betonas mer eller mindre. Ett sätt att se på deltagardemokrati är att förespråka en blandning mellan direkt och indirekt demokrati. Den direkta demokratin innebär ett aktivt och kontinuerligt deltagande från medborgare i det politiska systemet. Exempel på direktdemokrati är att medborgarna själva fattar politiska beslut genom lokala brukarstyrelser eller folkomröstningar. Det indirekta inslaget består av val av representanter. Utifrån blandningen av direkt och indirekt demokrati anses medborgarens uppgift vara att försöka påverka de politiska beslutsfattarna genom olika former av deltagande såsom namninsamlingar, aktioner och demonstrationer. Ökat deltagande blir då ett sätt att vitalisera den representativa demokratin.²⁰²

En konsekvens av deltagardemokratin är att den kan öppna för att vissa medborgarröster får större utrymme än i en representativ demokrati genom att de

¹⁹⁷ Rykert 1999 ss. 180 & 188.

¹⁹⁸ Beetham & Boyle 1995 s. 26.

¹⁹⁹ Lundquist 2001 s. 138. Denna princip visar på en överlappning till deliberativ demokrati. Det är viktigt att inte blanda samman deltagardemokrati med deliberativ demokrati, även om samtal ses som viktiga inom båda modellerna. I deltagardemokratin betonas möjligheten att delta i samhällsfrågor och det politiska arbetet genom flera olika metoder varav diskussioner är en. Inom deliberativ demokrati fokuseras individens chans och tillfälle att påverka det politiska arbetet genom diskussioner. Vidare betonas individens möjligheter att odla och förfina sina kommunikativa rättigheter. Englund 2004 s. 73.

²⁰⁰ Lundquist 2001 ss. 138f.

²⁰¹ Dahl 1999 ss. 127ff och Lundquist 2001 s. 139.

²⁰² Gilljam & Hermansson 2003 ss. 19ff.

som redan har inflytande över politiken och tillgång till experter och andra resurser ökar sina tillgångar snarare än att antalet medborgare som har inflytande över politiken ökar.²⁰³

Sammanfattningsvis vilar den deltagande demokratin på medborgerligt engagemang då det är medborgarna som ger legitimitet till de valda representanterna. I en deltagardemokrati kan medborgaren aldrig åsidosättas, utan medborgarna måste ha möjlighet att bestämma vilka frågor som ska föras upp på den politiska dagordningen genom att engagera sig i politiken. Om de valda representanterna är härskare i den representativa demokratin så är de tjänare i den deltagande. Vidare är politiker skyldiga att erbjuda information till såväl allmänhet som media samt aktivt skapa möjligheter för medborgerligt deltagande, enskilt eller kollektivt.

Deliberativ demokrati

Den grundläggande betydelsen av 'deliberation' är att rådslå, noga överväga och prata med andra.²⁰⁴ Utifrån ovanstående definition blir det första kännetecknet på deliberativ demokrati allmän och offentlig diskussion som grund för politiska beslut. Beslut ses endast som legitima om de är utfall av "*deliberation about ends among free, equal, and rational agents.*"²⁰⁵

Ett andra kännetecken är betonandet av medborgarengagemang, i grupp eller enskilt, då allmänheten ses som nödvändig för demokratis fortlevnad genom att komplettera de aktörer som traditionellt deltar i offentliga samtal. Vilka aktörer bör då delta i deliberationerna? Den vanligaste tolkningen inom deliberativ demokrati är att alla de människor som känner sig berörda av en fråga bör få delta i det demokratiska samtalet. Argumentet att låta alla berörda delta vilar på tilltro till att det bästa argumentet och den lösning som är bäst för flertalet kommer att få mest stöd i deliberationen. Tanken om allmänt deltagande inkluderar också att alla deltagare ska ha möjlighet att göra sig hörda på lika villkor. En deliberation kräver således öppenhet för allmänt deltagande, för olika lösningar samt för omdefiniering av mål.

Deltagande i samtal antas utveckla individens demokratiska förmåga, men det förutsätter att deltagarna inte bara ser till sina egna intressen utan även lyssnar på och eventuellt tar intryck av andra aktörers argument. Lyssnandet och respekten för andra deltagare blir lika viktigt som att göra egna inlägg. Att lyssna på andra deltagares argument blir det tredje kännetecknet för en demokratisk diskussion. Tilltron till aktörers förmåga att lyssna, vilar på tanken att deltagarna avstår från

²⁰³ Amnå 2003 ss. 116f.

²⁰⁴ Det finns flera olika benämningar av så kallad samtalsbaserad demokrati: deliberativ demokrati, diskursiv demokrati och radikal demokrati. Jag har inte för avsikt att här gå in närmare på dessa varianter, utan väljer att använda termen 'deliberativ demokrati'.

²⁰⁵ Elster 1998 s. 5. Kursiverat i originalkällan

tvång, manipulering, propaganda och maktutövande (strategiskt agerande) i syfte att få andra deltagare att ändra åsikt. I stället förväntas deltagarna vara öppna för att revidera och modifiera sina ståndpunkter under deliberationens gång. Målet med diskussionerna är att dessa ska utmynna i lösningar som accepteras av deltagarna.²⁰⁶ Med dialogen i centrum ses demokrati som en process där det inte på förhand finns några regler för vilka frågor som ses som gemensamma och politiska.²⁰⁷

Statsvetaren John S. Dryzek menar att många kollektiva processer startar med förhandling och därför vilar på strategiskt agerande.²⁰⁸ Med förhandling avser Dryzek att varje deltagare försöker maximera sina egna fördelar i en miljö där andra aktörer försöker göra det samma. För att undvika att strategiskt agerande blockerar bör de aktörer som förespråkar deliberativ demokrati fokusera på mekanismer som tyglar sådant agerande och som i stället lockar individer att reflektera över sina egna och andras intresse i syfte att finna gemensamma intressen att enas kring. I fall där deltagarna misstror varandra och därför använder sig av förhandling, menar Dryzek att deliberation kan vara en viktig faktor för att introducera olika möjligheter för deltagarna även om en annan beslutsmetod kan behöva användas för att nå beslut.²⁰⁹

För att aktörer ska kunna deliberera krävs arenor att mötas på, vilket är det fjärde kännetecknet. Med arenor avses platser där folk möts och samtalar. Dessa arenor kan vara fysiska eller virtuella och inläggen kan vara muntliga eller skriftliga. Exempel på arenor är parlamentet och samråd eller debattsidor på Internet. En annan uppdelning av arenor är formella respektive icke-formella. Med formella arenor avses till exempel parlamentet, offentliga möten och samråd och med informella arenor avses vad som sägs utanför mötesrummet i anslutning till deliberationer på formella arenor.²¹⁰ Initiativ till deliberationer kan tas av olika aktörer, men alla deltagare ska ha samma rätt att påverka utfallet. En del aktörer menar att det är staten som ska att inbjuda till samtal medan andra betonar att de viktigaste deliberationerna initieras av det civila samhället.²¹¹ En aktör som på egen hand kan erbjuda en arena har fördel gentemot aktörer som agerar på någon annan aktörs arena. Likaså har en retoriskt skicklig aktör fördel gentemot andra

²⁰⁶ Målet att deliberationer ska utmynna i lösningar som accepteras av alla inblandade parter är inte riskfritt. För det första finns en risk för så kallat 'ljust konsensus', det vill säga att deltagarna enas om en lösning som ingen av dem är nöjd med. För det andra förutsätter en deliberation en lösning som inte vilar på att deltagarna accepterar denna i utbyte mot kompensation på andra områden. Se till exempel Vifell 2002 för en diskussion om risker med deliberationer.

²⁰⁷ Dryzek 2002 ss. 1f och Jodal 2003 ss. 266f, 269 & 272.

²⁰⁸ Detta bör inte tolkas som att Dryzek förespråkar strategiskt agerande, utan bör snarare ses som ett försök att mildra effekterna av strategiskt agerande aktörer.

²⁰⁹ Dryzek 2002 s. 170.

²¹⁰ Theodorsson 2004 ss. 42ff.

²¹¹ Dryzek 2002 ss. 81ff.

aktörer. Retoriska kunskaper innebär att en aktör har lättare att rama in problemen, presentera bevisen, föra in publiken på vissa spår och stänga ute andra aktörer.²¹²

För att kunna delta i deliberationer krävs att aktörerna har lika tillgång till information, relevanta handlingar och dokument om de frågor som ska behandlas, vilket är det femte kännetecknet.²¹³ Hur detta kännetecken ska uppfyllas i praktiken diskuteras bland annat av förvaltningsforskaren Annika Theodorsson. Hon diskuterar hur information om tidpunkten för en planerad deliberation och hur dagordningen för ett sådant möte kan distribueras till intresserade parter. I hur god tid information om möte behöver ges framgår inte, men alla deltagare måste få en chans att vara med att fastställa dagordningen. Dagordningen kan antingen fastställas genom diskussion där berörda parter har möjlighet att delta eller genom en process där dagordningen godkänns och där deltagarna kan lägga till frågor. Vidare ska alla deltagare ha lika chans att påverka dagordningen. Protokollen ska vara utförliga och distribueras till alla medlemmar så snart som möjligt efter mötet så att de har möjlighet att kontrollera vad som diskuterades på mötet. Mötesprotokoll ger också personer som själva inte deltog möjlighet till information om vad som skedde. Slutligen bör det ske en löpande kontroll av protokoll så att eventuella felaktigheter upptäcks och rättas till.²¹⁴

För det sjätte måste det finnas en återkoppling mellan deliberationerna och beslutsfattandet. I praktiken innebär detta att det måste finnas en återkoppling mellan utfall av olika deliberationer, till exempel mellan politiker och opinionsgrupper, och den politiska församling som fattar beslut i en fråga. Kravet på återkoppling gäller även så kallade 'eliteliberationer', det vill säga diskussioner där medborgarna inte själva direkt deltar utan företräds av representanter. I sådana fall krävs någon form av återkoppling till en offentlig arena där allmänheten har möjlighet att delta i och bedöma processen samt har möjlighet att kommentera innehållet i denna. Även statens och kommunens roll kommenteras i teorier om deliberativ demokrati. Dessa aktörer kan ta olika roller när företag, intressegrupper och den vidare allmänheten möts. En del menar att staten bör ta en aktiv roll medan andra menar att det är upp till de andra aktörerna att själva organisera deliberationen. I de fall staten eller annan beslutsfattare inte organiserar de demokratiska samtalen återstår kravet på att utfallet av deliberationen ska vara synligt i beslutet.²¹⁵

²¹² Barry 2001 ss. 76f & 183f och Hilgartner 2000 ss. 9ff.

²¹³ Karlsson 2003 s. 221.

²¹⁴ Theodorsson 2003 ss. 57f.

²¹⁵ Dryzek 2000 ss. 88-114 och Vifell 2002 ss. 111f.

Utifrån ovanstående övergripande beskrivning väljer jag att föra in följande tre frågor²¹⁶, vilka ligger till grund för en indelning av den deliberativa demokratin i två riktningar: a) Vilka aktörer bör få tillträde till deliberationen?, b) måste berörda parter själva delta eller kan representanter accepteras? och c) vilken karaktär bör inläggen ha? Utifrån dessa frågor får vi två varianter av den deliberativa demokratin. Den första kallar jag 'deltagande deliberativ demokrati' och den andra 'rationell deliberativ demokrati'.

I en deltagande deliberativ demokrati välkomnas alla aktörer som känner sig berörda av en fråga. Särskild vikt läggs vid aktörer från det civila samhället då ett livfullt civilsamhälle ses som en viktig resurs för demokratisering av staten samt en kontroll av att staten sköter sina åtaganden gentemot medborgarna. Eftersom alla berörda aktörer välkomnas att delta i det demokratiska samtalet är representanter inte nödvändiga, men kan förekomma. För att underlätta för deltagande bör staten försöka utjämna ojämlikheter, till exempel genom att ge stöd till engagemang.²¹⁷ I denna version betonas att de inlägg som framförs i deliberationen inte behöver vara kunskapsbaserade, utan även emotionellt baserade argument ses som viktiga inslag i deliberationen. Exempel på andra former av inlägg som accepteras är inlägg baserade på egna upplevelser, retorik, känslor och de som baseras på erfarenheter och upplevelser som delas av en grupp människor inom ett visst område. Genom att öppna för olika former av inlägg antas det bli lättare för ett större antal aktörer att delta då individer har olika sätt att uttrycka sig. Utöver olika former av inlägg ses det som acceptabelt att ge sig in i en diskussion med skeptisk attityd, exempelvis att opinionsgrupper ifrågasätter experters faktapåståenden och trovärdighet samt presenterar alternativa resultat.²¹⁸ Vidare får inga argument utestängas på förhand, utan det är upp till de andra deltagarna i deliberationen att försöka övertyga deltagare som framför odemokratiska och fördomsfulla argument.²¹⁹ Dessutom måste aktörer ha samma möjligheter att lyfta frågor till diskussion, ställa frågor, bli lyssnade på, tala till punkt, bli förstärkta och tagna på allvar.²²⁰

Rationell deliberativ demokrati vilar på antagandet att en aktörs förmåga att formulera rationella argument är en viktig förutsättning för att delta i beslutsfattande. På så sätt påminner denna version mer om en debatt där aktörerna försöker övertyga varandra än en dialog där svar som kan accepteras av en stor grupp människor söks. Ett annat kännetecken är att utbildning eller förkunskaper är viktiga faktorer för deltagande. Detta innebär inte nödvändigtvis

²¹⁶ Se till exempel Dryzek 2000 ss. 6f. Dryzek nämner även andra frågor där anhängare till deliberativ demokrati har olika åsikter. Liknande frågor tas även upp av Hagendijk och Kallerud i modellen 'deliberative governance'. Hagendijk & Kallerud 2003.

²¹⁷ Dryzek 2000 ss. 170f.

²¹⁸ Dryzek 2000 ss. 66-71, Mouffe 1999 ss. 746f & 752ff och 2003 och Mouffe 2003-01-30.

²¹⁹ Dryzek 2000 ss. 168f.

²²⁰ Theodorsson 2004 ss. 32 & 50f.

att aktörer bör uteslutas på grund av bristande kunskap, men att medborgare bör engagera sig i de frågor som de finner intressanta och där de har speciell kunskap. Det finns också en öppenhet för representanter inom denna version då det ses som viktigast att olika åsikter hörs, inte att alla individer deltar. På så sätt skapas också en möjlighet för mindre kunniga aktörer att anlita andra aktörer att företräda dem i deliberationer.²²¹ Värderandet av rationalitet, argumentation och kunskap underlättar deltagandet för experter och akademiker och samtalen kommer lätt att utspelas på deras arena då denna form av deliberation påminner om en vetenskaplig diskussion.²²² Om deliberationerna främst sker mellan experter kan en expertdeliberation sägas uppstå.

Sammanfattningsvis kan den deliberativa demokratin beskrivas som en process med olika former av samtal och diskussioner som grund för beslutsfattande. Karaktären hos inläggen beror på vilken version av deliberativ demokrati som avses. I en rationell deliberativ demokrati efterfrågas orsaksargument, bevis, värderingar och övertalning. I en deltagande deliberativ demokrati välkomnas även emotionellt baserade inlägg. Det bästa beslutet enligt den deliberativa demokratin är ett beslut som tar alla berördas intressen i beaktande. Det finns dock en risk för att aktörer som agerar utifrån deliberativa ideal, främst inom den rationella varianten, agerar strategiskt och använder sig av retoriska resurser i syfte att uppnå de beslut de strävar efter i en fråga. Detta strategiska agerande kan studeras som försök till uteslutning av andra aktörer eller argument då en aktör som är framgångsrik i att dra en gräns mot andra aktörers medverkan och argument ytterst påverkar utgången av en deliberativ beslutsprocess. Huvudargumentet för deliberativ demokrati är att det är en modell som tar stor hänsyn till individens kapacitet för självstyre då människor antas ha kapacitet att delta i allmänna samtal om det allmännas bästa.

Teknokrati

Teknokrati är ingen demokratimodell, utan en styrelseform där experter har makt över beslutsfattandet, problemdefinitionerna och de viktiga värderingarna.²²³ Detta innebär att allmänhetens kunskaper och erfarenheter åsidosätts och att olika experter får definitions- och tolkningsföreträde. Enligt en vidare definition av teknokrati anses experter inte bara besitta överlägsen teknisk och vetenskaplig kunskap, utan även moralisk, filosofisk, historisk, psykologisk etc. Argumentet för expertstyre är att allmänheten är alltför emotionell och saknar förmåga att korrekt

²²¹ Elster 1998 ss. 8f, 13 & 16.

²²² Gambetta 1998 s. 39.

²²³ Karlsson 2005 s. 9.

bedöma sina egna intressen.²²⁴ Detta leder till åsikten att allmänheten inte kan fatta rationella beslut. Med rationella beslut avses beslut som är kunskapsbaserade. Enligt teknokrater anses inte heller politiker besitta tillräcklig beslutskompetens. De aktörer som ska ha rätt att fatta beslut bör i stället hämtas bland experternas skara. Politiker blir på så sätt beroende av expertråd eller till och med expertbeslut. Politikernas minskade makt innebär att den demokratiska domänens självständighet minskar eller försvinner och att politiker övergår från att fatta självständiga beslut till att verkställa den kunskap och de strategier som experter formulerar. Genom informationsspridning hoppas teknokraterna att lekmännen ska bli mindre okunniga.²²⁵ Då politiker och allmänhet ses som beroende av experter kommer den demokratiska diskussionen att underkastas expertargument och de medborgare som inte behärskar eller förstår detta språk får svårt att delta i diskussioner. Det är också möjligt att politiska beslut föregås av slutna diskussioner, där experter och kanske politiker deltar, snarare än offentliga diskussioner där olika aktörer välkomnas. En teknokrati vilar således på att en gränslinje upprättas mellan de aktörer som anses förstå och de som inte anses förstå en viss fråga. De aktörer som anses förstå en fråga (experter) ses därmed som de legitima beslutsfattarna. Vidare dras en linje mellan så kallade 'expertfrågor' respektive 'politiska frågor' (frågor för politiker och allmänhet).²²⁶

Utifrån denna övergripande beskrivning av teknokratin, kan en starkare och svagare version urskiljas. En stark version innebär att experter anses inneha nödvändig och avgörande kompetens i vissa frågor och att denna kompetens saknas hos medborgare och politiker. Denna expertkunskap utgör den avgörande källan, själva rationalitetsformen, för den offentliga debatten i frågan. Teknokrati uttryckt på detta sätt innebär att expertkunskaper kontrollerar den demokratiska diskussionen, vilken omöjligt kan undfly expertkunskaperna. Söker politiker och medborgare befria sig från experternas inflytande leder detta endast till att populismen tydliggörs och att en demokrati baserad okunskap skapas.²²⁷ Utifrån en stark teknokratidefinition anses vissa samhällsfrågor alltigenom kunskapsbaserade och grupper i samhället värderas utifrån vilken mängd kunskap de tillägnat sig av den vetenskapligt baserade kunskapen. Experter blir de legitima beslutsfattarna och den vetenskapliga kunskapen blir den demokratiska diskussionens norm.

En svagare form av teknokrati innebär att expertkunskaper kan vara av stor betydelse, men detta till trots har medborgare och politiker något att sätta emot

²²⁴ I en del beskrivningar av teknokrati betonas att inte bara experter kan agera teknokratiskt, utan att handlingar och konsekvenser kan vara teknokratiska oavsett vem som utför dem, se till exempel Karlsson 2005 s. 13.

²²⁵ Dahl 1999 ss. 72 & 77f och Habermas 1984 ss. 106f.

²²⁶ Fischer 1990 ss. 15, 24 & 28.

²²⁷ Turner 2001 ss. 124f.

dessa kunskaper. Här är expertkunskaper inte allena rådande, utan måste sättas in i ett bredare sammanhang av kunskapsformer och värderingar. Dessutom behåller folket den avgörande auktoriteten att utföra denna värdering av expertkunskaperna och komplexa sammanvägningar inför beslutsfattande. För att kunna värdera olika kunskapspåståenden bör medborgarna ges viss tillgång till vetenskaplig och teknisk information, även om de behöver hjälp av experter att tolka den.²²⁸ Lösningen på alltför starka teknokratiska tendenser innebär att inom ramen för en demokratisk stat skapa goda möjligheter för värderande och viktande av expertkunskaper, att upprätta statlig neutralitet i förhållande till kunskapsstyper och värderingar samt ge folket ett tydligt mandat att avgöra också de frågor där expertkunskaper anses viktiga, men aldrig tillåts bli allena rådande. Det handlar således inte så mycket om att demokratin ska överges, som om att omdefiniera vad demokrati innebär.²²⁹

Den teknokratiska modellen är inte okontroversiell och inte sällan riktas kritik mot detta ideal. Huvudkritiken mot den allmänna definitionen av ett teknokratiskt styre är att det knappast finns några medborgare som har primat på vad som är moral och att det inte räcker med instrumentellt kunnande när politiska beslut ska fattas.²³⁰

Det är här som varje argument för det rena teknokratstyret havererar. Teknokrater är inte mer kvalificerade än andra att göra moraliska överväganden. Det kan förhålla sig tvärt om i vår värld av komplex kunskap.²³¹

Teknokrater är dessutom specialister på ett litet område och bör därför inte ha större inflytande än andra personer utanför detta kompetensområde. Statsvetaren Robert A. Dahl menar till exempel att kärnvapentekniker har kunskap om att bygga vapen som ligger bortom allmänhetens kunnande, men att dessa tekniker inte har särskild kompetens att avgöra om dessa vapen ska användas.²³²

Sammanfattningsvis kan teknokratin ses som en styrelseform där politiker (och allmänhet) har avsat sig makten att definiera den politiska agendan och det politiska beslutsfattandet till förmån för experter. Inom teknokratin ses allmänheten som irrationell och okunnig, en grupp som därför måste representeras och i viss mån, eller helt, utestängas från beslutsfattandet. Utifrån denna gränsdragning får de aktörer som har kunskap rätten att fatta beslut även om de inte är valda, vilket innebär att olika experter kan åsidosätta såväl valda representanter som väljare. Huvudargumentet för teknokratin är att vissa av

²²⁸ Mickunas & Pilotta 1998 s. 88.

²²⁹ Fischer 1990 ss. 343 & 368.

²³⁰ Dahl 1999 s. 78.

²³¹ Ibid s. 81.

²³² Ibid ss. 80f.

dagens samhällsfrågor är kunskapsbaserade, vilket får till följd att grupper i samhället bör värderas utifrån hur mycket de har tillägnat sig av den vetenskapligt baserade kunskapen. Beslut bör därför fattas av kompetenta aktörer som anses stå utanför det politiska spelet. Betonandet av vetenskaplig kunskap leder också till att vetenskapliga och rationella argument blir normen inom den demokratiska diskussionen och de som inte använder sådana argument utesluts på så sätt från denna. Skillnaden mellan den starka och den svaga varianten kan beskrivas som att i den förra delegeras besluten till experter medan i den senare är experternas råd viktiga för politiker.

Från subpolitik till expertis

Som nämndes ovan lämpar sig Becks subpolitikbegrepp för att beskriva de förändrade villkoren för det politiska arbetet. Begreppet möjliggör däremot inte analyser av hur det politiska arbetet bör organiseras. För att kunna analysera aktörers syn på hur kärnavfallsfrågan bör hanteras, kompletteras därför subpolitikbegreppet med fyra demokratimodeller: 'representativ demokrati', 'deltagardemokrati', 'deliberativ demokrati' och 'teknokrati'. Dessa modeller används för att studera vilka demokratiideal kärnavfallsaktörerna ger uttryck för, det vill säga deras syn på vilka roller beslutsfattare, medborgare och experter bör ha i politiska frågor och hur beslut bör fattas. En av de förändrade förutsättningarna för den samtida politiken som Beck beskriver är ett ökat expertberoende samt ökat deltagande från aktörer från det civila samhället (inklusive företag). Experternas roll i politiska frågor beskrivs i första hand inom den teknokratiska modellen, medan allmänhetens och politikernas roll behandlas i alla modeller. Ingen av modellerna erbjuder dock redskap för studier av hur kärnavfallsaktörer agerar för att tillskriva andra aktörer olika roller, såsom expert och lekman respektive legitim och illegitim beslutsfattare. Annorlunda uttryckt: modellerna saknar redskap för att studera hur kärnavfallsaktörerna drar en gräns mellan vilka aktörer som tillskrivs en viss roll respektive vilka som utestängs. Modellerna saknar också öppenhet för att det kan finnas olika perspektiv på hur roller bör fördelas eftersom varje modell företräder ett specifikt perspektiv på vilken roll politiker, experter och allmänhet bör ha.

En annan förändring enligt Beck är att delar av politiken flyttar ut från arenor som kan kopplas till den parlamentariska demokratin (parlament, kommunfullmäktige, politiska partier etc). Becks subpolitikbegrepp erbjuder däremot inga analytiska redskap för att identifiera aktörers uppfattning om vilka arenor som är viktigast (parlamentariska, civila, tekniska eller ekonomiska) i det politiska arbetet eller relationen mellan dessa arenor. Genom applicerandet av demokratimodellerna blir det möjligt att studera vilken arena som aktörerna ser som viktig i det politiska arbetet. Däremot möjliggör subpolitikbegreppet och demokratimodellerna inte studier av hur kärnavfallsaktörerna agerar för att

definiera en arena som viktigare än en annan eller hur de agerar för att förflytta en fråga mellan olika arenor. Annorlunda uttryckt: subpolitikbegreppet och demokratimodellerna erbjuder inga redskap för att studera hur aktörerna drar gränser mellan relevanta respektive irrelevanta arenor för en frågas politiska behandling.

En följd av det ökade antalet aktörer som deltar i det subpolitiska arbetet samt att delar av politiken utspelas på nya arenor är enligt Beck att aktörerna använder sig av en mångfald av metoder för att påverka en frågas hantering, metoder som inte alltid ryms inom det representativa demokratiidealet. Även inom demokratimodellerna fokuseras hur aktörer går tillväga för att påverka politiken. Genom att lägga dessa till Becks subpolitik blir det möjligt att identifiera vilka demokratisyner som kärnavfallsaktörerna förespråkar. Däremot saknar både subpolitikbegreppet och demokratimodellerna redskap för att identifiera hur aktörerna agerar för att inkludera eller utestänga vissa frågor på den politiska agendan.

En tredje förändring som Beck noterar är att subpolitik innebär att gränsen mellan olika aktörers ansvarsområden och mellan olika arenor luckras upp. Inom demokratimodellerna finns det tydliga ideal om vilka aktörer och arenor som är viktiga, medan Beck nöjer sig med att konstatera att politik utspelar sig på flera arenor. Även om det inom demokratimodellerna läggs olika vikt vid såväl aktörer som arenor erbjuder modellerna inga redskap för att studera hur kärnavfallsaktörerna drar gränser mellan olika demokratiideal.

Sammanfattningsvis erbjuder en kombination av Becks subpolitikbegrepp och de fyra demokratimodellerna redskap för att studera hur kärnavfallsaktörerna ser på olika aktörers, arenors och politiska metoders betydelse i en subpolitisk fråga. Begreppet och modellerna behöver dock kompletteras med redskap för att studera experternas roll i politiken. Trots att experter tillskrivs stor betydelse både inom subpolitiken och teknokratien så saknar demokratimodellerna redskap för att studera olika former av expertis eller hur en aktör erhåller expertstatus. För att kunna analysera kärnavfallsfrågan, som på många sätt är en expertberoende fråga, introduceras i följande avsnitt begrepp som innebär starkare fokus på förhandling om olika roller och som är öppna för att det finns flera samexisterande perspektiv på rollfördelningen. På så sätt görs en återkoppling till subpolitiken men också till demokratiska ideal.

3.2 Gränsarbete och expertis

I detta avsnitt introduceras begreppen 'gränsarbete', 'expertis' och 'tolkningsflexibilitet'. Genom dessa begrepp blir det möjligt att beskriva, kartlägga och analysera hur en fråga definieras, hur aktörer konstrueras och vilken roll olika aktörer får för en frågas behandling genom olika aktörers interaktion. Hur expertaktörer konstrueras och hur deras roller definieras påverkar också till exempel beslutsfattares, forskares, företags, nya sociala rörelsers och allmänhetens roller. Genom att studera gränsarbete blir det möjligt att säga något om hur de involverade aktörerna förhåller sig till de aktörskategorier som berörs av Beck och demokratimodellerna.

Gränsarbete och konstruktion av expertis

De förändrade politiska förutsättningarna (uppkomsten av subpolitik) skapar en diskussion om hur beslutsfattandet ska ske i frågor där teknik och politik möts. Utifrån Becks subpolitikbegrepp framstår experter som viktiga för det politiska arbetet. Men vilken expert har den 'rätta' tolkningen? Vem kan man lita på? Och vem är egentligen 'expert'? Var går gränsen mellan 'vetenskap' respektive 'politik'? Dessa frågor förblir obesvarade hos Beck.

Vid närmare granskning finner vi att gränserna mellan vetenskap och ovetenskap, expert och lekman, vetenskap och politik är historiskt och socialt skapade. Gränserna är helt enkelt omedvetet eller medvetet framdrivna av olika aktörer och deras interaktion. Detta gör att gränsdragning kan studeras som en social konstruktion och analyseras som ett resultat av sociala strategier. På så sätt blir det viktigt med empiriska studier av hur aktörer försöker uppnå konsensus om en gräns och hur en eventuell konsensus används av aktörer i samhället för att konstruera en gräns mellan vetenskap och något annat.²³³

Aktiviteten att upprätta och försvara en viss gräns mellan vetenskap och ovetenskap, inkluderat ambitionen att övertyga andra aktörer om att denna gräns är den riktiga, kallas 'gränsarbete'.²³⁴ Detta gränsarbete är i sig något ofrånkomligt eftersom människan är en klassificerande och därmed gränsdragande varelse.²³⁵

Boundary-work occurs as people contend for, legitimate, or challenge the cognitive authority of science-and the credibility, prestige, power, and material resources that attend such a privileged position.²³⁶

²³³ Gieryn 2002 ss. 393-406.

²³⁴ Gieryn 1999 s. 4.

²³⁵ Bowker & Leigh Star 1999.

²³⁶ Gieryn 2002 s. 405.

Begreppet 'gränsarbete' myntades ursprungligen av sociologen Thomas F. Gieryn för att möjliggöra ett empiriskt studium av vetenskapens gränser.²³⁷ Andra forskare har senare applicerat begreppet på gränsen mellan vetenskap och politik.²³⁸

Ett viktigt syfte med gränsarbete är således att övertyga andra aktörer att den egna gränsdragningen är den riktiga. Gränsarbete i anslutning till vetenskap genomförs i syfte att stärka den egna verksamhetens symboliska och materiella resurser samt för att försvara och stärka dess professionella autonomi. Om en aktör lyckas med att definiera en viss verksamhet som vetenskaplig innebär det samtidigt att någon annan verksamhet definieras som ovetenskaplig.²³⁹ Den aktör som lyckas skapa stöd för sin gränsdragning har mycket att vinna.

Gieryn delar in gränsarbete i några underkategorier. Två av dessa är expansion och försvar.²⁴⁰ 'Expanderande gränsarbete' innebär att en aktör försöker förflytta sina kulturella gränser till områden som redan innehas av andra aktörer, det vill säga att försöka vinna över andra aktörers anhängare. Expansion handlar således om att få aktörer utanför den egna kretsen att acceptera gränserna, att länka de egna gränserna till andra aktörers redan accepterade gränsdragningar och att påvisa kopplingar mellan den egna verksamheten och andras. På så sätt hoppas aktören att erövra bredare stöd för sin verksamhet och påvisa ett samband mellan sin egen gränsdragning och andras. Ytterst handlar detta om vilken aktör som har auktoritet att skapa förstelsekartor och fälla andras.²⁴¹ Ett exempel på expansion är att vetenskapliga experter kan försöka få inflytande över frågor som traditionellt ses som politiska. Om vetenskapliga experter är framgångsrika i sin expansion kommer politiken att förvetenskapligas.

'Försvarande gränsarbete' innebär att en aktör försöker resa murar för att skydda resurser och privilegier gentemot konkurrenter (aktörer med en annan kartbild). För vetenskapsmän handlar denna form av gränsarbete om att skydda vetenskapen från en utomstående aktörs insyn och inflytande. Gränsen mellan vetenskap och politik är komplicerad då vetenskapsmän behöver politiskt stöd för sin verksamhet och då politiska aktörer gärna vill stödja sina beslut mot vetenskapliga resultat samtidigt som ingen av dessa aktörer vill att gränsen raseras.²⁴² På så sätt uppstår ett slags ömsesidigt beroende mellan dessa aktörer. För vetenskapsmännen handlar det om att interagera tillräckligt mycket med politikerna för att erhålla deras stöd för sin verksamhet samtidigt som de måste

²³⁷ Gieryn 1999 s. 6.

²³⁸ Se till exempel Jasanoff 1990 och Sundqvist 1991b.

²³⁹ Gieryn 1999 ss. vii-xii & 1-35.

²⁴⁰ Gieryn 2002 s. 424. I denna artikel utökas 'gränsarbetsmetaforen' från att handla om vetenskapens gränser, till att även innefatta gränser kring teknik respektive samhälle samt gränser mellan dessa tre sfärer. Liknande resonemang finns hos Sundqvist 1991b kapitel 9. Här delas gränsarbetet upp i a) expanderande gränsarbete och b) begränsande gränsarbete.

²⁴¹ Gieryn 2002 ss. 429ff.

²⁴² Ibid ss. 434ff & 437ff.

försvara sin verksamhet från för mycket politiskt inflytande. Om vetenskapsmännen inte visar något av sin verksamhet för politikerna så behöver de inte försvara sig mot utomstående inblandning, men samtidigt riskerar de att inte erhålla tillräckligt stöd för sina gränser. Förhandlingar pågår mellan olika aktörers inflytande över frågor som befinner sig i gränsområdet mellan vetenskap och politik. Gieryn sammanfattar försvarande gränsarbete enligt följande:

Bring science near enough so that political choices are legitimated by their perceived grounding in authoritative and objective understandings of the facts as only sciences provides, but not so close that choices and futures become exclusively "technical" and beyond the grasp and thus control of non-scientists.²⁴³

I fallstudier har visats att aktörer genom att definiera och omdefiniera frågor från vetenskapliga till politiska och vice versa kan vinna strategiska fördelar.²⁴⁴ Ur ett sociologiskt perspektiv finns det således ingen naturlig eller självklar gräns mellan vad som ska anses som politiska respektive vetenskapliga frågor. I stället är det en sociologisk uppgift att undersöka varför en viss syn på gränsen mellan vetenskap och politik etableras och vinner gehör samt studera vilka konsekvenser detta får för en frågas samhällsliga hantering. Vetenskapsmän behöver politiker för att få stöd för sin verksamhet och politiker behöver vetenskapsmän för att få råd. Genom att dra en gräns mellan vilka frågor som definieras som vetenskapliga respektive politiska kan en aktör försöka vinna makt över hur en fråga definieras, lyckas utestänga andra aktörer eller försvåra för andra aktörer att göra det samma.²⁴⁵

Susan E. Cozzens och Edward J. Woodhouse sammanfattar gränsarbete genom att beskriva det som en normativ aktivitet som ytterst handlar om att kreditera och misskreditera genom att erövra och vakta territorier och dra temporära och artificiella gränser för vetenskap. På så sätt blir vetenskaplig kunskap en förhandlingsprodukt, skapad via interaktion mellan vetenskapsmän, men också mellan vetenskapsmän, beslutsfattare och allmänhet. Vad som får status som vetenskap blir på så sätt en fråga om hur förhandlingsauktoriteten och resurser fördelas mellan olika aktörer.²⁴⁶

Försök till gränsdragningar kan också ses när det gäller vilka aktörer som erhåller status som experter respektive icke-experter.²⁴⁷ H. M. Collins och Robert Evans har förslagit en ny syn på expertbegreppet i samband med vad de

²⁴³ Gieryn 2002 s. 436.

²⁴⁴ Se till exempel Jasanoff 1990.

²⁴⁵ Gieryn 1999 ss. 336-362.

²⁴⁶ Cozzens & Woodhouse 2002 ss. 533f & 540f.

²⁴⁷ Enligt Sundqvist befinner sig experten i gränslandet mellan vetenskap och politik. Se Sundqvist 1991b kapitel 6.

benämner för 'tekniskt beslutsfattande'.²⁴⁸ De utgår från den övergripande definitionen av expert som en person som tillförskaffat sig kunskap och erfarenhet om en speciell fråga eller område, snarare än en person med en viss examen eller tillhörig en viss institution.²⁴⁹ Collins och Evans menar att det är viktigt att studera vilka aktörer som erhåller expert- eller lekmannastatus, det vill säga hur aktörer tillskrivs status som expert eller icke-expert.²⁵⁰ Aktörers försök att kategorisera varandra som 'experter' eller 'lekmän' kan studeras som gränsarbete. Genom att kombinera expertbegreppet med gränsarbetsbegreppet blir det möjligt att empiriskt studera hur kärnavfallsaktörerna agerar för att tillskriva varandra status (och inflytande över kärnavfallsfrågan) som expert respektive lekman.

Collins och Evans nöjer sig inte med att studera vilken aktör som definieras som expert, utan menar att det även är av intresse att studera olika former av expertis. Den första expertgruppen består enligt dem av forskare, det vill säga personer som har certifikat på sin kunskap. Denna expertgrupp delas sedan in i två delar. Den första delen består av individer som tillhör den inre kretsen (core-set) och som därför besitter kunskap om en fråga genom att vara djupt involverade i området. Enligt Collins bör forskare endast tillskrivas expertstatus i de frågor vilka de tillhör den inre kretsen.²⁵¹ Enligt Collins och Evans pågår en kamp angående vilka individer som ska räknas in denna grupp. Den andra delen består av övriga forskare, vilka enligt Collins och Evans inte bör tillskrivas expertstatus i de frågor där de befinner sig utanför den inre kretsen. Enligt Collins och Evans är de forskare som hamnar utanför kärngruppen inte viktigare för beslutsfattandet än lekmän. Den andra expertkategorin är erfarenhetsbaserade experter. Dessa experter har, liksom forskareexperter, erhållit sin kunskap genom lång och relevant erfarenhet eller djupt engagemang inom ett område. Genom att inkludera olika sorters expertis, menar Collins och Evans att olika aspekter av en fråga fångas upp.²⁵² Ett exempel på erfarenhetsbaserade experter är fårfarmarna i Cumbria, Storbritannien, som drabbades av radioaktivt nerfall efter Tjernobylyckan. Efter olyckan visade det sig vid flertalet tillfällen att fårfarmarna hade en annan kunskap, knuten till de lokala förutsättningarna, än de experter som anlätades av myndigheter för att besluta om restriktioner för hanteringen av får och fårkött. Fårfarmarnas expertis var således 'erfarenhetsbaserad' och inte erhållen via formell utbildning.²⁵³

²⁴⁸ Ett tekniskt beslutsfattande uppstår när teknik och vetenskap möter den politiska domänen i frågor som berör allmänheten. Collins & Evans 2002 s. 236.

²⁴⁹ Collins & Evans 2002 ss. 236 & 249.

²⁵⁰ Ibid ss. 237ff.

²⁵¹ Collins 1999 s. 164 och Collins & Evans 2002. s 242.

²⁵² Collins & Evans 2002 ss. 242, 249ff, 260, 265ff & 270.

²⁵³ Wynne 1996.

Förhandlingen om vilken aktör som ska anses tillhöra den inre kretsen av forskare och därmed tillskrivas expertstatus kan liksom kampen om vilken aktör som ska erhålla status som lekmannaexperter studeras som gränsarbete. Genom att kombinera gränsarbetsbegreppet med expertbegreppet och de olika expertformerna möjliggörs en empirisk analys av kärnavfallsaktörernas gränsdragningar mellan kärnavfallsexperter respektive kärnavfallslekmän samt en analys av vilken form av expertis som kärnavfallsaktörer anses inneha.²⁵⁴

Hur en gräns dras handlar ytterst om 'tolkningsflexibilitet'. Begreppet tolkningsflexibilitet introducerades av Collins. Genom användningen av detta begrepp vill Collins bidra till förståelsen av relationen mellan vetenskaplig kunskap och vidare sociala processer.²⁵⁵ Med tolkningsflexibilitet avses att det föreligger principiell öppenhet gällande tolkningar av vetenskapliga data. Detta synsätt är framför allt metodologiskt, eftersom vi har att förklara varför förekomsten av olika tolkningar är begränsad. Då tolkningsflexibilitet innebär en öppenhet för olika alternativ uppstår osäkerhet om hur världen är beskaffad. Denna öppenhet innebär att olika aktörer måste kämpa för att få gehör för och sprida sina tolkningar i en kamp med andra aktörers tolkning av samma fenomen. Detta i syfte att etablera den egna tolkningen som 'rätt' och 'sann'. Collins menar att aktörer använder sig av presentationsteknik och retorik för att vinna gehör för den egna tolkningen.²⁵⁶ Så länge tolkningsflexibilitet råder kan vare sig vetenskapen eller någon annan instans göra anspråk på att fullt ut ange den 'rätta' innebörden av ett fenomen. En fråga som "*vilken förvarsmetod för använt kärnbränsle är den säkraste?*" har inget entydigt svar om tolkningsflexibilitet råder eftersom flera tolkningar förekommer.

'Tolkningsflexibilitet' utgör det första stadiet i en process för hur vetenskapliga kunskapspåståenden tolkas och utvecklas och hur de ska förklaras. Varje gång ett kunskapspåstående möter en ny grupp av aktörer, uppstår en tolkningssituation. Olika tolkningar fortsätter att konkurrera tills en så kallad 'stängning' uppstår, vilket är det andra stadiet. När enighet om en tolkning och när andra tolkningar har utestängts kan en stängning sägas ha uppstått. En stängning innebär att det råder enighet bland forskarna om naturens egenskaper, det vill säga en tolkning har fått status som fakta och sanning. En stängning är inte evig, utan en ny situation av tolkningsflexibilitet kan uppstå. Ett exempel på hur vetenskapliga data återigen kan öppnas för en social förhandling är om den presenteras för nya aktörer som inte accepterar den 'gamla' tolkningen. Ett annat exempel på hur tolkningsflexibilitet kan uppstå är om nya vetenskapliga data presenteras. På så sätt blir varje stängning tillfällig. Ibland enrollerar forskare aktörer i det vidare

²⁵⁴ Studier av hur olika kunskaper; vetenskapliga, erfarenhetsbaserade eller lekmannakunskaper, värderas i svensk politik är inget nytt. Se till exempel Hedrén 1994.

²⁵⁵ Collins 1981 s. 4.

²⁵⁶ Ibid ss. 4f.

samhället för att uppnå en stängning, även om det kanske vanligaste är att en stängning sker inom en liten grupp forskare. Stöd från det vidare samhället utgör det tredje stadiet i processen.²⁵⁷

3.3 Analys av teknifierad politik och politiserad teknik

Hur förhåller sig då subpolitikbegreppet, de fyra demokratimodellerna samt begreppen gränsarbete, expertis och tolkningsflexibilitet till varandra? Nedan diskuteras relationen mellan det teoretiska ramverkets delar med fokus på vilka fördelar en kombination av dessa innebär.

Som nämndes ovan finns överlappningar mellan subpolitiken och demokratimodellerna. Exempel på sådana likheter är att båda uppmärksammar att det politiska arbetet rymmer en rad olika aktörer förutom politiker (till exempel experter, företag, enskilda individer och medborgarsammanslutningar), att politik utspelar sig på flera olika arenor och att politik kan ta sig olika uttryck. Dessutom innebär demokratimodellerna möjligheter att studera kärnavfallsaktörernas syn på hur det politiska arbetet med kärnavfallsfrågan bör utformas. Däremot saknar både subpolitiken och demokratimodellerna redskap för att empiriskt studera hur kärnavfallsaktörerna agerar för att tillskriva en aktör status som expert, hur de agerar för att definiera en fråga som politisk och hur de agerar för att definiera en fråga som relevant. Som nämndes ovan erbjuder begreppet gränsarbete redskap för att studera hur aktörer drar en gräns mellan vetenskapliga respektive icke-vetenskapliga frågor och mellan vetenskapliga respektive politiska frågor. I kommande empiriska kapitel väljer jag att utvidga begreppet till studiet av hur kärnavfallsaktörerna drar en gräns mellan kärnavfallsexpert och kärnavfallslekman, mellan politiska och icke-politiska aspekter samt mellan relevanta och icke-relevanta aspekter av kärnavfallsfrågan. På så sätt ger gränsarbetsbegreppet och demokratimodellerna redskap för att empiriskt studera hur kärnavfallsaktörerna drar gränser mellan olika aktörer och aspekter av kärnavfallsfrågan. Aktörernas preferenser kan relateras till olika demokratimodeller, vilket i sin tur kan ses som en gränsdragningsstrid eftersom förespråkandet av ett demokratiideal samtidigt innebär att en gräns reses mot andra modeller och andra aktörers val av modell.

Även de olika formerna av gränsarbete, expansion och försvar, kan appliceras på politiska aktörers agerande. Utifrån den ursprungliga betydelsen av expanderande respektive försvarande gränsarbete studeras vetenskapsmäns agerande. I denna studie kombineras varianterna även med demokratimodellerna. På så sätt blir det möjligt att studera expansion och försvar utifrån ett demokratiskt perspektiv. Politisk expansion handlar då om studiet av hur

²⁵⁷ Collins 1981 ss. 4 & 7 och Collins 1992 s. 26.

aktörerna agerar för att erhålla stöd för sina politiska preferenser från andra aktörer, medan försvar ur ett politiskt perspektiv handlar om hur aktörer agerar för att försvara sina politiska privilegier.

För att kunna analysera arbetet med kärnavfallsfrågan ur ett demokratiskt perspektiv behövs också redskap för att studera hur aktörerna tillskriver varandra status som legitim eller illegitim beslutsfattare. Studier av vilken aktör som erhåller status som beslutsfattare blir möjliga genom kombinationen av gränsarbetsbegreppet och expertbegreppet. Som nämndes ovan erbjuder en sådan kombination redskap för att analysera vem som erhåller status som expert respektive lekman. Här studeras dessutom vem som erhåller status som beslutsfattare. I min studie används denna kombination även för att studera vilken aktör som tillskrivs status som beslutsfattare och som legitim part i arbetet med kärnavfallet. Då gränsarbete består av studier av samspelet mellan aktörer, krävs studier av hur kärnavfallsaktörerna arbetar med kärnavfallsfrågan ur ett nerifrån- och upp-perspektiv på lokala arenor, vilket ligger i linje med governancebegreppet.

Även om en kombination av demokratimodellerna, gränsarbetsbegreppet och expertbegreppet möjliggör analys av kärnavfallsaktörernas gränsarbete kring beslutsfattare och relevanta politiska frågor, så är min avsikt inte att ta ställning till huruvida aktörerna uppfyller en modells alla krav eller vilken modell som är mest lämpad, utan i att enlighet med idén om tolkningsflexibilitet identifiera och kategorisera aktörernas egna demokratisyner. Detta innebär att frågor som vilket demokratiideal som är det bästa och vilka aktörer som är legitima deltagare i kärnavfallsfrågan inte har några givna svar.

Utifrån Collins och Evans beskrivning av expertis möjliggörs studier av vem som tillskrivs expertstatus, men inga redskap för att diskutera experters inflytande ur ett demokratiskt perspektiv. Genom att komplettera med demokratimodellerna och subpolitiken blir det möjligt att diskutera experternas politiska engagemang ur ett demokratiskt perspektiv, det vill säga vilka demokratiska konsekvenser engagemanget får.

Sammanfattningsvis innebär kombinationen av subpolitik, demokratimodeller, expertbegrepp, gränsarbetsbegrepp och tolkningsflexibilitet möjlighet att studera förekomsten av gränsdragningar i kärnavfallsfrågan utifrån ett demokratiskt perspektiv. Förändringen av förhållandet mellan politiker, experter och det civila samhället kännetecknas bland annat av att fler aktörer deltar i det politiska arbetet, att engagerade aktörer måste dela med sig av sitt inflytande över olika frågor samt att nya politiska beslutscentra uppstår. För att kunna studera de förändrade villkoren krävs en kombination av teorier från olika traditioner. Ett exempel på en fråga där flera olika aktörer med olika bakgrund deltar är planerandet av ett slutförvar för kärnavfall. Hur dras då gränser angående aktörers roller i kärnavfallsfrågan? Vilka demokratiideal (demokratimodeller)

förespråkar aktörerna? Hur agerar aktörer för att kommunicera och vinna stöd för vissa gränsdragningar och tolkningar av kärnavfallsfrågan? I kommande kapitel studeras två förstudier, tre utökade samråd för natur- och miljöorganisationer samt två studieresor för invånare i Oskarshamn och Östhammar.

3.4 Metod och material

Det insamlade materialet som ligger till grund för denna studie består av dokument, intervjuer och deltagande observationer. En fördel med att använda olika typer av empiri och insamlingsmetoder är att det blir lättare att få en bred bild av frågan och de aktörer som studeras. På så sätt blir det enklare att kontextualisera materialet och få en bättre förståelse av kärnavfallsaktörernas arbete med och syn på förstudierna, samråden och studieresorna.

Dokument (skriftligt material) kan användas i deskriptivt syfte, som bakgrundsmaterial, men också ligga till grund för en mer ingående analys.²⁵⁸ I beskrivningen och analysen av förstudierna i Nyköping och Tierp används dokumenten som bakgrundsmaterial. I kapitlen om de utökade samråden finns mindre skriftligt material. De dokument som finns har i huvudsak använts för att komplettera fältanteckningarna och observationerna. Inga dokument om studieresorna under platsundersökningsskedet utöver inbjudningar har funnits, utan här utgörs materialet av egna observationer och anteckningar.

Det skriftliga material som används i Nyköpingsstudien består av protokoll och sammanträdesanteckningar från Informations- och beredningsgruppens (IoB), Tjänstemannagruppens och Referensgruppens möten. Därutöver har skriftlig dokumentation av IoB:s arbete studerats. Exempel på dokumenterade aktiviteter är möten och studiecirkel. Materialet erbjuder ett brett perspektiv på hur förstudieaktörer skapade av kommunen arbetade med frågan och hur de officiellt vill framställa sitt arbete med förstudien. Dessutom möjliggör Referensgruppens protokoll en analys av samspelet mellan subpolitiska aktörer, i detta fall lokalpolitiker och föreningsrepresentanter som engagerar sig i förstudien. De lokalpolitiker som inte deltog i förstudiearbetet kan däremot ses som parlamentariska aktörer. I syfte att studera aktörernas syn på demokratiska aspekter av kärnavfallsfrågan har jag fokuserat på vilka aktiviteter dessa kommunala aktörer har anordnat i anslutning till kärnavfallsfrågan. Dessutom har jag studerat aktörernas informationsarbete, remissarbete i anslutning till SKB:s rapporter om förstudien. Slutligen studeras relationen mellan politiker och

²⁵⁸ Fangen 2005 s. 199.

kommunala tjänstemän å ena sidan och opinionsgrupper och andra föreningar å den andra. För att få en bred bild av förstudien i Nyköping räcker det inte att studera lokalpolitiker, utan det krävs även studier av material producerat av andra subpolitiska aktörer. Ett exempel på en sådan aktör är SKB. I denna studie används en rad rapporter som SKB har presenterat i anslutning till förstudien. I huvudsak har SKB:s preliminära rapport för förstudien samt den slutliga förstudierapporten använts som bakgrundsmaterial. Dessa rapporter beskriver hur företaget arbetade med förstudien och vilka slutsatser företaget drar om kommunens förutsättningar att hysa ett slutförvar. En översiktlig beskrivning av mediebevakningen görs genom det klipparkiv som upprättats av IoB, vilket berättar hur såväl media som allmänhet, opinionsgrupper samt lokalpolitiker såg på förstudien. Slutligen studeras remissvar och annat material som producerats av opinionsgrupper och allmänheten i anslutning till förstudien. Detta material erbjuder en bild av hur några subpolitiska aktörer såg på förstudien, arbetade med denna samt av deras inställning till ett eventuellt slutförvar i kommunen.

Det skriftliga materialet i Tierpsstudien har liknande karaktär som i Nyköpingsstudien och används på liknande sätt, det vill säga som bakgrundsmaterial. Dokumenten i Tierpsstudien består av protokoll, sammanträdesanteckningar och andra officiella skrivelser från Referensgruppen. För övrigt studeras NUSKA-gruppens (Norduppländskt regionalt samarbete i kärnavfallsfrågor) protokoll samt det lokala *Annonssbladet* som skickas till kommunens hushåll. Protokollen och *Annonssbladet* beskriver hur förstudieaktörer skapade av kommunen arbetade med förstudien och deras syn på denna. *Annonssbladet* ger också en bra överblick över hur kommunen ville att allmänheten skulle förstå förstudien. NUSKA-protokollen ger en överblick av hur de norduppländska kommuner som berördes av SKB:s lokaliseringsstudier (Tierp, Älvkarleby och Östhammar) arbetade med förstudierna samt hur de samarbetade kring dessa. Då kommunen anlätade en konsult, Wellin Consulting AB, i remissförfarandet av SKB:s preliminära och slutliga förstudierapport, analyseras även konsultrapporterna. Rapporterna erbjuder möjlighet att studera kommunens granskningsarbete av SKB:s rapporter. Ytterligare skriftligt material som används som bakgrundsinformation är flera av de rapporter som SKB har presenterat i anslutning till förstudien. I huvudsak har SKB:s preliminära slutrapport för förstudien samt den slutliga förstudierapporten använts som bakgrundsmaterial. Dessutom har delrapporter om till exempel transportfrågor och boendepreferenser använts som bakgrundsmaterial eftersom dessa omnämns av flera intervjupersoner. Dessa rapporter beskriver hur företaget arbetade med förstudien och de slutsatser som SKB drar om Tierps möjligheter att hysa ett slutförvar. Dessutom används anteckningar från möten om kärnavfallsfrågan vid

länsstyrelsen i Uppsala län och skrivelser från lokala opinionsgrupper. Anteckningarna ger en överblick av hur en myndighet arbetar med en subpolitisk fråga (förstudien). Slutligen ges en översiktlig beskrivning av mediebevakningen med fokus på de regionala tidningarna *Arbetsbladet* och *Uppsala Nya Tidning*. På så sätt studeras hur två regionala tidningar arbetade med förstudien, men också av hur andra aktörer försökte sprida sin syn på förstudien till andra aktörer.

Sammanfattningsvis ger de dokument från olika aktörer som används i Nyköpingsstudien respektive i Tierpsstudien en god bild av aktörernas arbete och syn på förstudien. En nackdel med protokollen är att de är av andrahandskaraktär, det vill säga att protokollen är en sammanfattning av en större och mer komplex diskussion. En annan nackdel är att ovanstående material i första hand erbjuder aktörernas officiella syn på förstudien och kärnavfallsfrågan.

Dokumenterna gällande platsundersökningarna är av offentlig karaktär och kan delas in i två delar. Den första delen berör de utökade samråden med natur- och miljögrupper som SKB anordnar. Detta material erbjuder för det första bakgrundsfakta till de utökade samråden samt rapporter från dessa. Exempel på sådana dokument är inbjudningar, underlagsrapporter, mötesanteckningar och samrådsrapporter. Bakgrundsmaterialet används för att beskriva SKB:s syn på samråd med fokus på vilka frågor företaget tycker är viktiga att diskutera och med vem. Dessutom används SKB:s skrifter för att ge en bild av organiseringen av samråden. Samrådsprotokollen och samrådsrapporterna erbjuder SKB:s officiella bild av vad som skedde på samrådsmötena. Dessutom består samrådsdokumentationen av inskickade kommentarer från miljö- och naturorganisationer som deltog på de studerade samråden. Genom att använda både SKB:s dokumentation och de inskickade kommentarerna möjliggörs en analys av hur huvudaktörerna på de utökade samrådsmötena som här studeras ser på kärnavfallsfrågan och samrådsprocessen. Till skillnad från dokumenten om förstudierna studeras ingen information om samrådsmötena som är producerat av lokalpolitiker. Detta beror dels på att lokalpolitiker och tillsynsmyndigheter intog en passiv roll under själva mötena, dels på att inget skriftligt material från dessa aktörer angående dessa möten har gått att finna.

Den andra delen av materialet rör studieresorna till kärntekniska anläggningar och borrhälsplatser. Denna del består av inbjudningar med tillhörande information om resornas upplägg. Materialet möjliggör en beskrivning av SKB:s upplägg av studieresorna. Allt skriftligt material om studieresorna är producerat av SKB. Studierese materialet består också av deltagande observationer, vilka beskrivs nedan. Sammantaget möjliggör materialet en analys av vad som sker på resorna, hur SKB organiserar dessa samt hur de inbjudna aktörerna agerar under dessa.

Utöver dokumentation från de aktörer som är engagerade i lokaliseringsarbetet, består det skriftliga materialet av tidigare forskningsmaterial om den svenska kärnavfallsfrågan. Dessa skrifter används för att beskriva kärnavfallsfrågans utveckling i Sverige och för att beskriva hur olika aktörer har definierat och omdefinierat frågan över tid (se kapitel 2).

Intervjumaterialet består av två delar. Totalt intervjuades 19 personer i Nyköping och 12 personer i Tierp.²⁵⁹ Intervjuerna genomfördes cirka ett halvår efter att kommunfullmäktige beslutat att säga 'nej' till en platsundersökning i respektive kommun. En fördel med att genomföra intervjuer efter att en process har avslutats är att aktörerna har fått distans till frågan och sitt engagemang. En nackdel är att intervjupersonerna kan ha glömt hur de tänkte om frågan och hur de arbetade med denna. Genom att komplettera dokumenten med en intervjustudie får aktörerna möjlighet att ge sin subjektiva uppfattning av förstudiearbetet. Alla intervjupersoner var tydligt engagerade i förstudiearbetet och flera av dem var utsedda att representera sin grupp i förstudiearbetet. Vidare har urvalet gjorts utifrån målet att erhålla en så bred täckning som möjligt av involverade aktörers perspektiv på och erfarenheter av arbetet med förstudien. Intervjupersonernas engagemang bekräftas i olika dokument och av andra intervjupersoner.

Till sin karaktär är intervjuerna kvalitativa och halvstrukturerade. Sådana intervjuer kännetecknas av att det finns stora möjligheter för intervjupersonerna att påverka samtalets utveckling och berätta om sin livsvärld och uttrycka åsikter och synpunkter med egna ord.²⁶⁰ På så sätt ges kärnavfallsaktörerna möjlighet att beskriva sin syn på förstudien och kärnavfallsfrågan. Intervjupersonerna ses som informanter, vilket innebär att aktörernas egen relation till fenomenet undersöks. I kvalitativa och halvstrukturerade intervjuer är forskarens uppgift endast att ge de tematiska ramarna, för att på så sätt försäkra sig om att få svar på de frågor hon önskar belysa.²⁶¹ Under en halvstrukturerad intervju är det möjligt att göra förändringar vad gäller frågornas form och ordningsföljd om så krävs för att följa upp svaren och berättelserna från de intervjuade personerna.²⁶²

²⁵⁹ I samband med intervjustudien i Nyköping försökte jag få till stånd en intervju med någon representant för ortens tidning, *Sörmlands Nybeter*, utan att lyckas. Orsaken till att en sådan intervju ej genomfördes var svårigheter att hitta lämplig reporter att intervju då de reportrar som skrivit mest om förstudien hade bytt arbete. I samband med intervjustudien i Tierp försökte jag få till stånd en intervju med Företagarförningens representant i Referensgruppen, vilken avböjde att medverka.

²⁶⁰ Holme & Krohn Solvang 1991 s. 110 och Kvale 1997 s. 9.

²⁶¹ Holme & Krohn Solvang 1991 ss. 110ff.

²⁶² Kvale 1997 ss. 117 & 121.

Intervjupersonerna fick information om undersökningen i förväg, vem som finansierade studien, syftet med intervjun, att informationen skulle användas som komplement till skriftlig information och presenteras i form av anonymiserade citat. Intervjuerna utgick från några teman och följdfrågor ställdes utifrån dessa. De teman som användes kan formuleras i följande frågor:

- *Hur kom Du i kontakt med förstudiefrågan?*
- *Hur arbetade Du med förstudiefrågan?*
- *Hur organiserade den organisation som Du företrädde sitt arbete?*
- *Hur definierar Du kärnavfallsfrågan?*
- *Hur kommunicerade Du din syn på kärnavfallsfrågan till andra aktörer?*
- *Hur motiverades Nyköpings respektive Tierps 'nej' till fortsatta undersökningar?*

Intervjuerna varade i cirka en timme och intervjupersonerna fick föreslå plats där de ville att intervjun skulle ske i syfte att få dem att känna sig bekväma med situationen. Intervjun spelades in på band. På så sätt kunde vi båda koncentrera oss på samtalet och jag riskerade inte att missa viktiga delar av svaren. Intervjuerna skrevs ut så snart efter genomförandet som möjligt. Därefter gjordes ett urval från materialet i syfte att leta citat. Urvalet baseras på syftet att ge en bild av den breda förekomsten av definitioner av kärnavfallsfrågan och förstudien samt av kommunens och andra aktörers arbete med dessa. På så sätt blir det möjligt att illustrera och analysera den tolkningsflexibilitet som aktörerna uppvisade. Syftet med citat är att dokumentera de uppfattningar som intervjupersonerna ger uttryck för och att låta informanternas egna röster bli hörda. I redovisningen av citaten har talspråk redigerats till skriftspråk i syfte att göra dem mer läsbara. Vidare har upprepningar och ofullständiga meningar justerats i samband med redovisningen. I de fall jag ställt klagörande frågor, är dessa markerade med kursiv text inom hakparenteser. I samband med redovisningen av citaten har varje intervjuperson slumpmässigt tilldelats en siffra. Det är dock möjligt att personer som har varit engagerade i kärnavfallsfrågan kan identifiera vem som har sagt vad. En person bad att få läsa igenom använda citat från den egna intervjun, vilket accepterades. Studierna om Nyköping och Tierp har tidigare publicerats i rapportform²⁶³ och alla intervjupersoner har uppmanats att ge kommentarer angående eventuella felaktigheter, tillägg etc, vilket en del har gjort. Viss tilläggsinformation har erhållits liksom en viss uppdatering om aktörskategoriernas arbete efter intervjutillfället.

Den tredje delen av materialet består av observationer. En observation innebär att forskaren under en längre eller kortare tid är tillsammans med medlemmarna

²⁶³ Johansson, Lidskog & Sundqvist 2002 och Johansson 2004.

hon ska studera, alternativt befinner sig i direkt anslutning till dessa.²⁶⁴ Observationer gör det möjligt att få tillgång till 'realtidsmaterial'. Realtidsstudier är vanligt inom den etnografiska ansatsen av teknik- och vetenskapsstudier. Tanken med ansatsen är att samhällsvetenskapliga forskare genom studier av vetenskapsmännens vardagsarbete i realtid kan upptäcka vilka val som görs samt vilka preliminära resultat som presenteras som fakta respektive vilka som döljs för utomstående aktörer. Eller annorlunda uttryckt: realtidsstudier erbjuder möjligheter att förklara naturvetenskaplig forskning utifrån samtida och omedelbara händelser mellan forskarna samt mellan forskarna och deras artefakter. I realtidsstudier studeras kunskapsproduktion i dess framväxt och inte när den lämnat laboratoriet som konsoliderad (färdigförpackad) kunskap och då olika valmöjligheter har bedömts som felaktiga eller ointressanta. I stället blir det insamlade materialet av 'förstahandskaraktär' då det inte redan har tolkats av en annan aktör. Dessutom minskar risken för att informanterna minns 'fel' eller försöker 'tillrättalägga' fakta eller händelser i efterhand. Genom att studera kunskapsproduktion i realtid blir det tydligt att kunskap konstrueras socialt. Sammanfattningsvis kan realtidsstudier sägas handla om studiet av ofärdig kunskap.²⁶⁵ I denna studie syftar termen 'realtidsstudier' på det material som erhållits vid observationer av kärnavfallsaktörer i deras vardagliga arbete. I denna studie har samrådsmöten och studieresor organiserade av SKB observerats. Genom dessa observationer har jag erhållit en mer detaljerad bild av dessa aktiviteter.

Under alla observationer bar jag på ett anteckningsblock och antecknade så mycket som möjligt för att minnas vad som skedde. Anteckningarna renskrevs efter observationen. I huvudsak har observationer utförts i samband med aktiviteter i anslutning till platsundersökningarna i Oskarshamn och Östhammar. Ett undantag är observationen av kommunfullmäktigemötet i Tierp den 9 april 2002 då beslut togs om eventuell medverkan i platsundersökning. Utöver denna observation, har observationer utförts vid utökade samråd för organisationer och vid studieresor till kärntekniska anläggningar. Totalt har tre utökade samråd observerats, två för lokala och regionala organisationer i Oskarshamn respektive Östhammar och ett för nationella miljö- och naturorganisationer. Materialet består av mina anteckningar och intryck från de tre samrådsmötena. Dessa anteckningar är avstämde mot SKB:s anteckningar och SKB:s rapport från samråden.²⁶⁶ I de fall anteckningarna skiljer sig åt, har jag använt mina egna då dessa är mer utförliga. Skillnader i anteckningarna kan bero på att olika aktörer upplever en händelse olika samt att vare sig SKB:s sekreterare eller jag hann

²⁶⁴ Holme & Krohn Solvang 1991 s. 126.

²⁶⁵ Golinski 1998. Som exempel på realtidsstudier kan nämnas Abir-Am 1992, Hine 2000, Latour & Woolgar 1986/1979 och Knorr Cetina 1995.

²⁶⁶ SKB 2005d.

anteckna varje ord som sades.²⁶⁷ Genom att jämföra SKB:s anteckningar med mina egna blir det möjligt att studera huruvida SKB utesluter någon fråga, kommentar eller diskussion från mötet. Då jag har valt att ge en skildring av de presentationer som hölls samt av de frågor som restes och kommentarer som gavs har jag undvikit att lägga till information eller korrigera eventuella faktafel i de presentationer och samtal som förekom på samrådsmötena och studieresorna.

Det insamlade materialet från samrådsmötena består i huvudsak av mina egna anteckningar från vad som skedde på den formella arenan (samrådsmötet) medan beskrivningen av vad som skedde på informella arenor (fikapauser, samtal före och efter samrådet etc.) är mer begränsat. Orsaken till avgränsningen är praktisk, jag hade få möjligheter att överblicka händelserna på de informella arenorna då flera parallella samtal ägde rum. Med undantag från en kort presentation av mig själv och mitt avhandlingsprojekt i början av respektive samrådsmöte intog jag en passiv roll under själva mötet i syfte att undvika att påverka detta. Undantag gjordes under fikarasterna och efter att samrådsmötet hade avslutats då jag passade på att prata med andra samrådsdeltagare. I de fall någon aktör har velat ställa fler frågor om min undersökning, har dessa besvarats. Eventuella frågor i anslutning till samråden har ställts efter att dessa har avslutats för att inte påverka agendan på samrådet.

Materialet från studieresorna består av deltagande observationer av och anteckningar från en studieresa för misterhultsbor (Oskarshamns kommun) till Forsmark i Östhammar och återträff för denna studieresa samt en deltagande observation på en studieresa för allmänheten och gymnasieelever i Östhammar till Oskarshamn. Dessa studieresor anordnades och finansierades av SKB. Studieresor har anordnats i alla kommuner där lokaliseringsstudier bedrivits och ett stort antal kommuninvånare har deltagit i dessa. Anteckningar togs fortlöpande under resorna och vid återträffen. När någon av guiderna bad oss titta på något specifikt eller när någon resenär ville prata med mig, lade jag ifrån mig anteckningsblocket. Den första delen av anteckningarna består av referat av presentationer hållna av SKB-personal och andra guider, beskrivning av filmer om det svenska kärnavfallssystemet, som visades under resan, samt beskrivning av de delar av anläggningarna som visades upp. Den andra delen består av anteckningar av referat av samtal och diskussioner mellan resenärer. Denna del av materialet är mindre eftersom resenärerna spred ut sig. Jag valde att koncentrera mig på samtal med SKB-personalen eftersom resorna organiserades av SKB. I beskrivningen av bussresorna benämns den SKB-personal som deltog med nummer allteftersom de presenterade sig för resenärerna. Materialet från studieresorna möjliggör en analys av en av SKB:s största informationsinsatser, en aktivitet som tidigare inte har studerats.

²⁶⁷ På samrådet i Oskarshamn frågade jag SKB om jag fick spela in samrådet, vilket företaget godkände. Däremot ville ett par av de närboende samrådsdeltagarna ej bli inspelade och jag blev därför hänvisad till mina egna och SKB:s anteckningar.

Observationer kan vara öppna eller dolda. En öppen observation kännetecknas av att deltagarna vet om och har accepterat forskaren som observatör.²⁶⁸ Alla observationer utom fullmäktigemötet har varit öppna, då jag antingen självmant eller på uppmaning har presenterat mig. I presentationen har syftet med observationen och forskningsprojektet beskrivits samt information om att tillsynsmyndigheterna Statens kärnkraftinspektion (SKI), Statens strålskyddsinstitut (SSI) och Stiftelsen J. Gust. Richert finansierar projektet. I samband med kommunfullmäktigemötet i Tierp var alla närvarande personer anonyma utom de fullmäktigeledamöter som debatterade medverkan i en platsundersökning och de personer som ställde frågor till politikerna. Genom att jag inte presenterade mig på mötet, blev min observation dold. Däremot presenterade jag mig för de personer som satt närmast mig. Öppna observationer bygger på acceptans och tillit från den grupp som studeras och forskaren behöver en strategi för att bli accepterad av gruppen.²⁶⁹ I samband med observationerna har jag försökt att samtala med så många olika aktörer som möjligt i syfte att förhålla mig symmetriskt till aktörerna.²⁷⁰ Eller annorlunda uttryck: jag har försökt att inte favorisera eller ignorera någon aktör.

En annan indelning kan göras utifrån observationens tidsdimension. Mina observationer kan klassificeras som jo-jo-aktiga och kortvariga. Jo-jo-fältarbeten kännetecknas av att forskaren har sin bas i en annan miljö än de aktörer som studeras och beger sig på kortare fältarbetspass in i studieobjektets miljö. En nackdel med kortvariga fältarbeten är att forskaren inte blir tillräckligt välkänd samt inte är på plats tillräckligt länge för att testa sina tolkningar i skilda sammanhang.²⁷¹ Även om själva materialinsamlingen har skett koncentrerat under en kortare tidsperiod, känner flera aktörer igen mig och det har inte varit några större svårigheter att få engagerade aktörer att berätta om sitt arbete, engagemang eller åsikter om kärnavfallsfrågan. Ibland har det snarare funnits en risk att komma för nära vissa aktörer.²⁷² Risken att komma nära de aktörer som studeras och att i första hand få kontakt med delar av den studerade gruppen, är speciellt vanlig i frågor där det finns olika subgrupper som har bestämda förväntningar på forskaren eller uttrycker misstänksamhet mot forskaren.²⁷³ Denna fråga är i

²⁶⁸ Holme & Krohn Solvang 1991 s. 126.

²⁶⁹ Ibid. s. 128.

²⁷⁰ Ett symmetriskt förhållningssätt innebär ursprungligen att vetenskapliga resultat ses som kontextuella i stället för objektiva sanningar. Utifrån en sådan ansats ska kunskapspåstående behandlas likvärdigt (symmetriskt) oavsett vilken aktör som uttrycker dessa. Det är således inte forskarens uppgift att ta ställning till vilken aktör som har den 'rätta' tolkningen av till exempel kärnavfallsfrågan, utan endast att återge aktörernas ståndpunkter. Bloor 2001.

²⁷¹ Fangen 2005 ss. 116f.

²⁷² Lite skämtsamt brukar jag kalla de aktörer som träffas och umgås på flera aktiviteter anordnade av olika kärnavfallsaktörer (samråd, studieresor, seminarier, konferenser etc) för 'kärnfamiljen'. Utifrån materialinsamlandet och deltagande på en rad aktiviteter under projektiden kan jag nog sägas vara en del av denna.

²⁷³ Holme & Krohn Solvang 1991 ss. 128f.

högsta grad aktuell i kärnavfallsfrågan då opinionsgrupperna ställt frågor om huruvida SKI, SSI eller SKB har försökt påverka forskningen. SKB har i sin tur frågat om min inställning till opinionsgrupperna. I syfte att försöka undvika att bli någon aktörs 'fånge' har jag försökt att samla och använda material från ett flertal olika aktörer samt att inte avslöja eventuella egna preferenser gällande kärnkraftens vara eller icke-vara eller gällande lämplig plats eller metod för omhändertagandet av kärnavfallet.

Observatören bör försöka undvika att skilja sig från gruppen som studeras. Faktorer som likhet i beteende, uttryckssätt, klädsel, ålder, kön, etnicitet och nationalitet påverkar studiegruppens bild av forskaren samt kan påverka aktörernas beteende och villighet att lämna uppgifter.²⁷⁴ Detta ideal har varit mycket svårt att leva upp till, speciellt i samband med studieresorna. De andra deltagarna har antingen varit mycket äldre än jag (pensionärer) eller yngre (gymnasister) och vi har pratat olika dialekter. Dessutom har mitt koreanska ursprung gjort det omöjligt att smälta in i gruppen.²⁷⁵ Hur etnicitet påverkar forskarens möjligheter att samla in material diskuteras bland annat av Sharon Traweck.²⁷⁶

3.5 Demokrati- och kärnavfallsstudier

I detta avsnitt är ambitionen att kort beskriva tidigare forskning om svensk demokrati och samhällsvetenskaplig forskning som berör den svenska kärnkrafts- och kärnavfallsfrågan med fokus på de studier som ligger närmast min studie. Slutligen diskuteras min studie utifrån dess relation till denna.

Demokratiutredningen

Som nämndes i inledningen utgör omhändertagandet av kärnavfallet en utmaning för den svenska demokratin då den spänner över flera områden (teknik, vetenskap och politik), då ansvaret för frågan delas mellan ett företag (SKB) och parlamentariska aktörer samt då den innebär stora risker för människor och miljön. Utmaningarna för den svenska demokratin har redan uppmärksammats i den demokratiutredning som år 1997 tillsattes av den socialdemokratiska regeringen. Den så kallade "Demokratiutredningen" avslutades år 2000. I utredningen används bland annat olika demokratimodeller för att undersöka den

²⁷⁴ Fangen 2005 ss. 160f & 164 och Holme & Krohn Solvang 1991 s. 130.

²⁷⁵ Speciellt i samband med en studieresa ifrågasattes min forskaridentitet på grund av mitt koreanska ursprung då en äldre dam vid ett par tillfällen försökte föra in samtalet på adoptionsfrågor i stället för studieresan och kärnavfallshandlingen. Damen försökte byta riktning på samtalet utan att jag själv hade avvikit från kärnavfallsfrågan. Det var tydligt att hon i första hand *inte* såg en forskare utan en asiat eftersom hon inte visade något intresse för att diskutera min studie trots att jag försökte återföra samtalet till detta ämne.

²⁷⁶ Traweck 1988.

svenska demokratin. Utredningen består av en slutrapport och 30 delrapporter som spänner över ett flertal områden.²⁷⁷ Syftet med utredningen var att belysa nya förutsättningar, problem och möjligheter för det svenska folkstyret inför 2000-talet, att studera det låga valdeltagandet samt att föreslå åtgärder för att öka medborgarnas delaktighet och engagemang i det demokratiska systemet. Utredningens utgångspunkt var att alla medborgare har full rättighet att delta i det politiska arbetet. Vidare hade utredningen till uppgift att stimulera det offentliga samtalet kring demokratin så att det svenska folkstyret utvecklades. I syfte att uppmuntra till allmänt deltagande i utredningsarbetet anordnade utredningen bland annat offentliga seminarier samt skapade en webbplats, Demokratitorget, med möjlighet för allmänheten att dela med sig av sin uppfattning om den svenska demokratin. Demokratiutredningens slutbetänkande publicerades i februari 2000 i rapporten *En uthållig demokrati! Politik för folkstyret på 2000-talet*.²⁷⁸

I enlighet med regeringsformen styrs Sverige genom ett representativt och parlamentariskt statsskick (representativ demokrati) och det är den representativa demokratin utmaningar som studeras i Demokratiutredningen. Representativ demokrati innebär i korthet att myndiga medborgare väljer politiska representanter genom fria och jämlika val. En av slutsatserna som dras i slutbetänkandet är att den representativa demokratin behöver förändras då samhället står inför stora utmaningar såsom globalisering, ökat expertberoende i politiska frågor, minskat valdeltagande och marginalisering av vissa samhällsgrupper i det politiska arbetet. Samtidigt konstaterar utredarna att det finns ett allmänt intresse för politiska frågor, men att mycket av engagemanget sker utanför politiska partier. Det politiska systemet måste därför anpassas så att detta engagemang kan tas tillvara i det politiska beslutsfattandet för att systemet ska fortsätta att behålla sin legitimitet. Utredarna föreslår därför att beslutsfattarna måste arbeta för att öka medborgarinflytandet, stärka det civila samhället och underlätta dialogen mellan beslutsfattare och övriga medborgare. Till det civila samhället inkluderas allt från etablerade miljögrupper till mer eller mindre autonoma grupper som begår civil olydnad. Betonandet av vikten på dialog med ett brett antal samhällsaktörer med olika perspektiv betonas också inom annan demokratiforskning i olika former av samtalsbaserad demokrati. Utredningens betoning av ökat allmänt deltagande och offentlig dialog ligger i linje med Becks beskrivning av hur den samtida politiken har förändrats liksom med demokratimodellerna deltagardemokrati och deliberativ demokrati.

En fråga som ofta nämns som en av vår tids stora samhällsfrågor är miljöfrågan. Ett exempel på en miljöfråga är lokaliseringskonflikter i samband

²⁷⁷ Bland de delrapporter som är av extra intresse för denna avhandling är *Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium* (SOU 1998:102), *Representativ demokrati* (SOU 1999:56), *Demokratin och det gemensamma bästa* (SOU 1999:74), *Demokratiopinioner* (SOU 1999:80) och *Civilsambället som demokratins arena* (SOU 1999:112).

²⁷⁸ <http://www.regeringen.se/sb/d/3808/a/22272> 2007-08-29 och SOU 2000:1.

med miljöfarlig verksamhet såsom slutförvar av kärnavfall. Även om miljöfrågan inte specifikt behandlas i Demokratiutredningen är relationen mellan demokratiska värderingar och miljövärden ett växande forskningsområde. Ett exempel på områden där demokratiska värderingar och miljövärden möts är lokalisering av tekniskt komplicerade verksamheter. I utredningen förespråkas också ökat inslag av deliberativ demokrati som ett sätt att vitalisera den svenska demokratin.

Kärnavfallsforskning

Tidigare forskning som berör platsundersökningsskedet av lokaliseringen av kärnavfallet är begränsad. Däremot finns ett antal studier av kärnavfallslokaliseringens tidigare historia samt flera studier av förstudieskedet.

Majoriteten av den samhällsvetenskapliga kärnkrafts- och kärnavfallsforskningen fokuserar antingen den livliga debatten under 1970-talet eller lokaliseringsprocessen från och med 1990-talet och framåt. Det finns dock några studier som behandlar kärnkraftens historia i Sverige. Ett exempel är Jonas Anshelms *Mellan frälsning och domedag. Om kärnkraftens politiska idéhistoria i Sverige 1945-1999* (2000). Boken behandlar kärnkraftsdebatten från efterkrigstiden till stängningen av Barsebäck år 1999 samt den tidiga kärnavfallsdebatten. Genom sin historiebeteckning blottlägger Anshelm linjerna och svängningarna i kärnkraftsdebatten. På så sätt framträder den intensiva diskussionen och identifieras de centrala aktörerna i kärnkraftsfrågan och deras relationer till varandra. Vidare beskrivs och analyseras viktiga händelser såsom starten av det svenska kärnkraftsprogrammet och utvecklingen av den svenska linjen efter andra världskriget. Dessutom beskrivs den tilltro som sattes till kärnkraften, energikrisen under 1970-talet och den första motdiskursen som växte fram under slutet av 1970-talet. Slutligen ges en beskrivning av hur olyckan i Harrisburg påverkade de svenska politikerna och folkopinionen, folkomröstningen om den svenska kärnkraftens framtid, Tjernobylolyckans påverkan på den svenska folkopinionen, parlamentariska energiuppställningar samt viktiga kommissioner och propositioner. Sammanfattningsvis kan boken ses som en studie av det svenska kärnenergiprogrammet och energipolitiken samt de värderingskonflikter som uppstod kring dessa. Anshelm visar hur en specifik fråga, kärnkraften, påverkade mer generella frågor såsom framstegsoptimism, tekniktilltro, expertberoende och samhällsvisioner i efterkrigstidens Sverige.

I Anshelms bok *Bergsäkert eller våghalsigt? Frågan om kärnavfallets hantering i det offentliga samtalet i Sverige 1950-2002* (2006) studeras kärnkraftsdebatten från och med starten av det svenska kärnkraftsprogrammet. Boken fokuserar den offentliga debatten om omhändertagandet av kärnavfallet. Med hjälp av i huvudsak inlägg och artiklar i dagspress samt tidskrifter undersöks hur företrädare för kärnkraftsindustrin, miljörelsen, allmänheten samt politiker har

diskuterat såväl kärnkraftsfrågan som kärnavfallsfrågan. Kärnkraftsindustrins och miljöförörelsens syn på frågan belyses genom en analys av hur dessa aktörers förhållningssätt har påverkats av att tekniska, politiska, ekonomiska, vetenskapliga och kulturella förhållanden har förändrats. Nedslag görs vid viktiga händelser som AKA-utredningen, antagandet av Villkorslagen, folkomröstningen, SKB:s tidiga provborringar och SKB:s förstudier. Dessutom berörs olika försvarsmetoder och hur EU-medlemskapet påverkar omhändertagandet av det svenska kärnavfallet. Sammanfattningsvis kan boken sägas behandla politiska meningsmotsättningar, värderingsförskjutningar och kunskapsanspråk i debatten om kärnavfallet, dess hantering och lokalisering. Genom fokus på SKB och miljöförörelsen kan boken också ses som en samhällsvetenskaplig beskrivning av en subpolitisk fråga (kärnavfallsfrågan).

I ovanstående böcker berörs den svenska kärnkraftens men också kärnavfallsets tidiga historia. Efter kärnkraftsomröstningen år 1980 kom kärnkraftsfrågan och avfallsfrågan allt oftare att behandlas som två separata, eller parallella, frågor. Denna uppdelning märks också inom forskningen. En gemensam faktor för flera av de senare studierna av kärnavfallsfrågan är deras fokus på kommunala aspekter av kärnavfallsfrågan, ofta med fokus på demokratiska aspekter.

En avhandling som berör kärnavfallsfrågan är Rolf Lidskogs *Radioactive and Hazardous Waste Management in Sweden. Movements, Politics and Science* (1994). I denna beskrivs bland annat SKB:s sökande efter en plats för kärnavfallet i slutet av 1970-talet och i början av 1980-talet med fokus på Rädda Kynnefjäll, en lokal opinionsgrupp som startades i protest mot de planerade provborringarna i norra Bohuslän. Detta är också en av få studier som fokuserar en opinionsgrupps arbete med kärnavfallsfrågan. Genom beskrivningen av PRAV:s (Programrådet för radioaktivt avfall) arbete vid Kynnefjäll, är avhandlingen också en studie av den tidiga lokaliseringsprocessen för det svenska kärnavfallet. I studien förklaras protesterna bland annat med att provborringarna gav kärnavfallsfrågan en lokal och rumslig dimension, vilket ledde till att de närboende och lokalpolitiker kände sig berörda av kärnavfallsfrågan, en fråga som tidigare hade varit okänd eller abstrakt för många av de närboende och lokalpolitikerna. Genom fokus på samspelet mellan PRAV, Rädda Kynnefjäll och de berörda kommunerna kan studien ses som en subpolitisk analys av den tidiga lokaliseringsprocessen.

I takt med att SKB har fortsatt sitt lokaliseringsarbete ökade också antalet studier av detta arbete. En sådan studie är antologin *Kommunen och kärnavfallet* (1998) som är redigerad av Lidskog. Antologin innehåller en historisk beskrivning av svensk kärnkraftspolitik med nedslag i olika händelser. Antologin rymmer studier av Oskarshamns, Malås, Storumans och Överkalix kommuners beslutsprocess inför en eventuell förstudie och/eller arbetsprocess med

kärnavfallsfrågan.²⁷⁹ Dessutom innehåller boken två studier av medias betydelse för förstudierna i Storuman och Malå. Genom sina olika delstudier erbjuder antologin en bred infallsvinkel på kärnavfallsfrågan utifrån demokratiska aspekter.

En annan antologi är Mats Andrén och Urban Strandbergs *Kärnavfallens politiska utmaningar* från år 2005. I antologin studeras kärnavfallsfrågan utifrån ett flertal perspektiv och discipliner. Här finns kapitel som ger en historisk beskrivning av kärnavfallsfrågans framväxt och tidiga hantering. Dessutom studeras relationen mellan avfall, legitimitet och lokalt medborgarskap. Här argumenteras för att kärnavfallsprogrammet är beroende av lokala medborgare uppfattar avfallshanteringen som legitim för att vara framgångsrikt. Vidare studeras kärnavfallsfrågan ur ett samhällsplaneringsperspektiv, bland annat med fokus på frågor om information och kunskap. Dessa faktorer ses som viktiga aspekter av kärnavfallsfrågan då den är tekniskt komplicerad och rymmer många osäkerhetsfaktorer, till exempel i form av de stora riskerna som radioaktiviteten innebär och den långa tidsrymden.

Utöver i Lidskogs antologi berörs kommunala aspekter av kärnavfallsfrågan i ett flertal studier. En sådan studie är Håkan Myrlunds och Olof Johanssons *Från förvar till regional utveckling. Om hur platsvalsprocessen 1992-1999 för använt kärnbränsle via kommunaldemokratiska processer utvecklats från en kommunal till en regional angelägenhet* (2000). I denna rapport diskuteras relationen mellan kärnkraft, kärnavfall samt kommunal demokrati. Dessutom ges en beskrivning av förstudierna i Storuman, Malå, Oskarshamn, Nyköping, Östhammar och Tierp.

En annan studie, som delvis fokuserar det kommunala arbetet med kärnavfallsfrågan, är Göran Sundqvists *The Bedrock of Opinion. Science, Technology and Society in the Siting of High-Level Nuclear Waste* (2002). Boken är en analys av den svenska lokaliseringsprocessen i syfte att finna en plats för omhändertagandet av kärnavfallet med fokus på SKB:s, tillsynsmyndigheternas och ansvariga politikers agerande. I boken analyseras framväxten av en nationell strategi för avfallshanteringen och försöken att skapa demokratisk legitimitet kring olika förslag till lokalisering av ett slutförvar i ett antal svenska kommuner med tonvikt på hur aktörerna agerar i syfte att skapa vetenskapliga fakta och demokratiska processer. På så sätt är boken en analys av samspelet mellan demokratiska och tekniskt-vetenskapliga faktorer av kärnavfallsfrågan samt en analys av hur politiska aktörer och expertaktörer interagerar i frågan. I boken görs nedslag vid händelser som omdefinieringen av restprodukterna från resurs till avfall, tolkningsmöjligheterna av Villkorslagens krav på helt säkert omhändertagande av

²⁷⁹ Ingen förstudie genomfördes i Överkalix, men diskussioner fördes inom kommunen om att låta SKB genomföra en förstudie av kommunen. Efter en livlig kommunal debatt lades motionen om att tillåta en förstudie aldrig fram i kommunfullmäktige, vilket innebar att ingen studie kom att genomföras. Olofsson & Vedung 1998 s. 125. Olofssons & Vedungs studie är i stället en analys av varför frågan om en förstudie aldrig behandlades i kommunfullmäktige.

avfallet med fokus på geologernas bedömning av berggrunden och sökandet efter en kommun som är villig att hysa ett slutförvar. Dessutom studeras de åtta förstudierna. Sammanfattningsvis kan boken ses som en analys av hur centrala kärnavfallsaktörer har definierat och omdefinierat tekniska och demokratiska aspekter av kärnavfallsfrågan över tid och hur de har agerat för att vinna gehör för sin tolkning.

Trots att det finns flera studier som jämför förstudiekommunernas arbete finns endast ett fåtal som berör en enskild kommun. En sådan studie är Annika Sjölanders avhandling *Kärnproblem. Opinionsbildning i kärnavfallsdiskursen i Malå* (2004). Avhandlingen är en djupgående analys av hur media beskrev såväl kommunala aktörers (politikerna, opinionsgruppers och kommuninvånarnas) som nationella aktörers (SKB och Greenpeace) arbete med förstudien i Malå. Genom att fokusera medias arbete, blir avhandlingen också en beskrivning av hur andra aktörer arbetade med frågan. Annika Egan Sjölander har också publicerat rapporten *Som natt och dag trots samma kärnas ursprung? Om (o)likheter och opinioner i nationella och lokala/regionala mediernas hantering av kärnavfallsfrågan* (2007). I rapporten analyseras svensk massmedias hantering av kärnavfallsfrågan under platsundersökningsskedet mellan december 2001 och december 2005. Rapportens fokus är vad som tagits upp i media, vilka aktörer som ges tillträde till mediearenan samt hur mediebevakningen och mediedebatten har fördelat sig under denna tidsperiod. Studien visar bland annat att det främst är lokal och regional media som visar intresse för kärnavfallsfrågan.

Utöver studien av Malå finns en rapport, *Demokratisk förnyelse i Nyköpings kommun* (2001), av Jan Olsson och Ann-Sofie Lennqvist Lindén där förstudien i Nyköping berörs. Studien är genomförd på uppdrag av Nyköpings kommun i syfte att utreda den lokala demokratin. Eftersom studien genomfördes strax efter att kommunfullmäktige beslutat att säga 'nej' till en platsundersökning diskuterar flera av informanterna kommunens arbete med förstudien, vilket gör att hanteringen av kärnavfallsfrågan används som ett mått på hur väl den kommunala demokratin fungerar i Nyköping. I rapporten framgår bland annat att flera informanter uttrycker att många stora politiska frågor inte tas upp för diskussion och beslut i fullmäktige utan beslutas på förhand av ett fåtal ledande politiker.

Det finns också studier där kärnavfallsfrågan berörs, men inte utgör huvudfrågan. En sådan är Mats Erikssons *Från ingenjörskonst till informatörskonst. Studier av PR och riskkommunikation* (2003). I denna avhandling studeras fyra företags riskkommunikation. Ett av de studerade företagen är SKB. I studien av SKB fokuseras bland annat vilka olika strategier SKB har för att informera berörda parter såsom kommuner, politiker och närboende om företagets lokaliseringsarbete. Studien sträcker sig över perioden år 1980-2000 och blir på så sätt även en beskrivning av SKB:s arbete under denna period. Studien av SKB:s riskkommunikation visar bland annat att företaget har gått från att ha varit ett

mer eller mindre slutet expertsystem utan större intresse att kommunicera till att satsa stora resurser på information om sin verksamhet. I Erikssons studie uppmärksammas särskilt SKB:s stora satsning att resa runt Sverige och visa upp M/S Sigyn, det fartyg som fraktar det utbrända kärnbränslet. Denna informationsaktivitet bedöms av Eriksson ge SKB god PR.

Det finns också exempel på studier som berör demokratiska aspekter med fokus på deliberation samt inkluderar miljöfrågor och teknik. Ett sådant exempel är Linda Soneryds avhandling *Environmental Conflicts and Deliberative Solutions? A Case Study of Public Participation in ELA in Sweden* (2002) och hennes rapport *Allmänhet, expertis och deliberation. Samråd om slutförvar av kärnavfall* (2007). I avhandlingen studeras Örebro-Bofors flygplats med fokus på samrådsprocessen i anslutning till utbyggnaden av flygplatsen. I studien dras bland annat slutsatserna att denna samrådsprocess inte karakteriserades av öppenhet för olika former av kunskap eller för närboendes synpunkter och förslag gällande alternativ.

Fortsatt demokrati- och kärnavfallsforskning

Föreliggande studie kan ses som ett försök att applicera delar av Demokratiutredningens slutsatser på en specifik fråga: omhändertagandet av kärnavfallet. Genom sin karaktär lämpar sig kärnavfallsfrågan bra för att undersöka den samtida svenska demokratin utifrån de nya förutsättningar, problem och möjligheter som framförs i Demokratiutredningen. Orsakerna till detta är flera. För det första kännetecknas omhändertagandet av kärnavfallet av att det utmanar den representativa demokratin genom att en stor del av berednings- och genomförandearbetet genomförs av ett företag. För det andra kan kärnavfallsfrågan ses som expertberoende då såväl politiker som opinionsgrupper och allmänhet vänder sig till experter i frågan. För det tredje engagerar sig flera opinionsgrupper i lokaliseringsarbetet, vilket ligger i linje med utredningens betonande av det civila samhällets betydelse för politiken. Till skillnad från Demokratiutredningen antas dock här ett vidare perspektiv på de förändrade politiska förutsättningarna eftersom inte bara folkstyrets, utan även experters, opinionsgruppers och allmänhetens förutsättningar att arbeta med politiska frågor studeras. Dessutom studeras inte bara samspelet mellan politiker och väljare, utan även samspelet med expertaktörer. Det ökade expertinflytandet över politiken berörs även i Demokratiutredningen, men i föreliggande studie studeras även hur olika sorters expertis skapas och hur expertaktörer och expertargument bemöts i det politiska arbetet. När det gäller Demokratiutredningens syn på det civila samhället så betonas att det finns en dialog mellan till exempel miljögrupper och politiker. I min studie utvidgas detta till att även inkludera hur dessa grupper samtalar med experter samt hur politiker och experter samtalar om kärnavfallsfrågan.

För att kunna studera hur de förändrade förutsättningarna påverkar kärnavfallsaktörernas arbete genomförs fyra fallstudier. På så sätt kan denna studie ses som en fortsättning på tidigare kärnavfallsforskning. Som beskrivs ovan finns flera studier av kärnavfallslokaliseringen i Sverige. Majoriteten av dessa fokuserar lokaliseringsprocessens tidiga skede, främst förstudierna. Min analys av förstudierna i Nyköping och Tierp kan ses som en fortsättning av tidigare förstudieanalyser. I de tidigare studierna fokuseras till stor del kommunernas agerande under förstudierna, medan min studie också inkluderar mötet mellan politik och expertkunskaper. Föreliggande studie av Nyköping och Tierp bidrar därför till ny kunskap om dessa förstudier. Om det finns flera analyser av förstudierna så är studierna av platsundersökningsskedet färre. Utöver att bidra med kunskap om detta skede så erbjuder föreliggande studie ökad kunskap om det subpolitiska arbetet med kärnavfallsfrågan. För att belysa det subpolitiska arbetet under platsundersökningsskedet studeras här dels utökade samråd med miljö- och naturorganisationer samt studieresor till kärntekniska anläggningar för allmänheten i Oskarshamn och Östhammar. Inga tidigare studier av samrådsmöten med miljö- och naturorganisationer och av studieresorna har funnits. Däremot finns en tidigare studie av Soneryd, *Allmänhet, expertis och deliberation. Samråd om slutförvar av kärnavfall* (2007), som behandlar samrådsprocessen. Föreliggande studie uppvisar överlappningar med denna eftersom även Soneryd använder deliberativ demokrati som analysram. En skillnad är att temat för de samrådsmöten som studeras i respektive studie är olika samt att mötena vände sig till olika aktörer. Miljöorganisationer utgör ett intressant studieobjekt då de har engagerat sig i kärnavfallsfrågan sedan 1970-talet. Dessutom finns utöver Lidskogs avhandling få studier av opinionsgruppernas engagemang i kärnavfallsfrågan. Denna studie kan också relateras till Erikssons avhandling då han studerar SKB:s informationsprogram. Då Eriksson inte studerar studieresorna bidrar föreliggande studie med ökad kunskap om SKB:s kommunikation med allmänheten.

Huvudsyftet för detta arbete är att karakterisera svensk demokrati i anslutning till kärnavfallets slutförvaring, ett arbete som varit djupt kontroversiellt, getts stora resurser och pågått över lång tid. Annorlunda uttryckt bidrar denna studie med ökad kunskap om samspelet mellan demokrati och teknik samt med ökad kunskap om subpolitiska aktiviteter och aktörer i en viktig miljöfråga.

4. Förstudien i Nyköping 1995-2001

4.1 Inledning

Efter de inledande förstudierna i Storuman och Malå sökte SKB kontakt med fler kommuner då företaget hade uttalat att de ville genomföra 5-10 förstudier. SKB vände sig därför till kärnkraftskommunerna och deras grannar. Syftet med detta kapitel är att studera förstudien i Nyköping. I det följande beskrivs genomförandet av förstudien med fokus på olika grupper som deltog i arbetet. Redovisningen baseras till stor del på offentliga dokument, men också på material från intervjuer med 19 personer som var aktiva i förstudiearbetet.²⁸⁰ Kommunens arbete analyseras, inte minst med fokus på hur olika aktörer försöker påverka berednings- och beslutsprocessen. Analysen av aktörernas förstudiearbete består av tre delar. Först undersöks vilka olika tolkningar om kärnavfallet, förstudien och den politiska hanteringen som förekom. Sedan studeras vilka av dessa tolkningar som fick inflytande. För att genomföra denna del av analysen används begreppen gränsarbete och tolkningsflexibilitet. Aktörernas gränsarbete analyseras i förhållande till gränsen mellan vetenskap och politik. Om en fråga definieras som vetenskaplig eller politisk påverkar hur olika aktörgruppers legitimitet bedöms, hur olika kunskapers relevans viktas, vilka möjligheter allmänheten får att påverka processen samt synen på vilket ansvar en kommun bör ha för frågan. Begreppet gränsarbete används också för att studera vilka aktörer som tillskrivs status som expert respektive icke-expert. Om tolkningsflexibilitet råder finns inga givna svar på frågan om vad som kännetecknar ett slutförvar, om det utgör ett hot eller möjlighet, om kärnavfallsfrågan är en lokal eller nationell fråga eller om beslut om ett slutförvar bör fattas av experter, valda politiker eller avgöras genom folkomröstning. Tolkningsflexibilitet innebär att gränsarbete är rikligt förekommande. Hur aktörer definierar en fråga kan kopplas till olika demokratiideal. Utöver begreppen gränsarbete och tolkningsflexibilitet används demokratimodellerna representativ demokrati, deltagardemokrati, deliberativ demokrati samt teknokrati som analysram i syfte att studera kommunens (och andra aktörers) arbete ur demokratisk synvinkel. Utöver frågan om hur aktörerna definierade förstudien och kärnavfallsfrågan samt hur de engagerade sig i förstudiearbetet, studeras också hur Nyköping motiverade sitt 'nej' till en platsundersökning. Beslutet att avböja en platsundersökning relateras också till demokratimodellerna. Kapitlet avslutas med en diskussion om vilken form av demokrati som dominerade under förstudien i Nyköping. Dessutom diskuteras hur de olika demokratiidealerna i Nyköping förhåller sig till varandra. Utifrån ovanstående bakgrund formuleras följande huvudfrågor för analysen:

²⁸⁰ Se bilaga 2 för en förteckning över intervjupersonerna.

- *Hur definierade engagerade aktörer i Nyköping förstudien och kärnavfallsfrågan?*
- *Vilka demokratiska konsekvenser fick definitionerna för hanteringen av förstudien och kärnavfallsfrågan i Nyköping?*

4.2 Genomförandet av förstudien i Nyköping

Nyköpings kommun är beläget i sydöstra Södermanlands län. Till ytan är Nyköping 1560 km² och invånarantalet är cirka 50 000 personer. Den största arbetsgivaren är kommunen, men det finns också flera små och medelstora företag. I kommunen finns Skavsta flygplats som lockar ett stort antal resenärer varje år. Kommunen har goda väg- och tågförbindelser med Stockholm via Södertälje och Linköping via Norrköping och många kommuninvånare arbetspendlar till dessa städer. Sedan 1950-talet finns en forskningsstation för kärnteknisk verksamhet i Studsvik, cirka 25 km nordost om tätorten.²⁸¹ I samband med planeringen av ett mellanlager för utbränt kärnbränsle i slutet av 1970-talet undersöktes möjligheterna att lokalisera lagret till Studsviksanläggningen, vilket senare avvisades av regeringen. Mellanlagret för kärnavfallet lokaliserades i stället till Oskarshamn. År 1981-1983 genomförde SKB omfattande mark- och borrhålsundersökningar i kommunens norra del, Fjällveden, som en del av de så kallade 'typområdesundersökningarna'. Från dessa borrhningar finns data om berggrunden, vilken bedömdes ha en god kvalitet med låg vattengenomsläpplighet. I samband med borrhningarna bildades opinionsgruppen Rädda Fjällveden. Gruppen som är kritisk mot ett kärnavfallsförvar i kommunen består främst av boende i området.²⁸²

De inledande kontakterna mellan SKB och Nyköpings kommun i frågan om eventuell förstudie togs i maj 1995 då representanter från SKB deltog på ett av kommunstyrelsens (KS) ordinarie sammanträden.²⁸³ Efter diskussioner med kommunledningen tolkade SKB det som att företaget hade dess klartecken att påbörja en förstudie i oktober 1995. På så sätt startades förstudien utan att vare sig KS eller kommunfullmäktige (KF) fattat beslut i frågan. Att SKB skulle genomföra en förstudie i kommunen väckte blandade känslor, alltifrån ett starkt avståndstagande till att det sågs som en möjlighet till lokal utveckling. Den kommunala organisationen under förstudiearbetet bestod av tre grupper: Informations- och beredningsgruppen (IoB), Tjänstemannagruppen och Referensgruppen. Ordföranden i IoB fungerade också som ordförande i Referensgruppen och till en början även som kommunal projektledare, men under år 1998 beslutade IoB att anställa en ny projektledare. Den förste

²⁸¹ SOU 2002:46 ss. 193f.

²⁸² Sundqvist 2002 s. 193.

²⁸³ SKB 1997a, bilaga 7.

projektledaren anställdes i februari 1998, men lämnade efter kort tid tjänsten. I juni 1998 anställdes en ny projektledare. Denne projektledare arbetade som samordnare mellan de kommunala grupperna samt fungerade som kontaktperson mot allmänheten.²⁸⁴ I det följande redogörs för de centrala aktörernas arbete med förstudien.

Informations- och beredningsgruppen

Under hösten 1995 beslutade kommunstyrelsen att bilda en kommunal informations- och beredningsgrupp (IoB). Gruppen underställdes KS.²⁸⁵ På så sätt kom KS att fatta beslut om att skapa en förstudieorganisation för att följa SKB:s arbete utan att varken KF eller KS fattat beslut om att tillåta en sådan studie. Eftersom IoB ansvarade för kommunens förstudiearbete är det denna grupp som samordnat och planerat de flesta av de kommunala aktiviteterna.

IoB bestod av elva medlemmar. Utifrån mandatfördelningen i fullmäktige fick socialdemokraterna fyra representanter, moderaterna två och centerpartiet, folkpartiet, kristdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet en representant vardera.²⁸⁶ Det fanns inga krav på förkunskaper om kärnkraft eller kärnavfall för att få delta i IoB, men flera av representanterna hade koppling till Studsvik AB eller annan relevant teknisk kompetens. Till ordförande i IoB utsågs Carl-Åke Andersson (s), som genom sin ordförandepost i den lokala säkerhetsnämnden hade kunskaper om och inblick i kärntekniska frågor. Vice ordförande blev Jan Carle (m). Intervjupersonerna uttrycker viss förvåning över att IoB tillsattes utan ett kommunfullmäktigebeslut. IoB hade mellan februari 1996 och juni 2001 37 protokollförda möten. Vidare har gruppen haft några gemensamma möten med Tjänstemannagruppen och Referensgruppen. Utöver dessa möten träffades gruppen även några gånger under hösten 1995. IoB:s sekreterare var också sekreterare i Tjänstemannagruppen och Referensgruppen. Kommunens projektledare har även deltagit vid gruppernas möten.²⁸⁷

IoB:s huvuduppgifter var att ta emot och ge information, bereda remissvar på SKB:s rapporter samt följa SKB:s arbete. Informationsuppgiften innebar främst att informera om förstudien och att öka kunskapen kring kärnavfallsfrågan och ett eventuellt slutförvar i kommunen. Informationsstrategin reglerades inledningsvis av ett policydokument. Dokumentet upprättades av kommunens informationsansvarige under hösten 1995 och stämdes av med kommundirektören. I detta dokument anges att de primära mottagarna för information är förtroendevalda, kommunala chefer, tjänstemän, allmänhet, skolor och intresseorganisationer, men även motsvarande aktörer i

²⁸⁴ IoB 1998-02-23.

²⁸⁵ IoB verksamhetsberättelse 1996.

²⁸⁶ <http://www.nykoping.se/djupforvar> spridda tillfällen och SOU 2001:35 s. 22.

²⁸⁷ <http://www.nykoping.se/djupforvar> spridda tillfällen.

grannkommunerna.²⁸⁸ IoB:s representanter ger en splittrad bild av gruppens mål och syften trots att ett policydokument togs fram. Flera representanter säger att det inte verkar ha funnits några mål och direktiv, utan att dessa formulerades utifrån diskussionerna vid gruppens möten. I diskussionerna om hur policydokumentets mål skulle uppnås verkar dock medlemmarna ha varit eniga med undantag för en representant som hade avvikande åsikter. Som drivande i arbetet nämns gruppens ordförande, vice ordförande och sekreterare.

IoB inhämtade information från olika källor, men SKB utgjorde den huvudsakliga informationskällan. Informationen från SKB gavs genom olika skrifter, genom att SKB deltog vid några av IoB:s möten samt fortlöpande gav information om förstudiens utveckling. Representanter från IoB har åkt på studieresor till flera europeiska länder för att studera kärnkraft, uppbyggnad och slutförvaring. Vissa av dessa resor gjordes tillsammans med SKB, men betalades med de medel som kommunen erhöll från Kärnavfallsfonden.²⁸⁹ Representanter för IoB, Tjänstemannagruppen samt den kommunala projektledaren åkte också på studieresor till andra förstudiekommuner för att skaffa sig information.²⁹⁰

En informationskanal om förstudien för kommunens personal var det kommunala nyhetsbrevet och kommunens personaltidning, vilket informationsavdelningen ansvarade för. IoB ansvarade också för att de kommunala aktörerna skulle få kopior av den slutliga förstudierapporten och att slutrapporten skulle göras tillgänglig i en populärutgåva riktad till allmänheten, skolor samt intresseorganisationer. En förkortad version av den preliminära slutrapporten gjordes också tillgänglig i blindskrift. Utöver dessa aktiviteter ansvarade IoB för annonsering om kommunens förstudiearbete i *Södermanlands Nyheter* (SN), *Förenade landsortstidningar* (FLT), Radio Sörmland, *Sörmlandsbygden*, Tidningarnas Telegrambyrå (TT), Östnytt och TV 4 Öst.²⁹¹

En av IoB:s första aktiviteter var informationsmöten på orter utanför centralorten. På dessa möten deltog IoB, Tjänstemannagruppen, Rädda Fjällveden och SKB. Information om mötena spreds genom annonser i SN samt hushållsutskick via Posten. Sammanlagt deltog drygt 200 personer på träffarna som anordnades under våren 1996. Kommunen anordnade också informationsmöten i grannkommunerna Trosa och Flen.²⁹²

Mellan januari 1996 och april 2000 anordnade IoB tolv offentliga seminarier. Föreläsarna hämtades bland annat från SSI, SKI, SKB, universitet och högskolor. Ibland bjöds föreläsarna in efter önskemål från medlemmar i Referensgruppen.

²⁸⁸ Tjänstemannagruppen 1995-08-15 & 1995-09-13.

²⁸⁹ IoB verksamhetsberättelse 1999.

²⁹⁰ IoB verksamhetsberättelse 1997, 1998 & 2000.

²⁹¹ IoB verksamhetsberättelse 1997, Myrlund & Johansson 2000 s. 49 och Tjänstemannagruppen 1995-09-13.

²⁹² IoB 1996-05-13.

Exempel på ämnen som behandlades var alternativa förvaringsmetoder, miljöjuridik (miljöbalken, kärntekniklagen, strålskyddslagen) samt etik och moral.²⁹³ En aktivitet som lockade många deltagare var studieresorna till Oskarshamn med besök på kärnkraftverket, CLAB samt Äspölaboratoriet. Administrationen av resorna bekostades av kommunens förstudiebudget, men det var SKB som agerade informatörer under resorna. De flesta av studieresorna var riktade till allmänheten, medan några var speciellt arrangerade för de kommunala arbetsgrupperna, KF, Ungdomsfullmäktige, skolor, kommunens personalförening, anställda vid Studsvik AB, deltagare i studiecirkel samt kommunledningarna i grannkommunerna. Resorna lockade drygt 2000 personer och pågick från våren år 1996 till hösten år 2001. Information om resorna erhöles bland annat genom annonser i dagspressen.²⁹⁴

Efter initiativ av IoB producerades tre hushållsbroschyrer som under åren 1996, 1998 och 2000 skickades ut till samtliga hushåll i kommunen och till företag med fler än tio anställda. Förslag till broschyrernas innehåll togs fram av Tjänstemannagruppen och den kommunala projektledaren och bearbetades sedan av IoB, Referensgruppen samt en reklambyrå. Broschyrerna innehöll information om kommunens förstudieaktiviteter, om förstudieprocessen och kärnavfallsfrågan. Medlemmarna i IoB var eniga om innehållet i utskicken, med undantag av en medlem som önskade att information om alternativa förvaringsmetoder samt fakta om hälso- och miljöeffekter skulle redovisas. Adressaterna fick också möjligheter att kommentera kommunens arbete och komma med förslag till aktiviteter samt ge uttryck för sina ståndpunkter i frågan om ett slutförvar i kommunen. På broschyren ”Tänk framåt – 100.000 år!”, som sändes ut i 27 000 exemplar, erhöles 164 svar. Bland de svar som kom till kommunen fanns en knapp majoritet för ett slutförvar i kommunen.²⁹⁵

Utifrån förslag från IoB genomfördes också en enkät mellan april 1997 och januari 1998. Syftet med enkäten var att tydliggöra vilka frågor som var viktigast i förstudien, skapa debatt om förstudiefrågan bland allmänheten, inhämta förslag till aktiviteter, få en bild av opinionen samt få en uppfattning om hur många invånare som kommit i kontakt med förstudien. En del medlemmar i IoB kunde tänka sig enkäten som en ersättning för en folkomröstning i frågan. En medlem i IoB reserverade sig mot enkäten med motiveringen att de erhållna pengarna för förstudien endast skulle användas till information. Tretusen adresser beställdes från PAR Adressregister AB med krav på adressater i skilda åldrar, kön samt boende i och utanför centralorten. Trots dessa önskemål bestod de erhållna

²⁹³ Nyköpings kommun 2000 och IoB verksamhetsberättelse 1996 & 1999.

²⁹⁴ SKB 2001-06-01 och protokoll IoB 1996-05-13.

²⁹⁵ IoB 1996-09-30, 1998-02-23, 1998-04-27, 1999-11-26, 2000-03-13, 2000-04-14, 2000-06-13 & 2000-08-31 och Tjänstemannagruppen 1996-08-20.

adressaterna av 68 % män och 32 % kvinnor.²⁹⁶ En projektledare och fyra ALU-arbetare anställdes för att arbeta med enkäten. Enkätfrågorna skapades av några medlemmar i Tjänstemannagruppen och några av frågorna hämtades från en enkät genomförd i Oskarshamn. Innan enkäten skickades ut stämde frågorna av med de kommunala arbetsgrupperna och länsstyrelsen. Svarsfrekvensen var 56 %. Svaren visar att 33 % av de svarande var negativa, 41 % varken positiva eller negativa och 26 % positiva till ett slutförvar i kommunen. På frågan: ”Om det bedöms att den bästa platsen för ett slutförvar finns i Nyköping, kan Du då acceptera slutförvar i Din egen kommun?”²⁹⁷, svarade 62 % ’ja’ och 16 % ’nej’. På frågan om vilken instans som bör fatta beslut om en eventuell förstudie svarade 23 % kommunfullmäktige, 18 % SKB, 13 % riksdag/regering och 22 % att en kommunal folkomröstning borde vara avgörande. Enkätenresultatet presenterades på en presskonferens dit SN, rikspress, specialtidningar, TV och radio inbjöds.²⁹⁸

Folkomröstningsfrågan togs upp vid ett flertal tillfällen på IoB:s möten, men både i mötesprotokoll och i mina intervjuer ges en splittrad inställning till frågan och när omröstningen i så fall borde hållas. En del intervjupersoner ville ha folkomröstning om förstudien, medan andra ville vänta tills en platsundersökning eller detaljundersökning blev aktuell.

En viktig källa till information och debatt om ett eventuellt slutförvar i kommunen var media, dels genom debattinlägg, dels genom att journalister beskrev vad som hände i Nyköping. Företrädare för IoB skrev inlägg och svarade på debattinlägg i SN. Dessa inlägg har ibland varit undertecknade av hela IoB, med undantag för en ledamot. Vid enstaka tillfällen har också kommunstyrelsens ordförande skrivit och uttalat sig i frågan.

IoB hade också till uppgift att skriva remissvar på den preliminära slutrapport som SKB levererade i maj 1997, på SKB:s forsknings- och utvecklingsprogram (FUD-98) och på den komplettering av detta som senare gjordes. IoB beslutade att inte granska delrapporterna fram till den preliminära slutrapporten. I remissarbetet engagerades inte bara IoB, Referensgruppen och kommunala tjänstemän, utan också allmänheten uppmanades att lämna synpunkter. I de fall IoB ansåg att de kommunala tjänstemännens kompetens inte räckte till anlätades externa konsulter. Dessa konsulter var ofta föreslagna av Tjänstemannagruppen.²⁹⁹ För att få in kommentarer från så många håll som möjligt på den preliminära slutrapporten beslutade IoB att annonsera i SN, sända

²⁹⁶ Den ojämna könsfördelningen kan ha påverkat resultatet då tidigare studier har visat att män i allmänhet är mer positiva till såväl kärnkraft som kärnavfall i den egna kommunen än kvinnor, se till exempel Hedberg 2000 och Oskarsson 1991.

²⁹⁷ Noterbart är att formuleringen innebär att frågan inte mäter de svarandes inställning till ett slutförvar i kommunen, utan baseras på antagandet att Nyköping är den bästa platsen.

²⁹⁸ IoB 1996-11-07, 1997-12-08 & 1998-03-23 och Nyköpings kommun 1998.

²⁹⁹ IoB 1996-09-23 & 2000-12-07 och SKB 1997a, bilaga 4.

utskick till föreningar, organisationer, företag, grannkommuner samt starta studiecirklar. Totalt skickades information om remissarbetet till 1100 adressater. I inbjudan som skickades ut i december 1998 uppmanades allmänheten att kommentera frågor om långsiktig säkerhet, hur markanvändning och infrastruktur påverkar miljön, vilken teknik som ska användas vid transporter och slutförvaring samt hur ett slutförvar kommer att påverka ekonomi, sysselsättning, turistnäring, övrigt näringsliv samt omvärldens attityder.³⁰⁰ Studiecirkelarbetet började med att IoB, efter annonser i dagspress och efter brev till alla studieförbund i kommunen, bjöd in förbunden till en träff om förstudiearbetet. Vid första träffen dök inget studieförbund upp och förstudiens projektledare fick i uppgift att inbjuda studieförbunden på nytt och ge en introduktion till förstudien. Efter vidare arbete anmälde sig 20 studiecirkelledare, vilka utbildades om platsvalsprocessen, lokaliseringsfaktorer, miljökonsekvenser och miljöeffekter samt etik. I detta ingick en resa till Oskarshamn för att besöka kärnkraftverket, Äspölaboratoriet samt CLAB. Efter utbildningen startades 12 cirklar år 1998-2000. Drygt 160 personer deltog och det primära syftet var att få underlag för remissen till den preliminära slutrapporten. De ansvariga för cirkelarna fick välja studiematerial utan påverkan från förstudieorganisationen. Totalt erhöles 68 förslag till remissvar från såväl föreningar, politiska partier, företag, studiecirklar och privatpersoner. Det anordnades även studiecirklar som inte utmynnade i förslag till remissvar.³⁰¹ Förslagen bearbetades av IoB och Tjänstemannagruppen och väddes in i förstudieorganisationens förslag vilket överlämnades till kommunstyrelsen i oktober 1999. Förslaget godkändes av KS i december samma år och kom att gälla som kommunens remissyttrande över den preliminära slutrapporten. IoB kallade till offentligt möte med intresserad allmänhet och media där remissyttrandet presenterades. I början av år 1999 lämnade IoB också ett förslag till remissyttrande över FUD-98, som i februari 1999 godkändes av KS som kommunens yttrande.³⁰²

Tjänstemannagruppen

Tjänstemannagruppen påbörjade sitt arbete hösten 1995. Kommundirektören utsåg Björn Albing till sammankallande för gruppen med motiveringen att han i egenskap av chef för kommunens beställarkontor hade en bra översikt av den kommunala verksamheten. Tjänstemannagruppen hade inte några fasta medlemmar, utan olika kommunala tjänstemän har engagerats i förstudiearbetet beroende på vilka områden som berördes av förstudiearbetet. Fyra huvudområden pekades dock ut: fysisk planering och samhällsplanering, miljö-

³⁰⁰ IoB 1997-06-17 & IoB 1998-12-01 och IoB verksamhetsberättelse 1998.

³⁰¹ SKB 2001-06-01, Myrlund & Johansson 2000 s. 48 och IoB verksamhetsberättelse 1998, 1999 & 2000.

³⁰² IoB 1998-02-23 & 1998-04-27 och IoB verksamhetsberättelse 1998, 1999 & 2000.

och hälsa, säkerhet samt information. Tjänstemannagruppen hade tio protokollförda möten mellan november 1995 och februari 2000. Gruppens sammankallande deltog också på IoB:s och Referensgruppens möten i syfte att rapportera från dessa möten till berörda tjänstemän. Även andra tjänstemän har deltagit vid vissa av de andra gruppernas möten. Då Tjänstemannagruppen inte hade några fasta medlemmar delades berörda tjänstemän in i projektgrupper som läste in sig på sitt sakområde och sedan träffades och stämde av sitt arbete. Bland annat har representanter från Bygg- och Miljöförvaltningen, Fysisk planering, Tekniska kontoret, Informationsavdelningen, Räddningstjänsten, stadsarkitekten, kommunansvarig för kartfrågor och kommunens projektledare ingått i gruppen.³⁰³

Tjänstemannagruppen skulle i första hand ge underlag till IoB om olika sakfrågor, bevaka att den information IoB ville ha med i den preliminära slutrapporten beaktades av SKB samt ge SKB tillgängliga uppgifter om kommunen i syfte att undvika dubbelarbete. Deltagande tjänstemän hade också i uppgift att informera sina kollegor på respektive kontor. Tjänstemannagruppen fick sina arbetsdirektiv från IoB.

En annan del av tjänstemännens arbete bestod av informationsinsatser och det var kommunens informationsansvarige som utarbetade informationspolicyn för kommunens förstudiearbete. I samband med detta togs frågan upp om att anställa en projektledare, vilket sedan gjordes under våren 1998.³⁰⁴ Tjänstemannagruppen fick inte bara information från IoB, utan också från SKB, SSI, SKI, KASAM, andra förstudiekommuner, föreläsningar samt föreningar som Rädda Fjällveden, Naturskyddsföreningen Södra Sörmland och hembygdsföreningar i kommunen.³⁰⁵ Representanter från Tjänstemannagruppen hjälpte IoB med kommunens informationsarbete. Bland annat medverkade en representant från Tjänstemannagruppen vid de informationsmöten som anordnades i kommunens tätorter. Samme tjänsteman distribuerade också information från tillsynsmyndigheterna SKI och SSI till intresserade skolor. Tjänstemän medverkade också i utformningen av informationsutskicken till hushåll och företag i kommunen. Representanter för Tjänstemannagruppen deltog även initialt i arbetet med enkätundersökningen genom att ge förslag till frågor. Gruppen hjälpte också till med arbetet att rekrytera projektledare.³⁰⁶

Utöver arbetet med information, utgjorde arbetet med förslag och sammanställning av kommunens remissvar på den preliminära slutrapporten en stor del av Tjänstemannagruppens arbete. I de fall som tjänstemännen fann sakfel eller ville komplettera med uppgifter togs frågorna upp i IoB. Tjänstemannagruppen har bland annat yttrat sig över beslutsprocessen, miljö- och

³⁰³ Myrlund & Johansson 2000 s. 47.

³⁰⁴ Tjänstemannagruppen 1995-08-15.

³⁰⁵ Ibid.

³⁰⁶ IoB 1996-09-30, 1996-11-07 & 1997-02-24 och Tjänstemannagruppen 1996-08-20.

hälsoskydd, arbetsskydd, riksintressen i skärgården, byggnation och grundvattenpåverkan. I de fall kommunens egna tjänstemän inte kunde tillhandahålla kompetens anlätades externa konsulter.³⁰⁷

Referensgruppen

Under våren 1996 bildades en referensgrupp på initiativ av IoB. Föreningar och organisationer bjöds in via brev att delta i Referensgruppen. Inga större diskussioner förekom inom IoB om vilka grupper som borde bjudas in, men önskemål fanns om att natur-, kultur-, och näringslivsintressen samt fackliga intressen skulle vara företrädda.³⁰⁸ IoB bjöd också in representanter från Ungdomsfullmäktige. En av representanterna i IoB önskade att en grupp som var öppet positiv till ett slutförvar i kommunen skulle delta, men någon sådan grupp gick inte att finna. En majoritet av grupperna accepterade inbjudan. Vid starten medverkade 24 föreningar.³⁰⁹ Emellertid avslutade Rädda Fjällveden och Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen sin medverkan redan under det första året då de inte ansåg det möjligt att uppnå de mål de hade med sitt deltagande i förstudiearbetet. Utöver de ursprungliga föreningarna anslöt sig ytterligare tre under arbetets gång. Som ordförande i gruppen agerade ordföranden i IoB. Ibland deltog representanter för IoB, Tjänstemannagruppen, den kommunala projektledaren samt länsstyrelsen.³¹⁰ Gruppen hade sju protokollförda möten till och med april 1998. Dessutom hölls mer informella möten där inga protokoll fördes på grund av för få deltagare.

Merparten av de intervjuade medlemmarna i Referensgruppen säger att de initialt kommit i kontakt med tankarna på en grupp genom IoB:s brev. Några intervjupersoner kontaktade ordföranden och bad om att få delta i arbetet och i åtminstone ett fall fick en deltagare kännedom om gruppen genom en tidningsannons. Föreningarna valde själva ut sin representant och enligt intervjupersonerna rådde enighet inom vilken föreningsrepresentant som skulle delta i Referensgruppen. Viktiga skäl till att bli representant var tidigare visat intresse för kärnavfallsfrågan, tekniskt kunnande eller allmänt intresse för energi- och miljöfrågor. Medlemmarna i Referensgruppen hade skilda förväntningar på sitt deltagande. En del hoppades att kunna påverka förstudieprocessens utveckling medan andra deltog för att få information i frågan och sedan diskutera den i den egna föreningen och utifrån dessa diskussioner föra tillbaka synpunkter till Referensgruppen.

³⁰⁷ IoB 1999-04-30 & 1999-10-27, Tjänstemannagruppen 1995-08-15 & 1996-03-20 och IoB verksamhetsberättelse 1999.

³⁰⁸ SOU 2001:35 s. 22.

³⁰⁹ Totalt har Referensgruppen haft 27 medlemmar. Se bilaga 3 för en förteckning över deltagarna.

³¹⁰ SKB 1997a, bilaga 3 och www.nykoping.se/djupforvar spridda tillfällen.

En av Referensgruppens uppgifter var att underlätta för IoB att sprida kunskap om förstudiearbetet. Som en del av sitt informationsarbete ansvarade Referensgruppen för att upprätta en utställning i stadshusets entréhall med information från SKB, SSI, SKI och andra organisationer. Gruppen hade också till uppgift att ta emot information och sprida den vidare till respektive förening samt att presentera eventuella kommentarer från föreningens medlemmar på mötena. Genom gruppen hoppades IoB att få en bild av hur förstudiefrågan diskuterades bland allmänheten och vad föreningar och organisationer ville ha för information i frågan. Gruppens medlemmar hjälpte också IoB med förslag till informationsinsatser. Dessutom hade medlemmarna möjlighet att kommentera IoB:s förslag till hushållsutskick, till frågor i enkätundersökningen samt förslag till remissyttrande på den preliminära slutrapporten. En del medlemmar i Referensgruppen debatterade också förstudien i dagspressen, främst i SN.³¹¹

Referensgruppen erhöll information om förstudien på flera sätt. Exempelvis redogjorde gruppens ordförande för information från SKB och berörda myndigheter och från resor inom och utom landet. Ordföranden informerade också fortlöpande om arbetet i IoB och sammankallande i Tjänstemannagruppen informerade om tjänstemännens arbete. Ibland deltog representanter från SKB med information på gruppens möten. Delar av Referensgruppen deltog på studiebesök till Oskarshamns kärnkraftverk, CLAB samt Äspölaboratoriet och på en studieresa till Schweiz. Ytterligare en informationskälla utgjordes av medlemmarnas rapportering om diskussioner och åsikter i respektive förening. Intervjupersonerna från Referensgruppen uppger även att de inhämtat information på egen hand.³¹²

Flera av intervjupersonerna upplevde det som svårt att få medlemmarna i Referensgruppen att engagera sig, trots upprepade försök från IoB. De mest aktiva föreningarna i gruppen var Naturskyddsföreningen Södra Sörmland, Nyköpings Köpmannaförening, Sörmlands Skärgårds Intresseförening samt representanterna för Ungdomsfullmäktige. Nedan följer en kort beskrivning av dessa organisationers arbete.

Naturskyddsföreningen Södra Sörmland företrädes av två representanter som turades om att delta vid Referensgruppens möten. Föreningen anordnade också möten med lokalgruppen i Södermanland och på riksnivå samt skickade ut brev och skrev i föreningens lokaltidning för att sprida information om kärnavfallsfrågan. Föreningens huvudfråga var huruvida KBS-3-metoden är den säkraste slutförvarsmetoden samt på vilka grunder platserna för lokaliseringsstudier har valts ut och om dessa platser är de mest lämpade för ett slutförvar. Föreningen drev också frågan om varför det inte fattades ett officiellt politiskt beslut i kommunen om att acceptera en förstudie. En av föreningens

³¹¹ IoB 1996-09-30, 1997-03-24, 2000-01-14 & 2000-02-15.

³¹² Referensgruppen 1996-03-04, 1996-05-02, 1997-04-18, 1998-01-28 & 1998-04-29.

största arbetsinsatser var att skriva ett remissvar på den preliminära slutrapporten. I remissvaret berörs frågor om platsvalsprocessen, naturvårdsaspekter, miljövårdsaspekter, berggrunden i Nyköping, Studsviksområdet som förslag till plats för slutförvaring, eventuellt mottagande av avfall från andra länder, den politiska beslutsprocessen samt KBS-3-metoden. Föreningen sökte också ekonomiskt stöd från kommunens förstudiepengar för att distribuera remissvaret till skolor och bibliotek. Ansökan avslogs och i stället distribuerade IoB alla remissvar till intresserade organisationer och skolor.³¹³

I Nyköpings Köpmannaförening gavs information om arbetet i Referensgruppen vid ett årsmöte och åsikter i föreningen återfördes till Referensgruppen. I sitt remissvar på den preliminära slutrapporten uttryckte föreningen en önskan om att få ett slutförvar till kommunen utifrån motiveringen att en etablering skulle kunna ge upphov till positiva 'spin off-effekter' i form av ökad handel, utvecklad kompetens vid Studsvik AB samt förbättrade utbildningsmöjligheter i kommunen.

För Sörmlands skärgårds intresseförening har två olika representanter deltagit och båda har spridit information till föreningens övriga medlemmar. Föreningen ansökte till kommunen om ekonomiskt stöd för informationsutskick till sina medlemmar och ansökan bifölls. Föreningen deltog också i remissarbetet och argumenterade för att en lokalisering av ett slutförvar till Studsviksområdet är olämplig. Remissvaret undertecknades bland annat av Naturskyddsföreningen Södra Sörmland, Sörmlandskustens Båtförbund, Bälinge Hembygdsförening samt forskare inom reaktorfyssik och forskning om riskfrågor.³¹⁴

Ungdomsfullmäktige hade två platser i Referensgruppen och bidrog med information om sitt arbete på IoB-möten. Ungdomsfullmäktige deltog också på speciella resor som anordnades till Oskarshamns kärnkraftverk, CLAB samt Åspölaboratoriet och en resa till ett möte med Malå ungdomsfullmäktige. År 1998 påbörjade Ungdomsfullmäktige arbetet med en egen enkätundersökning för att få reda på vad ungdomar i kommunen visste om slutförvarsfrågan samt vad de skulle vilja ha mer information om. Den planerade enkäten skulle kompletteras med en informationskampanj i skolorna och bland annat de politiska partierna i kommunen, SKB, Greenpeace och Rädda Fjällveden inbjöds att komma med information. Inget av dessa projekt genomfördes, kanske på grund av att de första representanterna i Referensgruppen byttes ut och att projektet då rann ut i sanden.³¹⁵

³¹³ Referensgruppen 1996-03-04 & 1996-05-02 och Naturskyddsföreningen Södra Sörmland 1999-03-07.

³¹⁴ Referensgruppen 1996-03-04 och Sörmlands Skärgårds intresseförening 1999-02-08.

³¹⁵ IoB 1998-04-27 och Referensgruppen 1998-01-28 & 1998-04-29.

Sista gången Referensgruppen samlades var vid det möte i slutet av år 2000 som IoB och Tjänstemannagruppen inbjöd till i samband med SKB:s offentliggörande av vilka platser som valts ut till platsundersökningar.

SKB

I samband med att SKB påbörjade en förstudie öppnade företaget ett lokalt informationskontor med tre anställda. Projektledaren kom från SKB:s huvudkontor i Stockholm medan övrig personal rekryterades lokalt. Kontoret öppnades i oktober 1995 och avvecklades i maj 2001 efter kommunfullmäktiges beslut om att inte fortsätta att delta i lokaliseringsprocessen. Lokalkontoret i Nyköping hade en frågeavdelning där svar på frågor som kom upp under förstudiens gång redovisades. Frågorna valdes ut av SKB-personalen efter tillåtelse av frågeställaren. Syftet med frågeavdelningen var att underlätta för intresserade aktörer att följa förstudien. Omkring 20 personer per vecka gjorde spontana besök på kontoret. För att locka fler besökare bjöd SKB in politiker, tjänstemän, andra kommunanställda, Rädda Fjällveden och den lokala naturskyddsföreningen. En stor besöksgrupp utgjordes av skolelever och lärare. I syfte att sprida information till dessa kategorier anordnade SKB informationsmöten på skolor och hade speciella utbildningstillfällen för lärare.³¹⁶

SKB anordnade dessutom studieresor och seminarier, riktade till såväl kommunanställda som allmänheten. En stor del av SKB:s informationsarbete handlade om att informera IoB och Tjänstemannagruppen om resultat från de olika delrapporterna, FUD-95 och FUD-98, den preliminära slutrapporten samt slutrapporten. Delrapporterna berörde områden som geologiska förhållanden, grundvattenförhållanden samt hur ett slutförvar skulle påverka näringslivet respektive sysselsättning och boende.³¹⁷ En majoritet av dessa studier genomfördes av externa konsulter. Resultatet från dessa integrerades sedan i SKB:s preliminära slutrapport och i slutrapporten för förstudien. Vid enstaka tillfällen deltog kommunstyrelsen på SKB:s informationsmöten. Ibland inbjöds även media, allmänhet och representanter för kranskommunerna. SKB inbjöds också att informera om sitt arbete hos exempelvis Studsvik AB, pensionärsföreningar samt rotaryföreningar. SKB:s möte med allmänheten skedde i många fall genom informationsträffar initierade av IoB och företaget deltog också på informationsträffar utanför centralorten. SKB hade även en utställningsbuss för att nå ut till områden som sågs som extra intressanta för ett slutförvar.³¹⁸

³¹⁶ SKB 2000b, bilaga 5.

³¹⁷ EuroFutures AB 1996, Golder Associates AB & Jacks 1996, SGU & GeoVista AB 1996 och Temaplan AB 1996.

³¹⁸ Temaplan AB 1996.

SKB anordnade studieresor till Oskarshamns kärnkraftverk, CLAB och Äspölaboratoriet. En del av resorna vände sig till politiker, tjänstemän, Ungdomsfullmäktige och olika föreningar, men de flesta av dessa vände sig till en intresserad allmänhet. Administrationen av resorna bekostades av kommunens medel från Kärnavfallsfonden men anmälan gjordes på SKB:s lokalkontor. SKB fungerade också som informatörer på resorna. Totalt deltog omkring 2000 personer på dessa resor. På resorna genomförde SKB en minienkät om deltagarnas inställning till kärnkraft, slutförvaring i hemkommunen samt om de ser KBS-3-metoden som säker. Undersökningarna utfördes både på ner- och uppresan. Resultaten visar att en majoritet av resenärerna efter besöken blivit mer positiva till kärnkraft, till ett slutförvar i kommunen och anser metoden som säkrare.³¹⁹ Ytterligare exempel på en informationsinsats var att SKB hade kontakt med allmänhet, politiker, tjänstemän, media och genom öppet hus på en skyltsöndag, deltagande vid Flygets Dag på Skavsta samt vid M/S Sigyns besök. M/S Sigyn besökte både Oxelösunds och Nyköpings kommuner. Vid ett besök i Nyköping under sommaren år 2000 besökte cirka 1600 personer fartyget.³²⁰ Slutligen initierade SKB så kallat 'tidigt samråd' med berörda parter på länsstyrelsen. Totalt hölls åtta samrådsmöten med kommunala representanter från Nyköping, Flen, Gnesta, Katrineholm, Oxelösund, Trosa, Oskarshamn och Östhamma. Till några av dessa möten inbjöds även representanter för Naturskyddsföreningen Södra Sörmland och Rädda Fjällveden.³²¹

Rädda Fjällveden

Rädda Fjällveden bildades i början av 1980-talet av boende i trakten som en protest mot SKB:s borringar i området. Föreningen blev inbjuden av IoB att delta i Referensgruppen och antog erbjudandet. Under sitt arbete i Referensgruppen ansökte föreningen tillsammans med Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen om pengar för att öppna ett informationskontor och erbjöd de andra medlemmarna i Referensgruppen att medverka. Ansökan avslogs av IoB med motiveringen att det var för dyrt att upprätta ett kontor om endast två grupper ville utnyttja lokalen. Under år 1996 lämnade föreningen Referensgruppen med argumentet att man upplevde bristande gehör för sina idéer. En viktig fråga för föreningen var vilken slutförvarsmetod som är mest lämpad. Denna fråga fick dock inte särskilt stort utrymme i Referensgruppens arbete.³²² När IoB under våren 1996 anordnade en informationsturné på orter utanför centralorten inbjöds föreningen att medverka med information om sin

³¹⁹ SKB 2001-06-01.

³²⁰ SKB 2000b, bilaga 5.

³²¹ Ibid.

³²² Referensgruppen 1996-09-30.

syn på kärnavfall och slutförvaring. Som ersättning för detta arbete erhöll föreningen 10 000 kronor från kommunen.³²³

Rädda Fjällveden skrev också remissvar på den preliminära slutrapporten. I svaret berörs bland annat frågan att det inte fattades något formellt politiskt beslut om att godkänna en förstudie i Nyköping. Avsaknaden av ett sådant beslut överklagades av föreningen och i den utredning som kommunen tillsatte konstaterades att alla beslut tagna av IoB och dess ordförande före den 22 oktober 1996 inte genomförts på ett korrekt sätt då KS innan detta datum inte fattat beslut om att delegera ansvaret för förstudien till IoB:s ordförande. I sitt remissvar berör föreningen också frågor om information och påpekar att endast SKB har nått ut med information till kommunens skolor. Vidare argumenterar föreningen för att en så viktig samhällsfråga som att utse den lämpligaste platsen för ett slutförvar inte bör ombesörjas av SKB, utan av stat, kommun och landsting. I sina debattinlägg i SN har Rädda Fjällveden berört samma frågor som i sitt remissvar.³²⁴

Under år 1999 producerade Rädda Fjällveden en skrift, *Hål i muren. En kritik av KBS-3*, som utgavs i två upplagor. Föreningen ansökte om pengar hos kommunen för att distribuera skriften till skolor i Nyköping, Oxelösund och Trosa. IoB köpte in tio exemplar av skriften men avslog ansökan med motiveringen att pengarna från Kärnavfallsfonden inte skulle användas till information i andra kommuner och att innehållet i skriften innehöll felaktigheter och smutskastade SKB. Efter kritiken trycktes en andra upplaga med vissa förändringar, men något bidrag för distributionen erhöles ej och ingen skola ansökte om att få köpa skriften.³²⁵

Länsstyrelsen

Enligt miljöbalken är länsstyrelserna i de län som kan bli aktuella för ett slutförvar skyldiga att delta i SKB:s samrådsarbete.³²⁶ Länsstyrelsen i Södermanland tolkade SKB:s start av förstudien som att samråd borde startas. Länsstyrelsen arrangerade därför mellan maj 1996 och november 2000 åtta möten som de benämnde tidiga samråd. Vid dessa möten deltog förutom länsstyrelsen även SKB, Nyköpings kommun, kommunerna Flen, Gnesta, Katrineholm, Oxelösund, Trosa, Oskarshamn och Östhammar samt länsstyrelsen i Östergötland. På vissa möten har även KASAM, SSI, SKI, den nationella samordnaren för kärnavfallsfrågor, den lokala naturskyddsföreningen, Rädda Fjällveden och Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen deltagit. Då SKB inte lämnade in någon formell ansökan om

³²³ IoB 1996-02-22, 1996-03-25 och 1996-05-13.

³²⁴ SN 1997-05-03.

³²⁵ IoB 1999-10-06, 1999-11-26 och 2000-12-07.

³²⁶ Miljödepartementet 1999 ss. 5, 9ff, 17 & 19.

att miljökonsekvensarbetet skulle påbörjas i Nyköping var dessa möten mer av informationskaraktär.³²⁷

Under mötena redogjorde aktörerna för sin syn på processen och om dagsläget i förstudieprocessen. På varje möte har IoB redogjort för sitt arbete. Dessutom har SKB redogjort för delstudier, den preliminära slutrapporten, FUD-98, för planering av transporter och infrastruktur för slutförvaret samt kriterier för val av plats. Myndigheterna har redogjort för frågor kopplade till geologi, säkerhet, strålskydd, transporter samt deras roll i lokaliseringprocessen. En annan viktig aktör på dessa möten var den nationelle samordnaren, vars arbete bestod i att tydliggöra beslutsprocessen inför ett slutförvar, verka för att ett tillräckligt antal förstudier genomförs samt genomlys viktiga frågor om gällande tekniska alternativ, kriterier för platsval, vetofrågan och frågan om EU kan tvinga Sverige att ta emot utländskt avfall. Parallellt med länsstyrelsens möten startade den nationelle samordnaren också ett nationellt MKB-forum för alla förstudiekommuner. På de nationella mötena deltog i första hand SKB, förstudiekommunerna, berörda länsstyrelser, SKI, SSI, Naturvårdsverket och kommunförbundet.³²⁸

Media

Media i Nyköpings kommun utgörs främst av *Södermanlands Nyheter* (SN), lokalradion samt Östnytt och TV4 Öst. SN är den tidning som läses av flest personer i Nyköping och tidningen har speglat förstudieprocessen genom reportage, ledare samt genom att upplåta debattsidor för diskussion om förstudien och kärnavfallsfrågan. Sveriges Radio Sörmland följde också utvecklingen av förstudien och har vid olika tillfällen bjudit in representanter från Rädda Fjällveden, den lokala naturskyddsföreningen och boende i Tystberga. Anledningen till att boende i Tystberga bjöds in var att området förslogs som en möjlig plats för ett framtida slutförvar. I radion direktsändes också en debatt mellan kommunen, SKB och Rädda Fjällveden i samband med regeringens beslut om SKB:s FUD-95. Östnytt har filmat från SKB:s lokalkontor samt sände i november 1995 en debatt mellan kommunpolitiker, personer som var kritiska till ett slutförvar i kommunen, SKB och myndigheter. TV4 Öst har sänt intervjuer från personer som deltog på studieresor till Oskarshamn samt gjort reportage om dem.³²⁹

³²⁷ Länsstyrelsen i Södermanlands län 1996-06-10, 1997-01-07, 1997-10-29, 1998-11-20, 1999-10-04, 1999-10-22, 2000-07-03 & 2000-11-23.

³²⁸ IoB 1998-02-23 & 1998-04-27 och Länsstyrelsen i Södermanlands län 1997-01-07.

³²⁹ SKB 2000b, bilaga 6.

Övriga grupper

Utöver ovannämnda grupper har hembygdsföreningarna i Tystberga och Bälinge engagerat sig i förstudiefrågan. I samband med motståndet i Tystberga och Bälinge mot SKB:s intresse för att etablera ett slutförvar i trakten bildades den så kallade 'Tystbergagruppen'. Gruppen bestod av aktiva i hembygdsföreningarna och andra lokalt engagerade personer. Många aktiviteter som genomfördes i Tystberga och Bälinge skedde genom samarbete mellan föreningarna och Tystbergagruppen. På initiativ av Bälinge hembygdsförening genomfördes under våren 1998 en namnsamling mot ett slutförvar i Studsviksområdet. Av de 1660 personer som är folkbokförda i Tystberga och Bälinge skrev totalt 1273 på listan. Protestlistorna skickades till ordföranden i kommunstyrelsen och landshövdingen.³³⁰ De engagerade i Tystberga-Bälingeområdet startade även studiecirkel och en av medlemmarna i Tystbergagruppen utbildade sig till studiecirkelledare. Deltagarna i studiecirkelarna kom från hembygdsföreningarna och Tystbergagruppen, men även andra intresserade deltog. Totalt deltog omkring 40-50 personer i studiecirkelarna. Studiecirkelarna startade hösten 1998 och utmynnade i remissvar på den preliminära slutrapporten. I remissvaret berördes frågor om grundvattennivå, bevarande av natur- och kulturmiljön i skärgården runt Studsvik, alternativa metoder samt säkerhet. Vikten av allsidig information poängterades och bristen på formellt politiskt beslut om en förstudie i Nyköping kritiserades.³³¹

Även allmänheten har skrivit insändare i SN, som bland annat berört frågor om allsidig information till allmänheten, utformningen av kommunens information, kommunens ansvar, en upplevd känsla av politikernas frånvaro och oro för mottagande av utländskt avfall. Ett mindre antal av dessa insändare har argumenterat för ett slutförvar i kommunen, medan de flesta varit kritiska till ett slutförvar i kommunen. På IoB:s uppmaning till allmänheten att skriva remissvar på den preliminära slutrapporten inkom 68 svar. Remissvar inkom även från studiecirkel och föreningar. Ett fåtal privatpersoner uttryckte en önskan om att Nyköpings kommun skulle acceptera ett slutförvar i kommunen medan majoriteten var negativ.³³²

³³⁰ SN 1998-04-24 & 1998-06-17.

³³¹ SN 2000-10-25, Sörmlandsbygden 2000-10-26, Tystberga hembygdsförening 1999-02-15 och Studieförbundet Vuxenskolans studiecirkel i Bälinge och Tystberga 1999-02-29.

³³² Eriksson 2001-02-16, Johansson 2000-11-27, Olsson 2000-04-10, NN 2000-10-19, Norén 2000-11-15 och Thümmel 2000-10-18.

Avslutningen av förstudien i Nyköping

I maj 1997 presenterade SKB en preliminär slutrapport av förstudien. I rapporten föreslås dels ett kustområde kring Studsvik, dels ett inlandsområde i norra delen av kommunen (Fjällveden) som lämpliga platser för ett slutförvar. I sin remiss till rapporten ville kommunen avskryva kustområdet kring Studsvik med motiveringen att området har stora naturvärden. SKB:s slutliga förstudierapport publicerades i oktober 2000. I rapporten föreslås båda områdena som lämpliga för platsundersökningar, även om SKB i första hand prioriterar Fjällveden. I rapporten noteras kritiken mot förslaget att genomföra en platsundersökning i kustområdet.³³³

I december 2001 tillkännagav SKB sitt val av kommuner för platsundersökningar. Oskarshamn, Tierp och Östhammar föreslogs som prioriterade områden, medan Fjällveden i Nyköping föreslogs utgöra referensområde. Inga nya borrhningar skulle göras, utan en ny säkerhetsanalys baserad på data från 1980-talets borrhningar i Fjällveden skulle utföras. Nyköping kunde bli av intresse ifall problem skulle uppstå vid de tre utvalda områdena. I denna nya situation valde kommunstyrelsen att ta upp frågan om fortsatt medverkan i lokaliseringsarbetet. I samband med SKB:s tillkännagivande av platsundersökningsområdena kallade IoB till offentligt möte för att diskutera förslagen. Till detta möte bjöds media, Referensgruppen och Rädda Fjällveden in speciellt, men mötet var också öppet för allmänheten. Den 2 april 2001 fattade KS beslut om att inte medverka i det fortsatta platsundersökningsarbetet. En månad senare beslutade kommunfullmäktige att inte låta SKB fortsätta med undersökningar i kommunen.³³⁴ Skälet till beslutet var det vänteläge och den oklara roll som skulle råda för Nyköpings del under den tid som SKB utförde platsundersökningar i andra kommuner eftersom det var först efter genomförandet av dessa som Nyköping kunde få besked om SKB fortfarande var intresserat av att slutförvara kärnavfall i kommunen. IoB fortsatte dock sitt arbete under första delen av år 2001. IoB:s huvudsakliga uppgift under detta år var att utarbeta ett förslag till yttrande över kompletteringen till FUD-programmet, vilket gjordes tillsammans med Tjänstemannagruppen. I juni 2001 beslutade IoB att anlita utomstående experter för att utföra en utvärdering av IoB:s informationsinsatser och demokratiprocessen under förstudien i Nyköping.³³⁵ Efter detta möte upphörde IoB.³³⁶ Beslutet i kommunstyrelsen kom att överraska många av dem som varit involverade i det kommunala förstudiearbetet, inklusive medlemmar av IoB som säger sig inte veta hur diskussionen om att lämna lokaliseringsprocessen fördes. Det var genom *Södermanlands Nyheter* som flera

³³³ SKB 1997a & SKB 2000b.

³³⁴ SN 2000-12-14, 2000-12-31 & 2001-04-03.

³³⁵ Johansson, Lidskog och Sundqvist 2002.

³³⁶ IoB 2000-11-02, 2000-12-07 & 2001-06-26.

medlemmar av IoB samt SKB:s projektledare fick beskedet att KS planerade att fatta beslut om att avbryta kommunens fortsatta deltagande.

4.3 Olika tolkningar av kärnavfallet, förstudien och den politiska hanteringen i Nyköping

Bland de involverade aktörerna i Nyköping fanns olika tolkningar av kärnavfallsfrågan och av den kommunala hanteringen samt vem som borde ha ansvar för kärnavfallsfrågan. Tolkningen av kärnavfallets karaktär rymmer flera aspekter. Det handlar om aktörerna ser kärnavfallsfrågan som en viktig eller oviktig fråga, om frågan ses som bred eller smal, det vill säga om kärnavfallsfrågan rymmer många eller få aspekter och om det är en enkel eller komplicerad fråga att hantera. Dessutom studeras om frågan i första hand ses som teknisk eller politisk samt vilka risker och möjligheter aktörerna förknippar med kärnavfallet och dess slutförvaring. Denna ståndpunkt relateras till om aktörerna uttrycker stöd för eller tar avstånd från ett slutförvar i Nyköping. Frågan om förstudiens organisering handlar om hur de intervjuade ser på kommunens hantering av frågan och vilka konsekvenser de anser att den fick för den lokala diskussionen. Här vidgas frågan till att gälla mer övergripande demokratiska frågor, vilka illustreras med hur de intervjuade ser på det medborgerliga engagemanget och deras åsikt om huruvida förstudien i Nyköping hanterades demokratiskt. Slutligen studeras aktörernas syn på ansvar för kärnavfallsfrågan. Ansvarsfrågan syftar på de intervjuades syn på relationen mellan den nationella och lokala politikens ansvar för kärnavfallet. Valet att analysera aktörernas syn på hur kärnavfallsfrågan definierades, hur förstudien organiserades och ansvaret för frågan beror på att de intervjuade uppvisar såväl starka som olika ståndpunkter inom dessa områden. Detta är även i överensstämmelse med andra relevanta studier som visat att lokaliseringskonflikter gällande kärnkraft har sitt ursprung i att aktörerna har olika uppfattningar om risker samt om hur beslutsprocessen bör vara utformad.³³⁷ Som analysram används begreppen gränsarbete och tolkningsflexibilitet. Analysen baseras på det material som erhållits från intervjuerna med centrala aktörer i förstudiearbetet.

³³⁷ Allen 1992, Dietz et al. 1989, Lidskog 1994 och Sundqvist 2002.

Kärnavfallsfrågans karaktär

I intervjustudien framkommer att aktörerna har olika uppfattningar om kärnavfallet och dess slutförvaring. En gemensam förståelse som delas av alla de intervjuade är att kärnavfallet är en stor och viktig fråga. En person säger till och med att: ”Det är den största miljöfrågan de kommande 100 000 åren” [Ip8].

Hur ser då intervjupersonerna på frågans lösning Är det relativt enkelt att säkert hantera och slutförvara kärnavfallet eller är det en komplicerad fråga? I flera intervjuer betonas att kärnavfallsfrågan är komplex och innefattar många olika aspekter. Den berör inte bara teknik och naturvetenskap, utan även en mängd samhällsområden vilket gör den svår att politiskt besluta om. Inte minst långsiktigheten, att kärnavfallet utgör en fara under så lång tid, gör den politiskt komplicerad. Några intervjupersoner menar att just den långa tidsperioden gör att traditionella sätt att utkräva politiskt ansvar inte fungerar.

Det är en fråga där ingen kan ställas till ansvar om det går snett. Det kan ju gå snett om 1000 år eller om 500 år. Ingen kommer att kunna ställas till ansvar. [Ip16]

Detta är inte den enda ståndpunkten, utan en intervjuperson anser att kärnavfallet felaktigt särskiljs från andra miljöproblem.

Av någon anledning har människor en väldigt konstig uppfattning när det gäller något som har med kärnkraft och dess avfall att göra. Då blir allt så farligt. Det finns annat avfall som är betydligt besvärligare, till exempel tungmetaller. [Ip10]

Enligt detta perspektiv är inte kärnavfallet en komplicerad fråga, utan en fråga som tekniker har kompetens att hantera. Problemet är i stället att frågan är svår att förstå för lekmän samtidigt som den skapar mycket oro. Ett par av de intervjuade ser ett långsiktigt problem i detta. Ett citat får illustrera: ”Landet byggdes en gång på sunt förnuft och på vetenskaplig grund. I dag är det oron som står i centrum. Vad får vi då för ett samhälle?” [Ip2]. Eftersom frågan är tekniskt lösbar är det problematiskt om politiker alltför mycket vägleds av folks oro. En politiker uttrycker detta enligt följande: ”Det är väldigt tragiskt att frågan har blivit politisk, för egentligen är det en teknisk fråga som politiska partier inte kunnat hålla sig borta från” [Ip2]. Frågans starka laddning, som medfört en politisk inblandning, får en annan politiker att säga: ”Det är en obehaglig fråga för alla politiker” [Ip13]. Att frågan ses som politiskt komplicerad kan vara en möjlig förklaring till avsaknaden av kommunfullmäktigebeslut angående en eventuell förstudie.

Som visas ovan rådde enighet om att kärnavfallsfrågan är en stor fråga medan intervjupersonerna är oeniga om frågan är enkel eller komplicerad att hantera. Synen på frågans hanterbarhet kopplar intervjupersonerna ihop med om de ser frågan som en teknisk eller en politisk fråga. Jag får anledning att återkomma till

relationen mellan frågans enkelhet respektive komplexitet i förhållande till dess tekniska respektive politiska karaktär.

En fråga som delvis överlappar med synen på frågans enkelhet respektive komplexitet är huruvida kärnavfallet ses som en bred eller smal fråga. De aktörer som ser den som komplicerad betonar också att den är bred: ”Den handlar om så mycket... om sätt att tänka och att leva” [Ip6]. De som betonar att det är en relativt enkel fråga avgränsar kärnavfallet till att främst handla om teknik och naturvetenskap. Trots att de ser frågan som enkel menar de att den kräver mycket kunskap för att hanteras, men vad som krävs är kunskaper inom ett snävt område: ”Det är en smal fråga. Det är en sådan informationsmassa som man måste kunna värdera” [Ip18]. På ett liknande sätt hävdar en politiker att: ”Vi kan ju inte gå in i sakfrågorna, om vad som är rätt eller fel, den kunskapen besitter inte jag” [Ip13]. På så sätt görs en koppling mellan graden av (smal) kunskap och vem som bör ha mandat att besluta över slutförvaringen. Enligt ovanstående betraktas frågan som svår utifrån ett lekmannaperspektiv, men inte särskilt komplicerad för experter. Problemet är att medborgarna inte har tilltro till de specialister som verkligen kan området. Många gånger försvåras en lösning genom att politiker och lekmän med bristande förståelse ifrågasätter och ställer sig kritiska till experternas kunnande.

I intervjumaterialet återfinns också åsikten att kärnavfallsfrågan är naturvetenskapligt och tekniskt hanterbar, men eftersom den samtidigt väcker ett starkt känslomässigt engagemang blir den svårhanterlig. Detta leder oss över till frågan om hur relationen mellan vetenskap och politik *bör* se ut. I vad mån bör det främst vara experter som ska bestämma över hur och var kärnavfallet ska slutförvaras och i vad mån är det en uppgift för politiker och lekmän? De personer som är övertygade om att frågan främst är av teknisk natur är av uppfattningen att lekmän och politiker bör förlita sig på experter och deras kunskaper. Detta innebär dels att olika uppfattningar kan viktas, ”En vetenskapsmans åsikt måste väga tyngre än mor Stinas” [Ip2], dels att medborgarna bör fästa stor tilltro till de experter som politiska organ etablerat för att bevaka medborgarnas intressen och inte alltför mycket själva blanda sig i diskussionen.

Det är ingenting för gemene man att tro att det här kan jag yttra mig om. Vi lever i en representativ demokrati med expertmyndigheter. Det finns ingen grund för att ifrågasätta SKI:s eller SSI:s integritet. Man underkänner hela idén med expertmyndigheter om man inte kan förlita sig på att de sköter sitt jobb. Den samlade kunskapen som finns där är naturligtvis det som ska ta ställning till om SKB:s förslag är tillförlitligt. Det kan inte jag och andra medelvensson ta ställning till. [Ip18]

Man måste veta vad man pratar om innan man ifrågasätter. Men en del ställde underliga frågor som inte hade någon förankring i verkligheten överhuvudtaget. [Ip12]

Denna ståndpunkt delas dock inte av alla, utan flera intervjuade poängterar att lekmän bör våga ifrågasätta experters kunskaper och gå i dialog med dem. Ur det perspektivet kritiserar några att inte frågan diskuterades mer förutsättningslöst.

Referensgruppen gav inte möjlighet att diskutera metodval. Det fanns ingen förståelse inom Referensgruppen för kritik av faktaunderlaget. En kritisk ansats sågs över axeln. Man kritiserar tydligen inte vetenskapliga rapporter. [Ip8]

Det poängterades också att vissa avgörande frågor inte behandlats av experterna, utan snarare förbigåtts med tystnad. Ur det perspektivet är det viktigt att andra röster än experternas finns med i debatten och att experterna även lyssnar till vad lekmän har att säga. Utifrån detta hävdar en av de intervjuade att politiker har en viktig roll i att lyfta fram icke-tekniska frågor, vilket i citatet nedan blir till en tydlig arbetsdelning mellan experter och lekmän.

Det var för mycket teknik och politiker ska syssla med politik... det behövdes en motvikt till tekniken... det behövdes diskuteras etik och demokrati. [Ip1]

Som visas ovan rådde delade åsikter om hur gränsen mellan experters respektive politikers ansvar för kärnavfallsfrågan bör dras. Denna gränsdragning är dock inte statisk, utan kan även vara otydlig hos en och samma person. En politiker betonade till exempel att lekmän och politiker måste ha något att säga till om och att det inte får bli en fråga enbart för tekniker. Samtidigt sa denna person att: ”Det är en så teknisk fråga att det kan vara svårt att ha en folkomröstning i frågan” [Ip3]. En annan intervjuperson sammanfattar problemet med följande ord.

Det är en väldigt politisk fråga samtidigt som den är tekniskt mycket tung. Den handlar om sofistikerad teknik som inte ägs av gemene man, så politikerna måste samtidigt, av nödvändighet, lita mycket till sakkunskaperna, särskilt när det gäller säkerheten. Det är en väldigt politisk fråga eftersom den engagerar så känslomässigt. [Ip14]

Frågan är enligt detta perspektiv såväl teknisk som politisk och det är det som gör den svår att hantera på ett bra sätt.

Vi lämnar här frågan om hur aktörerna allmänt ser på kärnavfallsfrågan för att undersöka hur de intervjuade ser på frågan om att eventuellt få kärnavfallet lokaliserat till Nyköping. Två distinkta ståndpunkter framkommer bland de intervjuade, vissa betonar betydelsen för den lokala ekonomiska tillväxten, medan andra betonar lokaliseringens negativa inverkan på kommunens miljö och kulturarv. Den förra ståndpunkten innebär att en lokalisering till Nyköping anses leda till ekonomisk expansion. En intervjuperson uttrycker det så här: ”För mig

innebär det massor med jobb, investeringar... en möjlighet för Nyköping... nya invånare” [Ip2]. En annan person uttrycker sig på liknande sätt.

Många människor kommer hit och jobbar, vilket kan leda till ökad handel... mer högteknologisk verksamhet... en ny utbildningsinriktning... vi måste bli ett kunskapsamhälle... Kärnavallet hade definitivt kunnat bidra till det. [Ip12]

Denna ståndpunkt delas dock inte av alla intervjuade, utan röster hörs som ser en lokalisering som ett hot mot en positiv utveckling. Det som hotas är då inte den ekonomiska utvecklingen, utan viktiga natur- och kulturvärden. Inte minst vid en kustlokalisering, i närheten av Studsvik, betonas att stora värden kan komma att förstöras, vilket ger negativa konsekvenser för kommunen.

Det finns 10-11 naturreservat i Studsviksområdet. Det är en kulturbyggd. Det ger en fin bild av kulturhistorien. Runt Bälinge, i en diameter av 7-8 kilometer, finns sju slott eller större gårdar. [Ip7]

Några av de intervjuade ser detta som att kommunen av ekonomiska skäl är beredd att offra sin natur- och kulturmiljö.

Jag förstod inte varför ett av Sveriges ömtåligaste skärgårdsområden, med alla dessa naturreservat... man har en unik skärgård, att man då skulle säga ”varsågod”... Då upplevde jag det så att kommunen var beredd att sälja bort det bästa vi har. [Ip4]

Någon ser det till och med som att kommunen riskerar att offra ett kommande världsarv.

Förläggningalternativet Studsvik borde aldrig ha kommit ifråga om man hade sett det rent objektivt... en omgivning som kandiderar till UNESCO:s världsarv. Det blev aktualiserat av andra skäl: ett djupförvar skulle kunna bli lösningen på Studsviks dåliga ekonomi. Det är uppenbart att omgivningarnas riksintresse, naturmiljövärden, rekreativvärden och kulturmiljö, gör den här platsen direkt olämplig. [Ip18]

Vad som är viktigt att notera är att det uttrycks en viss ambivalens i intervjuerna. De personer som framhåller de ekonomiska möjligheterna av en lokalisering ser samtidigt att en lokalisering även kan föra med sig negativa konsekvenser: ”Samtidigt ska man vara medveten om att det finns en oro att Nyköping ska bli betraktad som en sopstation” [Ip10]. Betonas natur- och kulturvärden alltför starkt kan det å andra sidan innebära att Nyköping får svårigheter att följa andra kommuners ekonomiska utveckling: ”I Nyköping finns en väldigt djup rotad kulturtilltro, som nog kan förklara att vi har lite svårare än andra kommuner att expandera på ett bra sätt” [Ip12].

Som framgår av ovanstående analys fanns en mångfald av tolkningar av kärnavfallsfrågan i Nyköping. Definieras frågan som bred tenderar den också att ses som en komplicerad och viktig fråga för politikerna att hantera. Ses den i

stället som smal blir den en enkel, men viktig fråga för experterna att hantera. Noterbart är att ingen såg frågan som oviktig, vilket kan tolkas som att det stora engagemang som olika aktörer lade ner på förstudien ses som relevant. I det följande kommer vi att se att den tolkningsflexibilitet som fanns gällande kärnavfallets karaktär har betydelse för synen på kommunens politiska hantering av förstudien och synen på vad som är en demokratisk handläggning.

Förstudiens kommunala organisering

Tidigare redogjordes för hur Nyköpings kommun arbetade med förstudien. Bland de åtta förstudier som genomförts i svenska kommuner särskiljer sig Nyköping framför allt på en punkt, nämligen att kommunen inte fattade något formellt politiskt beslut om att delta i en förstudie. Flera intervjupersoner poängterar att något sådant beslut vare sig formellt eller reellt var nödvändigt. Bakom denna syn ligger förståelsen att en förstudie inte är en särskilt stor eller viktig politisk fråga. Om frågan hade tagits upp i kommunfullmäktige hade den politiska och allmänna debatten riskerat att bli orimligt stor i förhållande till frågans egentliga proportioner. Några citat får belysa denna syn.

SKB kom till Nyköping och frågade hur vi skulle ställa oss till att de genomförde en förstudie. Det ställde vi oss inte till alls i Nyköping... Det var bara en pappersprodukt, man skulle ju inte göra annat än att sammanställa befintligt material. [Ip10]

Varför medge att någon ska göra en undersökning? Det är långt utanför vad politiker ska bry sig om. Det gjordes inte det minsta borrhål. Det gjordes en intellektuell analys av kommunen. Bara att tacka och ta emot. [...] Det var en utredningsfråga och inget att bråka om. Vi hade ju inga ställningstaganden att göra. Därför blev det inget politiskt väsen. Det tycker jag var väldigt bra. [Ip2]

Så länge det bara är ett pappersarbete är det ju inget som berör folk. Man kan få mer kunskap men det är ju inget som är till nackdel för någon... Det är många frågor och utredningar som det aldrig tas beslut om i fullmäktige. [Ip11]

Detta är dock inte den enda syn som förekommer. Det finns också intervjupersoner som tvärtom anser att en förstudie är en stor och viktig sak för kommunen och som det följaktligen borde ha beslutats om i kommunfullmäktige.

Frågan borde ha gjorts politisk. Kommunfullmäktige är ett folkvalt organ. Partierna blev inte involverade i frågan. Frågan hamnade fel. [Ip15]

Jag är kritisk till att frågan kom att hanteras utanför politisk påverkan. Frågan lyftes ej fram. Det är ett sätt att jobba i skuggorna. [Ip8]

De personer som argumenterar för denna ståndpunkt betonar att en bredare och tydligare politisk hantering kunde ha lett till ett ökat engagemang och bättre

förankring bland kommuninvånarna. Om fullmäktige tagit upp frågan hade en debatt som varit förankrad bland de politiska partierna fått. Detta hade i sin tur kunnat öka intresset bland medborgarna. Frågan om medborgarnas roll i förstudien får jag anledning att återkomma till senare.

Kommunen kunde ju inte neka SKB att göra en förstudie. Det ansågs väl inte nödvändigt att ta upp det i fullmäktige. En del säger att det var smart och andra att det var dumt. Jag tror att det blev ett bristande intresse, framför allt bland fritidspolitiker, i och med att det inte togs beslut om förstudie. [Ip9]

Frågan om förstudie blev på detta sätt en angelägenhet för några få ledande politiker. De flesta politiker engagerades inte i och med att IoB, som utsågs av kommunstyrelsen, kom att driva frågan.

Man valde att lägga IoB under kommunstyrelsen i stället för under fullmäktige. Det var ett politiskt ställningstagande. Debatten kom att föras i IoB och nästan inte alls i fullmäktige. Det kan allmänheten ha synpunkter på. Jag tror att politikerna hade vunnit på att ta upp det i fullmäktige, det vill säga att det var okej med en förstudie. Det var det beslutet som togs informellt, att SKB var välkomna att göra den här förstudien på eget ansvar. [Ip14]

Man diskuterade inte frågan i fullmäktige så att partierna kunde ventilera sina synpunkter. Det styrdes uppifrån, antagligen av ett fåtal personer i kommunstyrelsen. Det är en viktig demokratisk aspekt att det styrdes på det viset. Det fanns ingen möjlighet att diskutera, debattera och besluta. Beslutet om IoB borde ha fattats i fullmäktige. Det var en så stor fråga att den definitivt skulle ha avgjorts där... Men vi har en kommunstyrelseordförande med mycket makt, som ser till att bara stora frågor kommer upp i fullmäktige. Förstudien sågs som en pappersfråga. [Ip17]

Enligt vissa intervjupersoner drog kommunledningen på sig onödig kritik genom att inte ta upp frågan i kommunfullmäktige. Denna kritik förstärks i och med att det var fullmäktige som fattade beslutet om att inte acceptera SKB:s fortsatta arbete i kommunen, det vill säga förslaget att Nyköping skulle utgöra referensort till platsundersökningarna. Så här säger en intervjuperson om fullmäktiges agerande: ”Att hoppa av förstudien var det första beslut som överhuvudtaget fattades om förstudien i kommunfullmäktige” [Ip6].

Ovan har synen på lokalpolitikernas arbete med förstudien beskrivits. Men hur ser intervjupersonerna på allmänhetens roll i kommunens arbete med förstudien? Anser de att kommunen hanterat frågan på ett sätt som uppfyller demokratiska krav? Som tidigare redogjorts för arbetade IoB efter den uttalade ambitionen att få allmänheten att engagera sig och ge synpunkter på förstudiearbetet. De intervjuade representanterna från IoB betonar att intresset från allmänheten inte varit särskilt stort, vilket även de övriga intervjuade håller med om.

Största förhoppningen var att många i kommunen, alltså medborgarna, skulle engagera sig... men det verkar allmänt svårt att engagera folk. [Ip14]

Jag är förvånad att inte fler har engagerat sig och visat vad de tycker och tänker. [Ip5]

Hur det kan komma sig att så få medborgare deltog i förstudiearbetet trots att det tillsattes en kommunal grupp som hade som mål att engagera allmänheten är intervjupersonerna osäkra på. En intervjuperson menar att en majoritet av invånarna inte kände sig berörda av förstudiefrågan, utan att det främst var äldre som visade intresse.

Ska man tro på uppslutningen är det inte många som känner sig berörda av en förstudie. Alla borde känna sig berörda, kanske främst ungdomar, men det har mest varit pensionärer som deltagit på resor och informationsmöten. [Ip10]

Bildandet av Referensgruppen var ett viktigt led i att etablera kontakt med föreningar och organisationer, som hade förankring bland medborgarna. Så här beskriver och tolkar några intervjupersoner motiven för bildandet av gruppen.

Det är i föreningslivet människorna finns. De utgör en stor del av samhället. [Ip13]

Det var ett sätt att 'skanna av' vad en bred representation av människor i regionen tyckte och tänkte. [Ip12]

Det skulle finnas något för medborgarna... Referensgruppen skulle erbjuda medborgarna möjligheter att ge information och ta information... den skulle ej vara politiskt styrd, utan skulle vara för allmänheten. [Ip3]

Referensgruppens arbete och engagemang kom med tiden att avta. Gruppen var avsedd att fungera som en kanal till medborgare utanför de politiska partierna, vilka ju var representerade i IoB. Bland de intervjuade finns flera kritiska röster som anger att orsakerna till det bristande och minskade intresset att engagera sig i Referensgruppens arbete var dess politiska styrning och taktiska överväganden.

Det var från början tänkt att Referensgruppen skulle leva sitt eget liv och jobba opolitiskt, men det kom att bli en politisk inblandning. Referensgruppen fungerade inte på grund av politisk styrning. Gruppen borde ha fått sköta sig själv. [Ip17]

Gruppen skulle vara mottagare av information, passiva mottagare... Jag hade hoppats att man skulle kunna diskutera förutsättningslöst... Referensgruppen bildades för att ge processen legitimitet. [Ip16]

En stor samstämmighet finns om att de flesta medborgare i Nyköping inte engagerat sig och inte nappat på de olika möjligheterna som gavs under förstudien. Detta förklaras av de intervjuade på lite olika sätt. Bland de faktorer

som oftast förekommer som förklaring nämns brist på intresse, resurser, allsidig information och stöd från kommunen.

Om grupper vill jobba med den här frågan ska det inte vara någon tvekan om att ge dem ekonomiska resurser för studier och egen verksamhet. Det ska vara generöst på något sätt. [Ip17]

Man borde varit mer generös med att ge pengar till naturintresserade grupper. [Ip9]

Det mesta av pengarna gick till bussresor, inte till allsidig information. [Ip8]

Ett fåtal röster hörs också som menar att allmänheten själv måste ta ansvar och engagera sig i viktiga frågor. Ett citat får illustrera.

Man kan inte bära runt på dem som inte tycker att de blivit informerade. Man måste läsa själv också. [Ip2]

Ett viktigt undantag finns dock i intervjumaterialet, vilket visar att allmänheten faktiskt engagerade sig och dessutom fick gehör hos kommunen för sina synpunkter. Det gällde de boende kring Tystberga, Bålinge och Studsvik som ville uppmärksamma det olämpliga med en kustnära lokalisering.

I kommunens remissvar till SKB togs ju hänsyn till allt vad de [boende kring Studsvik] sa. Det var ju därför det inte blev tal om att lägga det vid Studsvik... Vi vävde in deras svar i kommunens svar och då blev ju resultatet att vi inte kunde acceptera att lägga det i trakterna av Studsvik. Det har vi fått väldigt positiva reaktioner på, att kommunen verkligen tog hänsyn till det. Det var ett väldigt gediget arbete med remisserna. [Ip9]

I de mer övergripande bedömningarna av hur förstudien hanterades av kommunen finns olika åsikter. Detta gäller hur den demokratiska processen kring förstudien, med tonvikt på att involvera allmänheten och sköta ärendet på ett demokratiskt sätt, organiserades av kommunens ledande företrädare, främst IoB. Flera kritiska röster finns, varav några mycket kritiska, ett fåtal nöjda och flera utan särskild artikulering åsikt. Först en positiv röst och sedan två kritiska röster som poängterar de demokratiska bristerna vid starten och vid avslutandet av förstudien. De två senare anger exempel vilka de anser vara odemokratiska, taktiska och manipulativa.

Jag vill påstå att det finns ingen fråga i Nyköpings kommuns historia som ur demokratisk aspekt är så välpenetrerad som den här. Vi har hållit på i sex år och alla Nyköpingsbor har haft möjlighet att tycka och säga precis vad man har velat i den här frågan. [Ip10]

Jag kan bara beklaga det kommunala agerandet. Initiativet tycker jag var bra, om man hade hanterat det och förankrat det politiskt på rätt sätt, vilket jag inte tycker att man gjorde. Men sedan avslutningen, det är nästan så man skäms som

Nyköpingsbo... Jag respekterar ett avhopp, men jag respekterar inte det sätt det gick till på. Ingen som engagerat sig ska behöva läsa i lokaltidningen att man fattat ett beslut på det sättet. Det är lika tokigt som att man fattade beslut om att gå in i förstudien utan att förankra det. Det är inte demokrati, det är partidirektiv... Det har varit fel från början och det har varit fel i slutändan. [Ip12]

Jag blev förvånad över ledningen för Nyköping, deras, som jag ser det, manipulation med medborgarna, att man låtsades som om man inte ville så mycket som man ville, och så lät man andra personer lite längre ner i hierarkin ta på sig ansvaret så man inte behövde sticka ut hakan... Man låtsas som man för en demokratisk process, men lämnar medborgarna, som är äkta i sina frågeställningar, att hålla på med den här frågan själva tillsammans med ett aktiebolag. Man tror plötsligt att det är SKB som är kommunalråd, som ska klappa dig på axeln och trösta dig och förstå dig, medan kommunalrådet själv inte har tagit någon som helst ställning överhuvudtaget. Det blir ju så bra då eftersom om det inte blir ett ja säger han efteråt: ”Ja, men jag ville inte heller!”, och blir då den som kunde ta åt sig äran... Sen håller de på att skriva om historien i efterhand. De ser det som en bagatell: ”Det blev inte av!” [Ip4]

Några av dem som kritiserar den kommunala hanteringen, och fokuserar de demokratiska bristerna, har efter förstudien kommit att bli mer cyniska i sin bedömning av kommunpolitikens villkor. Två röster får illustrera denna ståndpunkt.

Det är ju många odemokratiska grejer som man har sett som man aldrig trodde existerade i en kommun. Att det är ett rävspel har man ju förstått tidigare, men att det var så tydligt det trodde jag inte. [Ip9]

Tyvärr är det väl så att vi har vissa problem i kommunen att hantera. Det många människor tycker är viktiga beslut, det fixar man många gånger i kommunstyrelsen. Kommunfullmäktige spelar inte den roll i Nyköping som vi skulle vilja att den gjorde. [Ip12]

Som framgår av ovanstående analys så varierar bedömningen av om en förstudie är en fråga som är stor eller liten och i anslutning till detta hurvida det var klokt att inte ta upp frågan i fullmäktige. Dessa skilda bedömningar är kopplade till hur kärnavfallsfrågan definieras. Definieras den som en teknisk fråga är inget brett engagemang nödvändigt, utan tvärtom kan det vara negativt om mindre fackkunniga politiker och oroliga medborgare påverkar besluten om slutförvaringen. Definieras förstudien som en pappersprodukt utan större betydelse är medborgerligt engagemang inte heller nödvändigt, annat än som ett sätt att förankra ett projekt, det vill säga som en konfliktförebyggande strategi. Anses frågan däremot som politisk och viktig för kommunen är det rimligt att kräva att fullmäktige ska diskutera frågan och fatta beslut om ett deltagande i en förstudie samt att förvänta sig att allmänheten ska engagera sig i frågan.

Nationellt kontra lokalt politiskt ansvar

Hur ser då de intervjuade på relationen mellan det nationella och kommunala ansvaret för lokaliseringen av ett slutförvar? Många intervjupersoner anser att frågan i första hand är nationell och att regering och riksdag brustit i ansvarstagande i och med att kommunerna fått axla ett stort ansvar. Några citat kan exemplifiera den frustration och bitvis ganska hårda kritik som riktas mot nationella politiska organ.

Jag tycker att frågan borde ligga mer på nationell nivå. De kommuner som åtagit sig det här förstudiearbetet borde få lite mer 'goodwill' från regering och riksdag och från landet i övrigt, för det är ju ett nationellt problem... Jag tycker att det är ett väldigt stort ansvar som av höga vederbörande lagts på förstudiekommunerna. [Ip9]

Regering och riksdag har varit feiga. De har hoppats att frågan ska lösas utan att det blir en stor nationell fråga. De vill inte bränna sig. [Ip8]

Ett problem har varit regeringens handlingsförlamning... Regering och riksdag tar ej sitt ansvar utan låter kommunala politiker ta skiten. Det är ett jävla sätt! Ett jävla sätt! Det kan du skriva! [Ip2]

I några av intervjuerna kopplas frågan om nationellt kontra lokalt ansvar till kärnavfallsfrågans karaktär. Anses frågan som starkt expertberoende är det orimligt att kommunerna ges ett stort ansvar och därmed makt och inflytande över hur slutförvaringen sker.

Det är ingen kommunal fråga. Det är en nationell fråga och det är åt helvete fel att lägga ut det på kommunala politiker... Regeringen borde ta fram en karta och rådfråga Sveriges Geologiska Undersökning. Där ska det vara! Färdignackat! Och man skulle spara miljarder! Det är skandal som det hanteras! Så ger man kommunen 250 miljoner i kompensation. Så har man gjort i Frankrike! [Ip2]

Trots den starka kritiken gällande brist på nationellt ansvarstagandet finns enstaka röster som säger sig vara nöjda med statens engagemang i förstudiearbetet.

Det verkar ha varit ett bra engagemang från regeringen. Det finns ju en nationell samordnare som regeringen utsett och man har sett till att kommunen haft pengar till informationsinsatser. [Ip5]

I en intervju påpekas att kärnavfallens politiska hantering inte skiljer sig från andra frågor och anknyter till den övergripande rollfördelning som finns mellan nationell och lokal politik. Kommunerna har en viktig roll i en mängd frågor, i synnerhet vad gäller frågor som berör miljö, mark och anläggningar. Därmed är det en korrekt hantering som skett.

Kommunerna är de starka beslutsfattarna i Sverige. De har en hög grad av självstyrelse. Regeringen pekar också på kommunernas roll i detta sammanhang och kommunernas ansvar. Det är inte konstigt eller anmärkningsvärt att diskussioner har förts på kommunal nivå, det är ganska naturligt. [Ip6]

Som framgår av ovanstående analys fanns olika åsikter bland de intervjuade om det i första hand är nationella eller lokala politiker som har ansvar för omhändertagandet av kärnavfallet. En majoritet av de intervjuade personer som ser frågan som nationell menar att nationella politiker inte har tagit tillräckligt ansvar.

I detta avsnitt har visats hur frågor om kärnavfallens karaktär, förstudiens kommunala organisation i Nyköping och politiskt ansvar bedöms av de intervjuade. Syftet är att lyfta fram olika bedömningar för att visa på den spännvidd som förekommit bland de intervjuade. En viktig slutsats är att de konflikter som förekommit i Nyköping har en grund i de skilda tolkningar som görs om kärnavfallens karaktär. Synen på kärnavfallet anger en riktning för bedömningen av vilka grupper som är viktiga och legitima för att avgöra frågor om slutförvaring. Den anger också hur en lokalisering, med dess samspel mellan experter, politiker och allmänhet, bör utformas.

4.4 Definitionernas inflytande över Nyköpings förstudiepraktik

I ovanstående avsnitt beskrivs vilka tolkningar av kärnavfallsfrågan, den kommunala hanteringen och uppdelningen mellan nationellt och lokalt politiskt ansvar för frågan som förekom i förstudien i Nyköping. Men vilka av dessa tolkningar fick genomslag i debatten och i kommunens förstudiearbete? Vilken förståelse av kärnavfallsfrågan och vilken syn på förstudien kom att dominera arbetet i Nyköping? Analysen av definitionernas inflytande i praktiken breddas här till att även inkludera frågan om olika gruppers resurser, makt och trovärdighet att sprida sina definitioner. Denna fråga är av stor betydelse vid en förklaring av vilka definitioner som fick inflytande över arbetet. Genom att undersöka vilka definitioner och aktörer som fick inflytande över praktiken blir detta avsnitt en fortsättning på analysen i ovanstående avsnitt. I följande analys delas förstudieaktörerna in i tre olika kategorier. Den första utgörs av de grupper som skapades av kommunstyrelsen med uppgift att ansvara för kommunens arbete. Den andra är de föreningar som fanns innan förstudien kom igång, det vill säga föreningar med historia, medlemmar och målsättningar oberoende av förstudien. Den tredje består av aktörer som inte hade någon tydlig roll i själva förstudiearbetet, men som de involverade aktörerna såg som viktiga. Enligt många av intervjupersonerna borde dessa aktörer ha varit mer synliga och ansvarstagande än de faktiskt var under förstudien i Nyköping.

Aktörer skapade genom kommunens förstudiearbete: IoB:s herravälde

Tre grupper skapades av kommunen för att arbeta med frågor kopplade till förstudien. Dessa var IoB, Tjänstemannagruppen och Referensgruppen. Hur såg då villkoren ut för de tre gruppernas arbete? Vilka var utgångspunkterna för deras arbete? På vilket sätt kunde de utveckla, diskutera och sprida sin syn på förstudien och kärnavfallsfrågan? Några av de intervjuade, inte minst flera av IoB:s ledamöter, ser det som naturligt utifrån det mandat IoB fick att gruppen ansvarade för den interna informationen i kommunen. Andra intervjupersoner ser det som olyckligt då det enligt dem innebar en tydlig politisk styrning av diskussionen. IoB:s styrning skedde främst på tre sätt: vilka frågor som offentligt skulle diskuteras, diskussionen i Referensgruppen och medelstillelningen till föreningarnas verksamhet. I det följande redogörs för några kritiska röster kring denna styrning.

IoB ansågs definiera vilka frågor som var viktiga och önskvärda att diskutera offentligt. Flera referensgruppsledamöter anser att de hade liten möjlighet att påverka gruppens arbete och hade intrycket att vissa frågor inte förväntades diskuteras inom Referensgruppen. I intervjuerna hörs röster som upplevde gruppen som politiskt styrd av IoB. Så här säger en röst.

Redan på första sammanträdet kom ordföranden i IoB in och säger: ”Det är jag som är er ordförande!” och då stötte han sig med en del. [Ip17]

De intervjupersoner som är kritiska till förstudiens kommunala organisation betonar mycket starkt att IoB:s information inte tillgodosåg kravet på allsidighet. Inte minst anser de att arbetet i Referensgruppen blev alltför styrt. Styrningen skedde genom att vissa frågor inte ansågs lämpliga att diskutera, till exempel frågan om alternativa förvaringsmetoder och hur förstudiekommunerna valts ut. En annan form av styrning innebar att IoB medvetet, eller omedvetet, gynnade SKB:s perspektiv på frågan. Några referensgruppsmedlemmar uttrycker sig så här.

SKB dominerade helt scenen med sin information. [Ip17]

Kommunen måste ge två sidor... men har inte gjort det, måste prata med folk, måste få fram för- och nackdelar. [Ip7]

Om man vill ha information måste man söka själv. [Det var] inte tillräcklig bredd på informationen i Referensgruppen. [Det var] klar övervikt för information från SKB. [Ip8]

Som orsak till SKB:s dominans nämns att IoB inte intog en självständig ställning gentemot SKB samt att kritisk information om KBS-3-metoden eller mot SKB:s information saknades. De aktörer som kritiserar informationsarbetet är också missnöjda med kommunpolitikernas passiva hållning mot SKB. En av IoB:s

representanter förklarar SKB:s dominans på informationsområdet med att SKB har ett mycket bra material som faktiskt också godkänts av statliga myndigheter och att detta material därmed ses som trovärdigt. Denna åsikt får stöd av en annan person.

Det är deras [SKB:s] information som man måste ta till sig också, så att det är klart SKB var ju informationstunga i det här men även andra... du har ju myndigheterna, granskarna, SSI, SKI... [Ip19].

En av medlemmarna i Referensgruppen är av annan åsikt och menar att det är för att kommunen har ett sådant underläge mot SKB:s informationsapparat som informationsproblem uppstår. Av det skälet är det extra viktigt att underlätta för andra ståndpunkter att artikuleras och spridas. Det är dock flera i Referensgruppen som menar att IoB:s agerande motverkade möjligheten till att sprida andra ståndpunkter än de SKB omfattar. Några av föreningarna i Referensgruppen sökte medel från IoB och fick dem beviljade, medan andra fick avslag. Från föreningarnas sida skedde dessa beslut på delvis oklara grunder. Det förekom även skarp kritik mot att IoB inte beviljade medel till projekt som olika föreningar ville driva.

Det diskuterades om varför grupper inte fick pengar. Inga diskussioner om kriterier. Det fanns pengar som inte utnyttjades. De som sökte borde ha fått! Det var ett politiskt spel i kulisserna. Ska det vara demokrati, så ska det vara demokrati! [Ip12]

Mest tydligt blev det i ett fall, då en förening som var kritiskt inställd till förstudien författade en skrift och sökte medel från IoB för tryckning och distribution av den till skolor och andra intresserade i kommunen och grannkommunerna. Ansökan avslogs och enligt en intervjuperson var motivet att ”Foldern var oseriös och innehöll sakfel... angrepp mot SKB. [Skriften] var ej lämpad för ekonomiskt stöd då skolbarn bör få saklig information. Kanske avslogs förfrågan också på grund av föreningens agerande... de har ifrågasatt i princip allt” [Ip15].

Flera av Referensgruppens ledamöter uttrycker även besvikelse över att gruppen hade så litet inflytande. Det finns här ett mönster bland intervjuvaren där de med stora förväntningar på att Referensgruppen skulle kunna påverka kommunens arbete är besvikna, medan de som endast såg gruppen som ett sätt att få information var nöjda. De mest aktiva ledamöterna ansåg att gruppen borde fylla ett större syfte än att bara distribuera information till gruppens medlemmar.

IoB hade en restriktiv syn på ekonomiskt stöd till föreningar. Däremot var gruppen positiv till att få förslag från föreningar på föreläsare etc som kunde anlitas. Det innebar att föreningarna hade liten möjlighet att driva sin verksamhet. Den möjlighet de bereddes var snarare att föreslå informationsaktiviteter som IoB skulle genomföra. Flera anger hur frustrerande det var att inte få möjlighet att

som förening eller som deltagare i Referensgruppen driva frågor på det sätt man själv önskade. I stället blev allt kanaliserat genom IoB, vilket innebar små möjligheter för föreningarna att profilera sig.

Till exempel ville en del grupper ha pengar till att bjuda in föreläsare, men då sa IoB 'nej' och tog hand om inbjudan i stället. Aktiviteten blev av, men inte i föreningens namn. [Ip1]

Genom att IoB på detta sätt kom att styra, eller åtminstone kanalisera Referensgruppens arbete, var det många i gruppen som kände en politisk styrning av arbetet och några benämner agerandet 'toppstyrning'. Ett citat får illustrera denna ståndpunkt.

Den så kallade Referensgruppen... Det var från början tänkt att Referensgruppen skulle leva sitt eget liv och jobba opolitiskt, men det kom att bli en politisk inblandning... Tillsättningen [av IoB] styrdes uppifrån, antagligen av ett fåtal personer i kommunstyrelsen. Det är en viktig demokratisk aspekt att det styrdes på det viset. Det fanns ingen möjlighet att diskutera, debattera och besluta. [Ip17]

Av detta avsnitt framgår att flera intervjupersoner ansåg att IoB, men i viss mån även Referensgruppen, kom att dominera både diskussionen om och utformningen av kommunens förstudiearbete. Det går också att skönja en skiljelinje mellan olika aktörers syn på detta agerande då det finns en tendens till att IoB:s ledamöter stödjer detta agerande medan andra aktörer kritiserar agerandet. De intervjupersoner som kritiserar IoB:s stora inflytande över hur förstudien hanterades i praktiken tenderar att mena att detta försvårade för opinionsgrupper som ville delta i förstudien. IoB kritiseras inte bara för att ha varit alltför dominerande, utan några intervjupersoner kritiserar också gruppen för att ha varit alltför passiv gentemot SKB, inte minst när det gällde informationsspridning till allmänheten.

Enskilda föreningar: mäktiga ibland

Den andra typen av grupper är de föreningar som fanns innan förstudien kom igång, det vill säga föreningar med historia, medlemmar och målsättningar oberoende av förstudien. Mest aktiva var föreningen Rädda Fjällveden och ett antal boende i Tystberga och Bälunge (Tystbergagruppen). Den senare bildades med anledning av förstudien, men hade sin viktigaste bas i två hembygdssföreningar som verkat i trakten sedan länge.

I intervjuerna ges en splittrad bild över Rädda Fjällvedens påverkan på arbetet i Nyköping. Gruppen deltog initialt i Referensgruppen och försökte där få till stånd en kritisk diskussion om olika aspekter av förstudien och svensk kärnavfallspolitik. En person i IoB recenserar deras arbete på följande sätt.

De har argumenterat och gett information på ett sätt som är långt ifrån trovärdigt. Det har varit ett problem i den allmänna debatten... gjort det svårt för allmänheten. Motståndarna borde ha varit mer konstruktiva i sin information och kritik. [p10]

Rädda Fjällveden lämnade Referensgruppen redan under det första året. Anledningen var att de ansåg diskussionen alltför styrd samt att de inte fick ekonomiskt stöd för de informationsaktiviteter de ville bedriva. Gruppen fortsatte dock att vara aktiv till exempel genom att författa debattartiklar i *Södermanlands Nyheter* och lämna remissvar på SKB:s preliminära slutrapport över förstudien i Nyköping.

En annan förening som påverkade förstudiearbetet är Tystbergagruppen, som bestod av naturintresserade från Tystberga och Bälinge. Tystbergagruppen drog till sig personer med olika bakgrund och intressen, men många i gruppen hade sedan tidigare kontakt med varandra, bland annat genom de lokala hembygdsföreningarna. Det som förenade dem var deras engagemang för att skydda den unika skärgårdsmiljön då de betraktade Studsviksområdet som en mycket olämplig plats för ett slutförvar. Till en början upplevde Tystbergagruppen inte något stöd. Med tiden vann dock gruppens budskap ett allt större erkännande. Enligt dem själva höll till och med SKB:s experter med om att ett slutförvar skulle leda till grundvattenförändringar med påverkan på naturlandskapet. Dessutom erhöll kritiken mot förslaget att eventuellt förlägga slutförvaret till Studsviksområdet stöd från delar av länsstyrelsen. Även IoB uppmärksammade Tystbergagruppens synpunkter och gav ekonomiskt stöd till föreningen. I kommunens remissvar på den preliminära slutrapporten, togs stor hänsyn till gruppens ståndpunkter om Studsviksområdets olämplighet.

Invånarna i Nyköpings kommun utgör ingen grupp, men sågs av samtliga intervjupersoner som en central kategori. Kommunens arbete med förstudien handlade till stor del om att informera allmänheten om förstudiearbetet. Det fanns dock en ambivalens hos IoB i synen på allmänheten. Å ena sidan sågs kommuninvånarna som den primära mottagargruppen för information och IoB efterfrågade allmänhetens åsikter genom att be dem komma med förslag till remissvar och åsikter på IoB:s arbete. Syftet var att skapa informerade och kunniga medborgare förmögna att ta ställning i frågan om ett kärnavfallsförvar. Å andra sidan rådde ingen enighet om vilka medborgare som bör känna sig särskilt berörda och delta i förstudieprocessen och vilken betydelse medborgarnas röster bör ges. Ett exempel är de olika uppfattningar som fanns om en eventuell folkomröstning om en förstudie respektive ett eventuellt slutförvar. Bland medlemmarna i IoB fanns olika uppfattningar om en eventuell folkomröstning och när denna i så fall borde hållas. En del anser att en förutsättning för en folkomröstning är att den föregås av en öppen debatt och en tydlig politisk behandling av frågan. Samtidigt anser de personer som är övertygade om att

kärnavfallet har en säker teknisk lösning att en folkomröstning har ett begränsat värde. Slutligen finns det de som anser att en kommunal folkomröstning blir orättvis eftersom den inte tar hänsyn till hur nära man bor ett slutförvar. Som exempel på en sådan orättvisa nämns att närboende i grannkommunen inte får någon möjlighet att påverka, medan kommuninvånare som bor långt från slutförvaret har rösträtt. Ett anordnande av en folkomröstning bland de närboende, som blir närmast berörda av ett slutförvar, ställer sig många tvekande till, eftersom det är hela kommunen, och inte en begränsad geografisk del av den, som är beslutsinstans.

En central fråga i detta sammanhang är synen på intensiva minoriteter, det vill säga när ett fåtal personer väldigt starkt omfattar en ståndpunkt och agerar för att få igenom den. Två exempel får illustrera synen på hur intensiva minoriteter bör hanteras.

Ja men då kör man över dem! Det måste man göra! Man måste ju ta ett beslut någon gång. Då finns det ju andra instrument. De negativa har möjlighet att överklaga genom olika rättsliga förfaranden. Det är deras möjlighet att påverka ett beslut. En sådan här fråga kan inte få påverkas... eller stoppas av ett litet antal personer. [Ip10]

De [intensiva minoriteten] bör inte kompenseras... inga mutor. De bör bemötas med information. Man får diskutera och prata med varandra. Nu har vi det politiska system vi har med majoritetsbeslut... det kan låta krasst, men demokrati är inte att alla kan få rätt. [Ip1]

Det finns också intervjupersoner som betonar att försök måste göras för att få en intensiv minoritet att förstå och att majoriteten givetvis måste lyssna på dem, men att det också ibland kan hända att majoriteten tar intryck av en minoritet och ändrar uppfattning. Ett exempel på det senare är Tystbergagruppens arbete för att avföra området närmast Studsvik som förslag till lokalisering av slutförvaret. I det fallet lyckades en intensiv minoritet påverka IoB att i sitt remissvar ange att området var olämpligt som plats för ett slutförvar. Rädda Fjällveden fick dock inget större gehör för sina ståndpunkter. Hur kan detta förklaras?

En tydlig skillnad mellan Rädda Fjällveden och Tystbergagruppen är att den förra ville diskutera mer övergripande frågor kring slutförvaringen såsom beslutsprocessen, SKB:s trovärdighet som ansvarig för lokaliseringen och alternativa metoder medan den senare främst var intresserad av att skydda ett specifikt område inom kommunen, vars naturvärden skulle hotas av ett slutförvar. En annan skillnad var att Tystbergagruppen inte var ensam om att argumentera mot en lokalisering av slutförvaret till kustområdet. Denna ståndpunkt framfördes också av Sörmlands Skärgårds intresseförening. Tystbergagruppens och skärgårdsföreningens ståndpunkt var lättare att hantera eftersom ett tillmötesgående inte behövde innebära att kommunen avfördes som

intressant plats för ett slutförvar. Aktiva i Tystbergagruppen och skärgårdsföreningen säger att de inte ville diskutera alternativa förvaringsmetoder eftersom de inte hade tillräckliga kunskaper i denna fråga. En av dem säger att det nog inte finns någon bättre metod att ta hand om kärnavfallet än den som SKB föreslår. Intressant är att här anknyts till SKB:s argumentering för att utpeka området som olämpligt. SKB har betonat att det troligtvis finns lämpligt berg i flertalet svenska kommuner och därför kan man låta en kommuns villighet (eller åtminstone accepterande, som i fallet Nyköping) vara vägledande för valet av förstudiekommuner. På ett liknande sätt ställer Tystbergagruppen frågan ut om det finns lämpligt berg på många ställen i landet, varför då välja ett ömtåligt skärgårdsområde.

En majoritet av de intervjuade uppger att Rädda Fjällveden och Tystbergagruppen fick visst inflytande över hanteringen av förstudien, även om den senare erhöll ett bredare stöd. När det gäller allmänhetens roll och möjlighet till inflytande råder oenighet om huruvida en lokal folkomröstning om lokalisering av ett slutförvar till kommunen borde hållas och i så fall vilka personer som borde ha rösträtt i en sådan. Däremot råder enighet om att intensiva minoriteter måste anpassa sig efter majoritetens vilja eftersom detta ses som en viktig grundprincip inom vårt demokratiska system. Men minoriteter kan försöka övertala majoriteten om att få den att ändra åsikt, som i fallet med Tystbergagruppen.

De i huvudsak tysta aktörerna

Den tredje kategorin består av aktörer som inte hade någon tydlig roll i själva förstudiearbetet, men som de involverade aktörerna ändå ansåg vara viktiga. Dessa aktörer kritiserar av vissa för att inte vara tillräckligt aktiva, eller för att ha ett stort formellt eller informellt ansvar som de inte tog under förstudien i Nyköping, samtidigt som det också finns andra aktörer som tycker att det är bra att de inte engagerade sig mer i förstudien. I intervjuerna framhålls riksdag och regering, kommunstyrelse och kommunfullmäktige samt media som exempel på aktörer som borde engagerat sig mer i förstudien. Dessa förväntades ta en större plats, och/eller tydligare ansvar, i förstudieprocessen. Samtidigt uppges att dessa aktörers budskap och information fått genomslagskraft när de väl deltagit i debatten.

En klar majoritet av de intervjuade ger uttryck för att regering och riksdag, där den förra enligt lag måste godkänna platsen för ett slutförvar, varit alltför passiva. Tre citat får illustrera denna ståndpunkt.

Lägga det på regeringen? Egentligen är frågan så viktig... Så borde det kanske ha varit. [Ip12]

Äh, riksdag och regering har ju varit helt frånvarande. Både riksdag och regering har varit flata i den här frågan. Det hade varit mycket behjälpligt om de i ett tidigare skede hade gått ut och sagt att: ”Det här är en viktig fråga!” Men det dröjde många år innan någon regerings- eller riksdagsrepresentant överhuvudtaget visade sig i den här frågan. [Ip10]

Man kräver ju inte någonting av våra rikspolitiker, utan frågan hanteras lokalt och får SKB ’nej’ i en kommun så kan SKB förlita sig på att man får ’ja’ i andra kommuner. [Ip16]

Samtidigt som ett större och tydligare engagemang från regeringens och riksdagens håll efterfrågas, betonas också kommunens självbestämmanderätt.

Det har varit feglir från nationellt plan! För lite engagemang från riksdag och regering... Representanter för alla förstudiekommuner har skrivit brev till regeringen att de ska ta en aktivare roll. Samtidigt, om det bara skulle vara en riksfråga skulle kommunerna vara vansinniga för det! [Ip1]

En majoritet av de intervjuade uppger att de hade förväntat sig att kommunstyrelsen men framförallt kommunfullmäktige hade varit mer aktiva vid förstudiens början.

Tyvärr är det väl så att vi har vissa problem i kommunen att hantera. Det många människor tycker är viktiga beslut, det fixar man många gånger i kommunstyrelsen. Kommunfullmäktige spelar inte den roll i Nyköping som vi skulle vilja att den gjorde. [Ip12]

Det var ett misstag att frågan inte kom upp i fullmäktige. Sådana frågor... ska upp i fullmäktige. [Ip1]

Ett par intervjupersoner anser dock inte att KS och KF borde ha varit mer synliga i förstudiens inledning genom att fatta ett beslut, utan anser att det var bra att dessa aktörer hade en mer undanskymd, eller helt frånvarande, roll i arbetet.

Det tyckte jag då, och det tycker jag fortfarande, att det var ju onödigt! [Ip2]

Det var bra! Det visade att vi inte hade tagit ställning. [Ip10]

En mer vanligt förekommande åsikt är att avsaknaden av ett officiellt politiskt beslut påverkade förstudiearbetets utveckling. Några av dem som är kritiska till detta menar dock att de dragit nytta av det politiska vakuum som uppstod.

Det var till vår fördel, det kunde utnyttjas. [Ip8]

Ett par enstaka röster menar att ett beslut inte alls skulle ha påverkat kommunens förstudiearbete.

I sak tror jag inte att det hade blivit någon annorlunda hantering. [Ip14]

Helt frånvarande var dock inte lokalpolitikerna då både kommunstyrelsen och kommunfullmäktige beslutade att inte låta SKB genomföra en platsundersökning i Nyköping. Bland intervjupersonerna råder stor osäkerhet angående hur detta beslut egentligen förbereddes. Många intervjupersoner anger detta som ett exempel på en mäktig, men tyst aktör som plötsligt, men på oklara grunder, gör ett inhop i processen. Flera av de tillfrågade personerna uppger att beslutet att hoppa av lokaliseringsprocessen kom som en överraskning, trots att de varit djupt engagerade i förstudiearbetet. Detta gäller även det stora flertalet av politikerna.

Alla blev överraskade! [Ip8]

Det kom hastigt och snopet, jag fick reda på det via tredje man. Det är svinaktigt. [Ip9]

Jag fick höra genom tidningen att det var på gång. [Ip6]

En tydligare bild av hur beslutet i kommunstyrelsen togs efterlyses därför.

Det var en väldigt bra fråga! Det är jag inte riktigt på det klara med... och jag har ännu inte heller träffat någon som är det... Det är en väldigt intressant fråga som borde göras till föremål för en särskild doktorsavhandling. [Ip2]

Det kändes som det fanns sprickor, både inom partier och mellan partier, det blev ett väldigt abrupt ställningstagande. Jag tycker att det känns som att kommunikationen mellan politikerna inte var bra. Det verkar inte som det var diskuterat ordentligt. [Ip14]

Ett exempel på en motsatt tolkning ges av två av de intervjuade, som inte ser beslutet om att avböja en platsundersökning som något kontroversiellt.

Det som du kallar avhopp är helt enkelt bara ett led i en demokratisk process. [Ip18]

Det finns inte en människa som efteråt har undrat varför det är så [varför vi sa 'nej']. Frågan är borta bara. [Ip19]

En tredje aktör som borde ha haft en viktig plats i den offentliga debatten kring förstudien är media. De intervjuade menar att media har stora möjligheter att påverka allmänhetens bild av en fråga. På ett allmänt plan erkänns medias stora potentiella betydelse av alla. Samtidigt förekommer kritik mot medias sätt att fullgöra sitt uppdrag.

Media är utomordentligt viktig! Tar de sitt ansvar? Nej! [Ip2]

En vanligt förekommande kommentar bland intervjupersonerna är att lokala media inte visade något större intresse för förstudien i Nyköping. Media följde verksamheten ganska noga när förstudien startade, men sedan har intresset varit

ganska svalt. Förklaringarna till detta förklaras på olika sätt. Någon menar att det saknas intresse för frågor som inte berör centralorten.

Det har inte varit någon stor fråga. De utpekade områdena ligger utanför tätorten.

[Ip7]

En mycket vanlig förklaring är att medias intresse för slutförvarsfrågan svalnade över tid och att orsaken till detta är att en mättnad inträder efterhand. En fråga som från början är intressant för media blir efter ett tag inte lika intressant om inget nytt och dramatiskt händer. Media har redan skrivit om frågan i stora rubriker och har då svårare att under den fem år långa tid det varit fråga om svårt att löpande följa frågan med mindre rubriker.

Frågan har pågått under lång tid. En lång fråga blir ofta uttunnad. [Ip14]

En annan förklaring är att *Södermanlands Nyheter*, som är en centerpartistisk tidning, var emot ett slutförvar i kommunen. Då centerpartiet beskrivs som ett kärnkraftskritiskt parti valde tidningen att inte belysa frågan alls, eller skriva kritiskt. Detta gäller främst ledarsidan.

Södermanlands Nyheter är centerpartistisk och det har inte varit någon positiv skrivning. [Ip12]

I detta avsnitt har vi sett att nationella politiker erhåller mycket kritik då de beskrivs som passiva och frånvarande. I en majoritet av intervjuerna kritiseras även lokalpolitikerna för att ha intagit en alltför passiv hållning i förstudiefrågan. Detta gäller speciellt avsaknaden av formellt beslut att låta SKB få genomföra en förstudie. Kraftig kritik riktas också mot att flera av de personer som engagerat sig i förstudiearbetet känner sig osäkra över varför kommunstyrelsen och kommunfullmäktige beslutade att kommunen skulle lämna SKB:s lokaliseringsprocess. Samtidigt finns ett fåtal röster som menar att lokalpolitikerna hanterade frågan korrekt. Om media råder större enighet då en majoritet av intervjupersonerna uttrycker kritik mot lokalmedia för att inte ha engagerat sig tillräckligt i förstudien.

Sammanfattning

Utifrån intervjumaterialet framstår IoB som den dominanta aktören, eftersom gruppen både tillskrivs inflytande över Referensgruppens arbete och den lokala diskussionen om förstudien. Bland de engagerade föreningarna har Rädda Fjällveden och Tystbergagruppen varit de mest aktiva, den förra trots att man tidigt kom att lämna Referensgruppen. Tystbergagruppen fick till skillnad från Rädda Fjällveden igenom flera av sina viktiga krav, såsom att avföra Studsviksområdet som förslag på slutförvarsplats. Detta krav framfördes senare även i kommunens remissvar på SKB:s preliminära slutrapport och fick till följd

att SKB avförde området i sin slutrapport. De intervjuade har tydliga åsikter om vilka aktörer som borde ha varit mer aktiva under förstudien. Nästan alla saknade riksdag och regering, vilka de menar inte tar sitt ansvar för att lösa slutförvaringsfrågan. En vanlig åsikt är att kommunstyrelsen, och i synnerhet kommunfullmäktige, inte visat sig i tillräckligt hög grad och tagit det ansvar de egentligen borde för förstudien. Denna åsikt är dock inte samstämmig, utan några få anser att det var bra att fullmäktige inte engagerades i frågan. Slutligen tillerkänns media en stor makt över en opinionsfråga som slutförvaring av kärnavfall, som många gånger tidigare visat sig politiskt kontroversiell. Flera intervjupersoner har dock svårt att ge en tydlig bild av medias roll under förstudien i Nyköping. Många anser att medias roll är svårtolkad, men att den kanske inte haft någon avgörande betydelse för den kommunala hanteringen av förstudien.

4.5 Demokratimodellerna i praktiken

Ovan har beskrivits vilka definitioner som förekom i förstudien i Nyköping och vilka av dessa som fick inflytande över den politiska hanteringen av frågan. I detta avsnitt studeras hur de olika definitionerna av kärnavfallsfrågan, av förstudien i Nyköping och av ansvaret för kärnavfallsfrågan och förstudien kan förstås utifrån ett demokratiteoretiskt perspektiv. Frågan om inflytande kan förstås som att förstudieaktörerna bedriver gränsarbete, till exempel angående huruvida kärnavfallsfrågan och förstudien i första hand är en fråga för allmänhet och politiker eller för experter. Vilka definitioner och aktörer som fick inflytande över förstudien är ytterst en demokratisk fråga. I detta avsnitt genomförs därför en analys av intervjumaterialet utifrån fyra demokratimodeller: representativ demokrati, deltagardemokrati, deliberativ demokrati och teknokrati. Vilket demokratiideal som fick inflytande över hanteringen av förstudien kan förstås som en fråga om gränsdragningar och definitionskamp mellan förstudieaktörerna. Exempel på en sådan gränsdragning är definitionskampen om vem som ses som legitim deltagare. Ett annat exempel är kampen om vilka frågor som är politiska, och därmed en fråga för politiker och allmänhet att hantera, respektive tekniska, och därmed en expertfråga. Demokrati innefattar tre huvudfrågor: vilka som bör inkluderas i folket (demos) och därmed bör ges tillträde till politiska frågor, hur beslut som påverkar folket bör fattas samt hur folket ska få relevant information för att kunna ta ställning i frågor som påverkar dem.

I intervjuerna ges ingen entydig bild av vilka aktörer som bör inkluderas i folket, utan de intervjuade ger uttryck för minst tre olika definitioner av folket. I den första definitionen utgörs folket av alla svenskar då energifrågan ses som nationell. Den andra definitionen kopplas samman med avfallsproblematiken och då är definitionen av folket inte lika klar. Inom denna återfinns två varianter. En

majoritet av de intervjuade menar att det är de boende i en förstudiekommun som är berörda och därmed utgör folket, medan en minoritet utvidgar gruppen till att även inkludera de närboende i grannkommuner. De senare hävdar att närboende till ett planerat förvar, oavsett kommuntillhörighet, bör betraktas som särskilt berörda och eventuellt bör få större inflytande över kärnavfallsfrågan. Slutligen uttrycks en tredje definition, som innebär att det inte är medborgarna utan experterna som är den centrala aktören i frågan om ett slutförvar. Denna tanke anknyter till den teknokratiska modellen. Om de två andra demokratiaspekterna, hur beslut bör fattas demokratiskt och hur berörda medborgare ska få relevant information, finns en mångfald ståndpunkter bland de intervjuade. I det följande kommer fyra demokratimodeller att tillämpas vid en analys av hanteringen av förstudien i Nyköping i syfte att studera i vilken grad och på vilket sätt dessa är tillämpliga på den demokratiska praktiken.

Representativ demokrati

Den representativa demokratin har fem huvudprinciper. Två av dessa uppfylls i förstudien i Nyköping: allmän och lika rösträtt samt medborgerliga fri- och rättigheter. I det följande undersöks de tre övriga principerna, att beslut bör fattas av folkvalda ledare, medborgarinflytande och åtskillnad mellan byråkrati och parlament (tjänstemän och politiker) närmare.

En representativ demokrati kräver folkvalda ledare som mellan valen har viss autonomi att fatta politiska beslut. Frågan om hur oberoende dessa ledare ska vara i förhållande till folkets vilja beror på vilken form av representativ demokrati som förespråkas. En variant av representativ demokrati är elitdemokrati. I elitdemokratin förväntas valda representanter fatta alla politiska beslut medan medborgarna endast förväntas delta genom sin rösträtt. Utifrån en övergripande definition av representativ demokrati förväntas medborgarna ha möjligheter till politiskt inflytande även mellan valen. Det kan till exempel ske genom att medborgare skapar opinion i vissa frågor. De intervjuade ger ingen entydig bild av maktbalansen mellan politiker och väljare i förstudiefrågan.

De folkvaldas möjlighet att fatta beslut i förstudiefrågan åsidosattes genom att frågan om en eventuell förstudie inte behandlades i kommunfullmäktige. På så sätt minskade även medborgarnas möjlighet att välja representanter som delade deras ståndpunkt i frågan. Då kommunfullmäktige inte involverades hanterades frågan inte heller partipolitiskt, vilket förstärker svårigheterna för medborgarna att genom val godkänna eller förkasta sina representanter på grundval av deras uppfattning i en specifik sakfråga. Helt borta från den politiska agendan var dock inte förstudiefrågan då både IoB och Tjänstemannagruppen placerades under kommunstyrelsen. Detta innebär att det skapades en politisk styrgrupp, IoB, med mandat från KS. KF involverades dock inte i förstudiefrågans tidiga skede, men beslutade senare att inte låta SKB genomföra en platsundersökning i kommunen.

På så sätt kom kommunala grupper att arbeta med förstudien under flera år innan ett KF-beslut om kärnavfallsfrågan. Samtidigt är flera intervjupersoner tveksamma till om KF egentligen diskuterade frågan eller om de endast verkställde det beslut som tidigare tagits i KS. Kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges agerande under förstudieprocessen visar att det fanns tendenser till elitdemokrati.

Intervjupersonerna har delade meningar om i vilken grad medborgarna hade möjlighet att påverka förstudieprocessen. Hur stor vikt som läggs vid medborgarinflytande skiljer sig åt mellan olika former av representativ demokrati. I en elitdemokrati har valda representanter mandat att fatta beslut i alla politiska frågor med motiveringen att allmänheten inte är tillräckligt kunnig och därför inte kan tillgodogöra sig information och debattinlägg på ett rationellt sätt. Utifrån en övergripande definition av representativ demokrati är politikerna väljarnas representanter och förväntas ta hänsyn till väljarnas åsikter. Argumenten för medborgarnas starka ställning är att det finns frågor av kollektiv karaktär och att allmänheten ska ha möjlighet att påverka dessa. I Nyköping uppstod situationen att en majoritet av politikerna inte involverades i förstudien samtidigt som KS uttalade önskemål om att förstudien skulle diskuteras bland allmänheten.

Inte bara KS utan även IoB såg det som önskvärt med engagerade medborgare som ökade sina kunskaper i frågan, trots att KF inte fattat beslut om en förstudie. I försök att engagera allmänheten startades Referensgruppen och visst ekonomiskt stöd gavs till en del föreningar som engagerade sig i förstudien. Detta exempel ligger i linje med representativ demokrati. Att IoB inte gav något direkt stöd till föreningarnas önskemål om föreläsningar och materialproduktion och att det främst var personer som deltagit i studiecirkelarna som uppmanades att skriva remissvar på den preliminära slutrapporten kan tolkas som att gruppen inte ansåg att den breda allmänheten var kompetent att ta ställning i frågan. Detta agerande kan ses som exempel på ett elitdemokratiskt ideal då IoB blev den aktör som beslutade över hanteringen av förstudien. I syfte att informera och utbilda medborgarna tog IoB hjälp av tjänstemän, inbjudna föreläsare, myndigheter, med delvis olika åsikter i slutförvarsfrågan. IoB stödde också resor för allmänheten till Oskarshamn, utbildade studiecirkelledare, anordnade en informationsturné med SKB och Rädda Fjällveden samt gav ut information på blindskrift för att öka medborgarnas kunskaper om kärnavfallsproblematiken. Dessa åtgärder av IoB ligger väl i linje med tanken att medborgare ska få tillgång till information och insyn i de frågor som är uppe på den politiska agendan, men samtidigt begränsades medborgarnas insyn i hanteringen av frågan i och med att den inte hanterades på ett tydligt politiskt sätt. Vidare intogs en elitdemokratisk syn på vilka aktörer som var kompetenta att ge information eftersom IoB var den aktör som beslutade om vilka föreningar i Referensgruppen fick ekonomiskt stöd för informationsspridning.

När det gäller medborgarinflytandet fanns det tendenser till att Tystbergagruppen fick visst inflytande över förstudien då SKB i slutrapporten för förstudien till skillnad från den preliminära slutrapporten avskrivit Studsviksområdet som intressant för en platsundersökning. Dessutom erhöll Rädda Fjällveden visst ekonomiskt stöd för sin verksamhet. Samtidigt upplevde flera intervjupersoner det som att Referensgruppen i alltför stor utsträckning dominerade diskussionen om förstudien och att detta hämmade medborgarengagemanget. Jag får anledning att återkomma till allmänhetens engagemang i förstudien i samband med den deltagardemokratiska modellen.

När det gäller kravet på åtskillnad mellan byråkrati och parlament (tjänstemän och politiker) fanns vissa överlappningar mellan Tjänstemannagruppens, IoB:s och Referensgruppens uppgifter. På så sätt fanns ingen klar gräns mellan tjänstemäns och politikers uppgifter under förstudien.

Sammanfattningsvis kan politikerna sägas ha sänt ut dubbla signaler till allmänheten om förstudiens betydelse. Å ena sidan dröjde det till diskussionen om en eventuell platsundersökning innan ett formellt politiskt beslut togs om kärnavfallsfrågan. Å andra sidan såg KS det som önskvärt att frågan diskuterades bland allmänheten, trots att många i IoB inte ansåg förstudien som särskilt viktig för kommunen. Därmed uppkom situationen att kommunstyrelsen ville få till stånd en allmän diskussion samtidigt som den själv och övriga lokalpolitiker inte tagit ställning i frågan och inte heller såg den som särskilt viktig. Genom avsaknaden av KF-beslut om att tillåta förstudien och genom att en majoritet av politikerna upplevdes som frånvarande under själva processen kan förstudien i Nyköping inte sägas utgöra ett exempel på representativ demokrati. Förstudien kan i stället ses som ett exempel på politisk delegering där valda representanter vid inledningen av förstudien lämnar beredningsarbetet till ett fåtal folkvalda, föreningar och företag för att i samband med beslutet om en eventuell platsundersökning återför frågan till den parlamentariska arenan och representativa demokratin. På så sätt flyttades frågan mellan den parlamentariska och den subpolitiska arenan.

Deltagardemokrati

Det mest övergripande kännetecknet för deltagardemokrati är att medborgaren står i centrum och att politiska beslut endast är legitima om de utgår från folkets vilja. Folkviljan kan stämmas av på olika sätt, men folkomröstningar ses som idealiska. Det finns också indirekta demokratiska inslag i deltagardemokratin, det vill säga att valda representanter fattar besluten. Om representanter ska väljas utifrån denna modell är de endast legitima om de fattar beslut som överensstämmer med folkviljan, det vill säga att det ska finnas en balans mellan direkt och indirekt demokrati. I diskussionerna om Nyköping skulle tillåta SKB att genomföra en förstudie i kommunen involverades aldrig allmänheten. På så

sätt uppfylldes inte principen om direktdemokrati. Ytterligare ett exempel avsaknad av direkt demokrati är att ingen folkomröstning om att påbörja en förstudie eller att delta i en platsundersökning hölls. I kommunens enkät önskade 22 % av de tillfrågade att frågan om en förstudie borde fattas genom folkomröstning. De intervjuade ger ingen samfäll bild av om de ville ha en folkomröstning och i vilket skede av lokaliseringsprocessen den i så fall borde genomföras. Några av intervjupersonerna anser att avsaknaden av en folkomröstning har mycket att göra med kommunledningens rädsla för en alltför stor inblandning från allmänheten i frågan. Eftersom inget beslut om att delta i en förstudie fattades av KF uppfylldes inte heller principen om indirekt demokrati.

Till deltagardemokratin hör också ett kontinuerligt deltagande från medborgarna i politiken, vilket IoB försökte uppnå genom Referensgruppen, enkäten och hushållsbroschyrerna samt remissrundan. En majoritet av de intervjuade uppger att förväntningarna på dessa aktiviteter inte uppfylldes. Bildandet av Referensgruppen kan ses som ett försök att engagera allmänheten och stämma av deras synpunkter i frågan. Flera intervjupersoner anser dock att gruppen endast hade marginella möjligheter att påverka processen och att IoB ensamt försökte bestämma över vilken information allmänheten borde få tillgång till. I intervjuerna uppges också att det var svårt för de lokala grupper som ifrågasatte metodval att få ekonomiskt stöd, även om Rädda Fjällveden fick ersättning för sin informationsinsats under informationsturnén. Föreningen fick däremot inte ersättning för sin skrift *Hål i muren* eller för att öppna ett informationskontor tillsammans med andra grupper i Referensgruppen. IoB:s motivering för att inte ge stöd till skriften var att den var osaklig och vinklad och att skolelever inte var förmögna att göra en kritisk bedömning av frågan. Andra grupper fick ekonomisk ersättning för information till sina medlemmar, men dessa grupper försökte inte sprida informationen utanför den egna föreningen. Ett annat exempel på försök att engagera allmänheten är IoB:s uppmaning till allmänheten att skriva remissvar och genom hushållsbroschyrer kommentera kommunens arbete. Hanteringen av remissförslagen kan tolkas på olika sätt. Å ena sidan kan uppmaningen till engagemang från allmänheten tolkas som ett försök att ta hänsyn till deras preferenser. Å andra sidan uppmanades i första hand personer som deltagit i studiecirkel att skriva remissförslag då examensarbetet bestod av att skriva remissförslag, vilket kan ses som om att kunskap i frågan var meriterande. I arbetet med remissförslagen finns en tendens till att de grupper som använde naturvärden som motargument mot en lokalisering av kärnavfall fick gehör. Ett exempel på ett lyckat försök till deltagardemokrati var Tystbergagruppens engagemang. Gruppen fick stort gehör för sin namninsamling i Tystberga-Bälingeområdet, där cirka 75 % av de folkbokförda skrev på ett upprop mot ett förvar i området. Gruppen fick också svar från lokala politiker på sina debattinlägg i *Södermanlands Nyheter*.

Ett tredje kännetecken på deltagardemokrati är öppenhet, det vill säga insyn och tillgång till information om politikernas arbete, vilken ska tillhandahållas av politikerna själva. Denna princip respekterades delvis i hanteringen av förstudiefrågan. Som tidigare nämnts genomförde IoB en rad olika informationsinsatser och utöver dessa insatser presenterades bland annat protokollen från IoB, Tjänstemannagruppen och Referensgruppen på kommunens hemsida. Ett sätt för politiker att öppet redogöra för sitt arbete enligt denna demokratimodell är att bjuda in allmänhet och media till informationsmöten. IoB inbjöd såväl intresserad allmänhet som lokal- och riksmidia vid ett flertal tillfällen, till exempel vid redovisningen av enkäten och remissvaren. Samtidigt som ovanstående exempel illustrerar en politisk öppenhet anger en stor majoritet i intervjuerna att de är okunniga om den diskussion som föregick beslutet i kommunstyrelsen att lämna lokaliseringsprocessen efter avslutad förstudie. Dessa intervjupersoner upplever det som att de inte heller i efterhand fått någon förklaring till varför politiker som de tidigare hade upplevt som positiva till en platsundersökning ändrade åsikt. Denna osäkerhet visar att principen om rätt till information om det politiska arbetet inte uppfylldes vare sig i förhållande till allmänheten eller till politikerna i fullmäktige.

Det fjärde kännetecknet är öppen och offentlig diskussion. Å ena sidan upplevdes det som att Referensgruppen dominerade diskussionen om förstudien och försökte bestämma vilka aspekter av kärnavfallsfrågan som skulle diskuteras. Å andra sidan kan Tystbergagruppens engagemang ses som ett exempel på en öppen och offentlig diskussion då såväl kommunen som SKB och länsstyrelsen tog intryck av gruppens argument.

Ett femte kännetecken är ömsesidighet, det vill säga att inga åsikter bör stängas ute från den offentliga debatten samt uppvisande av tolerans och förståelse för olika åsikter och värderingar. Å ena sidan bjöds föreläsare med olika perspektiv på metod och platsval in till öppna föreläsningar och IoB distribuerade alla remissvar till intresserade organisationer och skolor. Å andra sidan fick inte Rädda Fjällveden ekonomiskt stöd för *Hål i muren*, vilket inte överensstämmer med denna princip. Motiveringen att skriften inte var saklig och tillräckligt kunskapsbaserad utgör enligt den deltagardemokratiska modellen knappast ett tillräckligt argument för uteblivet bidrag. Utifrån ett deltagardemokratiskt ideal borde IoB i stället låtit läsarna själva ta ställning till skriftens innehåll. Genom att stödet till Rädda Fjällveden begränsades försvårades det för föreningen att bedriva en självständig verksamhet. I stället fick föreningar föreslå teman och föreläsare till IoB. Detta innebar att föreningar fick begränsad möjlighet att profilera sig i frågan samt bedriva opinionsarbete och kunskapspridning riktat till kommunens medborgare. En annan aspekt av denna princip är att en del intervjupersoner uppger att det togs ett beslut om vilka frågor som var välkomna att diskuteras i IoB och Referensgruppen. Förstudiefrågan fick inte diskuteras

som en fråga om arbetsmarknad, näringslivsutveckling, ekonomisk tillväxt eller höjd utbildningsnivå. Inom Referensgruppen gjordes försök att utestänga frågor om metodval och därför kan inte principen om tolerans och förståelse för olika åsikter och värderingar sägas ha uppfyllts.

Slutligen kännetecknas denna demokratimodell av allmänt ansvar för det politiska arbetet, vilket innebär att alla medborgare har ett ansvar för demokratins fortlevnad. IoB försökte på flera sätt uppnå detta genom studieresor, uppmaning till remissförslag, bildande av studiecirkel, bildande av en referensgrupp samt genom uppmaning att komma med kommentarer och förslag på IoB:s arbete. Som tidigare nämnts var det en vanlig upplevelse hos de intervjuade att ett medborgarengagemang som ifrågasatte metodval och kanske också platsval inte sågs som välkomna. Slutsatsen utifrån intervjuerna blir att en gräns mot vissa kommentarer och förslag drogs.

Sammanfattningsvis kan sägas att förstudien i Nyköping innehöll få inslag av deltagardemokrati trots att två starka opinionsgrupper engagerade sig i frågan. Det tydligaste inslaget av deltagardemokrati är Tystbergagruppens arbete. Rädda Fjällvedens engagemang kan visserligen ses som försök att påverka, men då gruppen inte erhöll lika brett stöd blev deras engagemang snarare exempel på svårigheter för allmänt deltagande i förstudien. Orsaken till att den ena medborgargruppen fick inflytande medan den andra fick betydligt mindre stöd är otydlig, men möjliga förklaringar är skillnader i hur grupperna framförde sina argument och vad de protesterade mot. Utöver opinionsgrupperna var det medborgerliga engagemanget lågt i kommunen. En möjlig förklaring till detta är politikernas frånvaro i frågan.

Deliberativ demokrati

Det grundläggande kännetecknet för deliberativ demokrati är att diskussioner förs och dialog upprättas mellan dem som berörs av en politisk fråga. För att dialog ska uppstå krävs att arenor, det vill säga mötesplatser, finns eller skapas. I intervjuerna uppger några personer att alla svenskar är berörda av kärnavfallsfrågan och därför borde delta i beslutsfattandet, men ingen av de intervjuade anser att sådana dialoger har uppstått. Andra intervjupersoner uppger att det är de boende i Nyköping och i grannkommunerna som är berörda och därför borde delta i diskussion och beslut. Utifrån intervjupersonernas definitioner av berörda (folket) framträder möjligheter till deliberation mellan följande aktörer som viktiga: inom IoB, inom Referensgruppen, mellan IoB och Referensgruppen, mellan Rädda Fjällveden och IoB samt mellan Tystbergagruppen och IoB.

IoB skapades för att de politiska partierna skulle få en gemensam arena för att diskutera information och beredning av förstudiefrågan, men utifrån vad som framkommer i intervjuerna kan en deliberation inom gruppen inte sägas ha

uppstått trots att det fanns en tydlig mötesplats. Till exempel sågs frågan om eventuella ekonomiska effekter för kommunen som oviktig att diskutera. En majoritet av politikerna var också ense om att en förstudie inte borde göras till en partipolitisk fråga. Frågan om ett eventuellt slutförvar som en politisk fråga lyftes inte heller fram i samband med det kommunala val som genomfördes under förstudien, vilket försvårade en dialog med allmänheten. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att kommunen försökte skapa en bred diskussion bland allmänheten om kärnavfallsfrågan.

Inom Referensgruppen uppstod många diskussioner om kärnavfallsfrågan och förstudien, men då flera intervjupersoner upplevde det som att vissa frågor var ovälkomna att diskutera kan dessa diskussioner inte ses som exempel på demokratiska deliberationer. De frågor som sågs som oviktiga att diskutera inom Referensgruppen var de samma som inom IoB. På så sätt uppstod inte heller en deliberation inom Referensgruppen trots att ledamöterna hade tillgång till en mötesplats.

I IoB:s relation till Referensgruppen uppstod inte heller någon deliberation. Detta har flera orsaker, vilka är sammankopplade med avsaknaden av deliberation mellan Referensgruppens ledamöter. En av orsakerna till bristande dialog var att frågor om metodval på ett tidigt stadium utestängdes från diskussionen. För att en demokratisk deliberation skulle uppstå hade krävts att frågan hade diskuterats förutsättningslöst. Nu drogs i stället en gräns mot definitionen av kärnavfallsfrågan som en metodfråga. En demokratisk deliberation kräver öppenhet för olika perspektiv på en fråga och eventuella avgränsningar av frågan ska i så fall göras i en gemensam dialog, inte bestämmas av en aktör. En annan möjlig orsak till avsaknaden av deliberation var att det inte fanns en tydlig gemensam mötesplats där grupperna kunde att träffas och diskutera förstudiearbetet och kärnavfallsfrågan.

I fallet med Rädda Fjällveden uppstod ingen deliberation med IoB, kanske på grund av att gruppen inte fick bidrag för att sprida sin information. På så sätt försvårades en utbredd dialog och diskussion om föreningens argument och ståndpunkter. IoB:s beslut att inte stödja majoriteten av Rädda Fjällvedens informationsarbete kan ses som en form av gränsarbete mot en annan aktörs deltagande. En annan möjlig orsak är att flera intervjupersoner uppfattade gruppens information och informationsmetoder som oseriösa och därmed irrelevanta. Enligt den deliberativa modellen bör ett intresse inte uteslutas från diskussionen. En tredje förklaring till avsaknaden av demokratisk deliberation kan vara att gruppen var en intensiv minoritet och därmed ovillig att visa öppenhet för andra aktörers argument.

Ett exempel på lyckad deliberation är Tystbergagruppens dialog med andra grupper. Denna grupp är ett exempel på bildandet av en mötesplats då deltagarna i gruppen kom från olika håll och hade olika infallsvinklar, men hölls samman av

ett gemensamt intresse för sakfrågan. Gruppen träffades under olika former för att diskutera frågan. Under dessa diskussioner kom två frågor att få en framskjuten betydelse: frågan av val av plats samt frågan om eventuell påverkan på grundvattennivån. Det var dessa frågor som gruppen drev i sina diskussioner. Det uppstod också en deliberation mellan Tystberggruppen och IoB, trots att det inte fanns någon tydlig arena där dessa aktörer kunde mötas och diskutera sina ståndpunkter. Till en början upplevde Tystberggruppen att de inte togs på allvar. Allteftersom de skaffade sig mer kunskaper samt vann ökat stöd från lokalbefolkningen uppmärksammades gruppen av kommunens representanter, bland annat genom ekonomiskt stöd till resor och informationsspridning. Till slut fick gruppen visst gehör för sina argument, vilket inte minst framkommer i kommunens remissvar. Gruppens kritik mot SKB:s förslag att undersöka möjligheten att förlägga ett slutförvar vid kusten erhöll också stöd från länsstyrelsen.

Sammanfattningsvis kan sägas att förstudien i Nyköping hade vissa inslag av deliberativ demokrati. En orsak till att den deliberativa demokratin var svag är att IoB på förhand definierade vissa frågor som ovälkomna att diskutera, vilket försvårade uppkomst av deliberation. I stället uppstod en låst situation på grund av att en majoritet av aktörerna inte tog intryck av andras argument, utan behöll sina egna utgångspunkter. Diskussionen om ett eventuellt slutförvar var dock inte helt låst vilket Tystberggruppens förvandling från intensiv minoritet till en grupp med möjlighet att påverka visar. IoB lyckades däremot inte få till stånd någon deliberation med den intensiva minoritet som ville diskutera olika metoder för slutförvaring. Dessa fick inte möjlighet att delta i diskussionen på samma villkor och IoB underlättade inte heller i tillräcklig grad för att en deliberation skulle uppstå. En annan orsak till bristande deliberation var det svaga intresset från den stora majoriteten av medborgarna att diskutera kärnavfallsfrågan och förstudien.

Teknokrati

Det grundläggande kännetecknet på teknokrati är att beslut fattas av aktörer som ses som experter i frågan. I Nyköping representeras experterna av kommunala tjänstemän, SKB samt myndigheter. Dessutom kan IoB, Referensgruppen, men även Tystberggruppen ses som erfarenhetsbaserade experter eftersom dessa grupper arbetade med förstudien under flera års tid. Däremot är Rädde Fjällvedens status mer otydlig i intervjumaterialet eftersom en del intervjupersoner framställer gruppen som oseriös. Samtidigt har gruppen arbetat med kärnavfallsfrågan sedan 1970-talet och kan därför antas besitta stora kunskaper om denna.

Inom teknokratimodellen ryms flera varianter. I en svag teknokrati har expertkunskaper stor betydelse, men politiker har det avgörande inflytandet över hur stort experternas inflytande ska vara och över vilka frågor de ska ha

inflytande. En svag teknokrati uppstår då politiker baserar sina beslut på expertförslag i stället för att fatta självständiga beslut. En orsak till detta är att politikerna ofta anser att de inte besitter tillräcklig kunskap i sakfrågan. Detta innebär inte att experterna fattar besluten, som fallet är i en stark teknokrati, utan politikerna behåller möjligheten att anta eller förkasta experternas förslag. I fallet med förstudiearbetet finns exempel på en svag teknokrati i relationen mellan IoB och Tjänstemannagruppen i samband med utvecklingen av den kommunala informationsstrategin. Förslaget till informationsstrategi utarbetades av kommunens informationsansvarige på uppdrag av IoB. Olika förslag presenterades för Tjänstemannagruppen efter samtal med kommundirektören. Efter det slutliga förslaget utarbetats diskuterades förslaget inom IoB innan beslut fattades om att anta strategin med smärre justeringar. Även behandlingen av remissförslag indikerar en svag teknokrati genom att IoB tenderade att ta större hänsyn till de medborgare och de medborgargrupper som hade deltagit i studiecirkelverksamhet. Genom studiecirkelarna kan dessa personer antas ha tillförskansat sig en högre kunskapsnivå än andra kommuninvånare. Hänsynen till de 'utbildade' kommuninvånarens åsikter skapade en gräns gentemot övriga invånarens preferenser. Åsikten att IoB gjorde en koppling mellan hur mycket inflytande en aktör hade över förstudiefrågans utveckling och hur mycket kunskap IoB bedömde att den aktören hade framkommer även i intervjuerna. En sådan gränsdragning ligger i linje med ett teknokratiskt beslutsideal.

Några intervjupersoner ger också indikationer på ett starkt teknokratiideal. I en stark teknokrati ställs frågan om vilken grad av kunskap lekmän kan uppnå på sin spets. Förespråkare för en stark teknokrati hävdar att det finns samhällsfrågor där det är omöjligt för politiker att undkomma experternas inflytande. Alternativet för politikerna blir i så fall att fatta beslut baserade på okunnighet, eller på människors oro som några intervjupersoner uttrycker saken. Ett exempel på stark teknokrati är de aktörer som menar att såväl SKB som myndigheterna SKI och SSI är experter med kunskaper som politiker och allmänhet inte bör ifrågasätta. Denna syn förekommer hos flera av de intervjuade då de ser kärnavfallsfrågan som något som allmänheten inte har tillräcklig kunskap för att diskutera. Ett exempel är när IoB beslutar att frågan om metodval inte ska diskuteras i Referensgruppen samt när de grupper som söker pengar för att sprida sin syn på metodval får avslag med motiveringen att deras ifrågasättande inte är kunskapsbaserat. En del intervjupersoner uttrycker också en rädsla för alltför stor inblandning från medborgargrupper då dessa tenderar att försöka påverka politiker att fatta populistiska beslut. Här ses en fara med att dessa grupper i vissa frågor kan få oproportionerlig stor genomslagskraft i media och på så sätt påverka allmänheten. Ytterligare tecken på stark teknokrati var kommunfullmäktiges beslut att inte diskutera SKB:s förfrågan om att få genomföra en förstudie med motiveringen att kommunen ändå inte hade makt att

förhindra SKB från att genomföra den. Genom detta ställningstagande kom KF att värdera expertkunskaper framför folkvaldas ställningstagande. Flera av de intervjuade uppger också att frågan om en förstudie inte bör behandlas politiskt och att de tycker att det är bra att beslut om metod och kanske även plats utreds och beslutas av SKB och myndigheterna. En del av de intervjuade menar här att om såväl SKB som expertmyndigheter pekar ut en plats som lämplig för ett slutförvar bör en intensiv minoritet i området köras över, kanske utan någon ersättning. Skälet till det är att allmänheten bör förlita sig på att experternas beslut är väl underbyggda och de mest rationella. Denna åsikt är dock kontroversiell och delas inte av en majoritet av de intervjuade. En del intervjupersoner menar att frågan om plats för ett slutförvar bör avgöras av kommunfullmäktige eller genom lokal folkomröstning samt att regeringen och riksdag borde vara mer aktiva i frågan. Sammanfattningsvis fanns starka inslag av olika grader av teknokrati i Nyköpings förstudie. Huvudorsaken till detta var kommunpolitikernas, speciellt KF:s, frånvaro i processen. På så sätt uppstod ett tomrum som det blev upp till tjänstemän, erfarenhetsbaserade experter, SKB och utbildad allmänhet att fylla. En annan orsak var IoB:s och Referensgruppens gränsdragningsförsök mot ett brett lekmanengagemang. En tredje orsak är den ambivalenta behandlingen av Rädda Fjällveden. Å ena sidan erhöll gruppen visst ekonomiskt stöd. Å andra sidan beskrivs gruppen som oseriös och okunnig.

4.6 Teknokrati, representation, deltagande och deliberation i Nyköpings förstudie

I detta avsnitt diskuteras de olika definitionerna av kärnavfall och förstudie som förekom hos kärnavfallsaktörerna i Nyköping. Detta möjliggör en diskussion om vilka demokratiideal som förekom och hur dessa förhöll sig till varandra. Vi har sett att det förekom flera demokratiska uppfattningar av förstudien, kärnavfallsfrågan och aktörers ansvar för dessa. Detta är inte något märkligt då det ovan har visats att frågan rymmer ett stort mått av tolkningsflexibilitet. Men vilken demokrativariant kom att dominera hanteringen av Nyköpings förstudie? Och hur förhöll sig de olika demokratiidealen till varandra i praktiken? Genom att diskutera dessa frågor erhålls en djupare förståelse för kärnavfallsdemokratin i Nyköping. Vidare erhålls en djupare förståelse till hur de olika demokratimodellerna förhåller sig till varandra i praktiken.

Ovan har beskrivits hur de intervjuade bedömer och prioriterar kärnavfallsfrågans tekniska och politiska aspekter på skilda sätt. De ger inte en enhetlig syn på om frågan är enkel eller komplicerad, utan i flera intervjuer uttrycks dessutom sympati för olika definitioner av frågan och kombinationer av dess olika aspekter. I detta avsnitt görs ett försök att systematisera aktörernas uppfattningar om kärnavfallsfrågans olika aspekter utifrån de fyra

demokratimodellerna. De aktörer som ser frågan som tekniskt komplicerad poängterar att konstruerandet av ett säkert slutförvar kräver kunskaper från många specialiserade områden. Frågans komplikationer behöver här inte betyda att det är omöjligt att finna en säker lösning, utan endast att det kräver mycket resurser i form av tid, pengar och kunskap. Gemensamt för dessa aktörer är att de tenderar att definiera kärnavfallsfrågan och förstudien som expertbaserade frågor. Detta innebär att det skapas en gräns mot lekmannainflytande, speciellt när det gäller allmänhetens möjlighet och förmåga att påverka slutförvaringen. Hos dessa aktörer kan frågan definieras som tekniskt bred eller smal. På ena sidan finns en grupp som menar att ett brett synsätt på teknik bör intas, där exempelvis frågor om miljöpåverkan bör inkluderas. Bland dessa aktörer märks en viss glidning mot en politisk definition av frågan, eller åtminstone en kombination av teknik och politik. Denna syn kan beskrivas som elitdemokrati eller svag teknokrati. På andra sidan finns aktörer som menar att frågan är tekniskt smal och handlar om att finna en säker förvaringsmetod. För en majoritet av dessa är frågan inte samhällelig, det vill säga inget som allmänheten behöver diskutera och ta ställning till. Det enda som krävs är att de ledande politikerna tar del av experternas förslag och baserar sina beslut på dessa. Denna ståndpunkt kan beskrivas som svag teknokrati.

Det finns också röster som ser kärnavfallsfrågan som politiskt komplicerad då kärnavfallets karaktär kräver ett säkert slutförvar under en mycket lång tidsperiod. Bland de personer som efterfrågar en politisk definition av förstudien och kärnavfallsfrågan kan vi finna olika demokratiideal. De personer som ser kärnavfallsfrågan som bred menar att den griper över många sektorer och dessutom är emotionellt laddad då många människor känner oro. Långsiktigheten utmanar även möjligheten till politiskt ansvar då de politiska institutionerna inte är utformade för att hantera konsekvenser som kan drabba framtida generationer. Detta kan tolkas som att den representativa demokratin ses som otillräcklig för hanteringen av kärnavfallet. De intervjupersoner som framför denna ståndpunkt efterfrågar i stället en annan form av demokratisk process för hanteringen av kärnavfallet. Intervjupersonerna kritiserar också att lokalpolitiker och rikspolitiker, det vill säga demokratiskt valda representanter, inte engagerade sig tillräckligt i frågan. Detta kan förstås som att de ville att den representativa demokratiidealet tydligare skulle genomsyra förstudieprocessen. Samtidigt riktas kritik mot såväl KS som KF när de beslutade att avslå SKB:s ansökan om vidare studier. Detta kan tolkas som ett elitdemokratiskt agerande, att ett fåtal politiker fattade beslut utan större hänsyn till dem som engagerat sig i och arbetat med frågan. Sammanfattningsvis kan sägas att en majoritet av intervjupersonerna kritiserar att den representativa demokratin var så frånvarande under förstudien.

Förstudien i Nyköping innehåller också inslag av deltagardemokrati. Exempel på deltagardemokratiska inslag är det ekonomiska stödet till Rädda Fjällveden och

att Tystbergagruppen tillskrivs visst inflytande över KF:s beslut att avstå en platsundersökning. Ett annat exempel på önskemål om deltagardemokratiska inslag är skapandet av Referensgruppen. Tillsättandet av gruppen kan tolkas som att politikerna såg förstudiefrågan som en viktig fråga, men det faktum att kommunfullmäktige involverades i frågan först i samband med beslutet om en eventuell platsundersökning kan också tolkas som att politikerna såg frågan som oviktig. Sammanfattningsvis kan sägas att de deltagardemokratiska inslagen var störst under själva förstudiearbetet, vilket kan förklaras med att den representativa demokratin var svag under beredningsprocessen inför fullmäktigebeslutet. Genom den svaga representativa demokratin kom de parlamentariska aktörerna att flytta ut förstudiearbetet till subpolitiska aktörer.

Bland de intervjuade finns några som betonar frågans enkelhet, både vad gäller de tekniska och politiska aspekterna. Kärnavfallsfrågan anses tekniskt enkel då det i dag finns en tillräckligt säker metod för att slutförvara det använda kärnbränslet. Dock framställs frågan i den allmänna debatten, ofta förstärkt av media, som komplicerad. Definitionen av frågan som förment komplicerad har lett till en olycklig politisering, där man i stället för att låta teknikerna konstruera ett förvar diskuterar frågan som om det inte fanns någon säker lösning på problemet. I den allmänna diskussionen har samhällets oro, som enligt detta synsätt är obefogad, tilldelats en alltför stor roll i frågan om slutförvaring. I stället för att självständigt besluta om metod och plats är politikernas uppgift att bifalla expertförslag om plats och metod samt eventuellt efterfråga grundligare utredning gällande vissa samhälleliga faktorer. Detta synsätt ligger nära en teknokratisk syn. Bland dem som definierar frågan som tekniskt och politiskt enkel finns ett fåtal röster som menar att allmänheten bör delta i debatten, men att allmänhetens röst bör väga lättare än experternas. I stället för att ifrågasätta experternas kompetens bör lekmän förlita sig på att SKB och berörda myndigheter tar sitt ansvar och kräva en säker lösning på kärnavfallsfrågan.

Bland de intervjuade finns flera som inte ser några problem med kärnavfallsfrågan. Dessa poängterar att den allmänna debatten (media) och människors oro utgör det största problemet, då varken de politiska eller tekniska problemen är särskilt stora. Andra intervjupersoner lägger stor vikt vid de politiska svårigheterna. Bland dessa är det inte alltid lätt att veta hur de egentligen ser på de tekniska svårigheterna och det allmänna intrycket är att de skiljer sig åt i denna bedömning. Det är emellertid ingen av de intervjuade som anser frågan tekniskt svår men politiskt enkel. Däremot är det flera som anser att kärnavfallsfrågan innebär ett 'genuint dilemma', det vill säga att frågan är såväl tekniskt som politiskt svår. Viktigt är dock att notera att flera av de intervjuade inte godtar den uppdelning mellan teknik och politik, mellan experter och politikers samt medborgarnas ansvar som demokratimodellerna vilar på. Avslutningsvis göras därför en ny typ av uppdelning som inledningsvis utgår från

en skarp uppdelning mellan teknik och politik, men sedan övergår till att förorda en uppmjukning av denna gräns. Här urskiljs tre olika typer, vilka tydligt kan identifieras bland de intervjuade.

Det första synsättet är teknokratiskt och i viss mån elitdemokratiskt. Enligt detta perspektiv bör lekmän lita på SKB och expertmyndigheterna (SKI och SSI) som har ansvar för att ett kärnavfallsförvar konstrueras på ett sätt så att det inte utgör något hot för miljö och hälsa. De intervjuade som förespråkar detta synsätt gör en tydlig uppdelning mellan teknik och politik, experter och lekmän (inklusive politiker), där lekmän och politiker bör uppvisa tillit till experter och besluta i enlighet med deras rekommendationer. I Nyköping fanns tendenser till teknokratiska och elitdemokratiska värderingar då flera intervjuade upplevde att IoB inte intog en självständig hållning gentemot SKB och myndigheter (teknokrati) samt genom att IoB kom att bli den mest inflytelserika aktören i kommunen på de andra aktörernas bekostnad (elitdemokrati). Den representativa ledningen, genom IoB, förlitade sig starkt på experterna, samtidigt som man sökte styra Referensgruppens arbete. Här fanns bland flera av de intervjuade en kritik av att IoB tog sig rätten att avgöra vilken information som var saklig och vilken som var osaklig, vilket indikerar teknokrati. Samtidigt kan de som har en teknokratisk förståelse av kärnavfallsfrågan vara positiva till IoB:s agerande. Den representativa demokratin som förekom i Nyköping kan knytas till en elitdemokratisk syn. I en elitdemokrati bör inte allmänheten, mellan valen, ifrågasätta de definitioner som anses som primära av de ledande politikerna.

Ett annat synsätt betonar arbetsdelning och ansvarsuppdelning mellan expertis och politik. Enligt de aktörer som efterfrågar en sådan modell bör såväl experter som politiker och medborgare ha inflytande över frågan, men utifrån skilda ansvarsområden. Experternas uppgift är att producera kunskap om kärnavfallet, medan det är upp till politiker och medborgare att använda sig av denna kunskap när de tar ställning i kärnavfallsfrågan.

Ett tredje synsätt betonar allmänhetens och opinionsgruppernas möjlighet att delta i och påverka förstudieprocessen. Detta synsätt innebär inslag av deltagardemokrati och deliberativ demokrati. Enligt detta synsätt ska medborgarna inte tyst acceptera de resultat som vetenskapen producerar i relation till samhällsliga frågor, utan kritiskt granska och ifrågasätta dem. Det fanns i Nyköping några försök att skapa diskussion om kärnavfallet. Ett exempel är försöken att diskutera metodval, delvis i kombination med platsval. Som tidigare beskrivits gjordes försök att utesluta denna typ av frågor från diskussion i Referensgruppen. Ett annat exempel utgörs av bedömningen av platsvalsfrågan, där vissa platsers olämplighet ur ett natur- och kulturvårdsperspektiv betonades. Tystbergagruppen agerade för att Studsviksområdet inte borde vara aktuellt för slutförvaring, vilket kommunen tog intryck av i arbetet med remissen till den preliminära slutrapporten. Även SKB noterade gruppens synpunkt och i

slutrapporten presenteras inte längre området som ett intressant område. I detta fall skapades en fungerande deliberation mellan såväl lekmän, politiker som experter.

Intressant att notera är att ingen av de intervjuade ansåg expertkunskaper vara oviktiga. Tvärtom verkar alla ha stor tilltro till vetenskapens kapacitet att producera betydelsefull kunskap. Viss kritik riktades dock mot ett sådant perspektiv och få aktörer efterfrågade enbart teknokrati. De som ibland kritiserade experter gjorde detta därför att de ansåg att experterna, till exempel SKB, valt att inte undersöka vissa frågor eller medvetet valt att ignorera vissa risker. Denna kritik är riktad mot aktörer och inte mot den vetenskapliga kunskapen som sådan. Genom att det teknokratiska synsättet och elitdemokratien kom att dominera under förstudien i Nyköping, kom ett fåtal aktörer att få stort inflytande över hur frågan hanterades medan andra aktörer försökt påverka men inte lyckats. Enkelt uttryckt kan sägas att den av kommunstyrelsen tillsatta Informations- och beredningsgruppen haft stort inflytande över diskussionerna samt att vissa föreningar också fick ett stort inflytande, men över mer begränsade områden. Ett viktigt undantag kan dock finnas då Tystbergagruppens inflytande utgör ett tydligt exempel på såväl deltagande som deliberativ demokrati. Slutligen kan sägas att merparten av aktörerna i Nyköping ställde sig kritiska, eller åtminstone frågande, till att regering och riksdag, kommunstyrelse och kommunfullmäktige samt lokala media varit så passiva under förstudien. I deras frånvaro kom förstudien att domineras av IoB:s tolkning av förstudien och kärnavfallsfrågan och av SKB:s information. Trots den upplevda frånvaron av politiska representanter under förstudiens start och genomförande fattade både KS och KF beslut om att Nyköping skulle lämna lokaliseringsprocessen. När dessa beslut fattades upplevdes de som exempel på elitdemokrati.

5. Förstudien i Tierp 1998-2002

5.1 Inledning

I samband med att SKB vände sig till de kärntekniska kommunerna och senare till deras grannar, för att undersöka intresset för att hysa ett slutförvar för kärnavfall, valde Tierps kommun att acceptera en förstudie. Detta kapitel handlar om förstudien i Tierps kommun. Kapitlet är i huvudsak upplagt på samma sätt som föregående kapitel om förstudien i Nyköping. I Tierp fanns dock fler engagerade aktörer och SKB producerade fler delrapporter än vad de gjorde i Nyköping. För att ge rättvisa åt de engagerade aktörernas arbete och SKB:s material är analysen av förstudien i Tierp mer omfattande än beskrivningen av Nyköpings förstudie. Redovisningen baseras till stor del på offentliga dokument, men också på material från intervjuer med 12 personer som var aktiva i förstudiearbetet.³³⁸ I kapitlet studeras kommunens arbete med förstudien samt hur andra aktörer bedömer detta arbete. Vidare analyseras hur olika aktörer agerade för att försöka påverka kommunens arbete med förstudien samt hur detta engagemang påverkade berednings- och beslutsprocessen. På så sätt undersöks Tierps kommuns (och andra engagerade aktörers) arbete ur demokratisk synvinkel. Vidare studeras hur kärnavfallsfrågan definierades i kommunen under förstudien samt vilka demokratiska konsekvenser dessa definitioner fick. Dessutom studeras hur Tierp motiverade sitt 'nej' till fortsatta undersökningar (platsundersökning). Analysen av förstudien i Tierp vilar på ett teoretiskt ramverk bestående av två delar. Den första delen består av begreppen gränsarbete, expertis och tolkningsflexibilitet. Den andra delen utgörs av fyra demokratimodeller. Utifrån dessa modeller diskuteras vilket demokratiideal som dominerade under förstudien och hur förekommande demokratisyner förhöll sig till varandra. Frågeställningarna för analysen av Tierp är:

- *Hur definierade olika engagerade aktörer i Tierp förstudien och kärnavfallsfrågan?*
- *Vilka demokratiska konsekvenser fick definitionerna för hanteringen av förstudien och kärnavfallsfrågan i Tierp?*

³³⁸ Se bilaga 2 för en förteckning över intervjupersonerna.

5.2 Genomförandet av förstudien i Tierp

Tierps kommun är beläget i norra delen av Uppsala län och gränsar till kommunerna Gävle, Heby, Uppsala, Älvkarleby och Östhammar. Forsmarks kärnkraftverk och SFR i Östhammars kommun ligger endast fem kilometer från Tierps kommungräns. Till ytan är Tierp 1543 km² och hyser knappt 20 000 invånare. Den största arbetsgivaren är kommunen, men det finns också starka industritraditioner. Kommunen har goda väg- och tågförbindelser med Uppsala, Gävle och Stockholm och en del av arbetskraften pendlar till någon av dessa städer. Trots närheten till Uppsala är utbildningsnivån i kommunen lägre än riksgenomsnittet, då endast 14 % av kommuninvånarna har eftergymnasial utbildning.³³⁹

De inledande kontakterna mellan SKB och Tierps kommun togs i april 1998 då SKB gav kommunledningen information om den preliminära slutrapporten från förstudien i Östhammar. Då Tierp haft representanter i Lokala säkerhetsnämnden för Forsmark sedan 1980-talet var kärnkrafts- och avfallsfrågan inte helt främmande för kommunledningen. Kommunen hade också deltagit i regionala samråd på länsstyrelsen i samband med förstudien i Östhammar. Då denna förstudie enligt SKB visar att det finns områden i närheten av Forsmark som kan vara lämpliga för ett djupförvar skickade SKB en förfrågan till kommunalrådet Bengt-Olov Eriksson (s) om att få genomföra en förstudie i Tierp. Till brevet bifogades en kort beskrivning om vad en förstudie innebär. Redan efter tre dagar svarade kommunens chef för Bygg- och miljökontoret och kommunstyrelsen (KS) att en förstudie väsentligt skulle höja kvalitén på den planerade översiktsplanen samt att en förstudie kunde innebära positiva bieffekter för kommunen.³⁴⁰

Efter diskussioner i KS bestämdes att kommunfullmäktige (KF) skulle besluta om frågan, vilket resulterade i ett enigt fullmäktigebeslut i juni 1998 om att acceptera en förstudie. Det bör tilläggas att ärendet i fullmäktige presenterades som ”Ansökan om bidrag från kärnavfallsfonden” och inte som en fråga för eller mot en förstudie. Från början var det inte meningen att förstudiefrågan skulle tas upp i KF, men en centerpartist i KS argumenterade för att KF borde avgöra frågan. Beslutet innebar att KF ställde sig positiv till en förstudie, att bygg- och miljöchefen skulle vara kommunens kontaktperson gentemot SKB samt att beslut om ett eventuellt slutförvar i kommunen borde föregås av en folkomröstning. Som argument för att godkänna förstudien framfördes ansvar för en nationell fråga och gentemot kommande generationer.³⁴¹

SKB:s projektledare för förstudien i Tierp upprättade en organisations- och arbetsplan för förstudien, som presenterades för kommunen i januari 1999.

³³⁹ SOU 2002:46 ss. 153f.

³⁴⁰ Thegerström 1998-05-25 och Nordenstam 1998-05-28.

³⁴¹ Kommunfullmäktige i Tierp 1998-06-16 och Referensgruppens verksamhetsberättelse 1999.

Kommunkansliets första synpunkt var att tidsplanen verkade komprimerad då kansliet tyckte att kommunens eget arbete med att förbereda deltagandet i en förstudie ännu inte hade slutförts. Bedömningen vilade bland annat på slutsatsen att kunskapsnivån om kärntekniska frågor är låg i kommunen. Dessutom ansåg kansliet att kommunen behövde tid för att verka för ökat medborgarintresse och kommunalt inflytande över förstudiearbete. Kommunen önskade också ett förtydligande av möjligheterna och formerna för att lämna synpunkter på SKB:s delrapporter under utredningstiden innan dessa sammanställs i en preliminär slutrapport.³⁴² SKB:s förslag tillsammans med kommunkansliets kommentarer godkändes senare av KS, med undantag för miljöpartiet (mp) som reserverade sig. I reservationen kritiserar att SKB använder termen 'djupförvar' samtidigt som termen 'slutförvar' används i lagstiftningen. Detta tolkade mp som att avsikten med förvaret är att avfallskapslarna ska återtas i framtiden. Det uttrycktes även osäkerhet över hur SKB ser på den långsiktiga säkerheten. Oron baserades på att SKB i den preliminära förstudien för Östhammars kommun värderade ett område i närheten av Forsmark som lämpligt för ett slutförvar trots att detta ligger i anslutning till en skjuvzon i berggrunden. Avslutningsvis hävdades att Tierp inte borde delta i en förstudie eftersom det finns flera oklarheter i lokaliseringsprocessen.³⁴³

I augusti 1998 bildades en kommunal arbetsgrupp underställd kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU). KSAU blev också kommunens styrgrupp för arbetet med förstudien. Arbetsgruppen bestod av två politiker och två tjänstemän. Politikerna, Lars-Peter Hällstrand (s) och Birgitta Larsson (c), hämtades från fullmäktiges största partier och båda var medlemmar i KS. Hällstrand hade via sitt engagemang i Lokala säkerhetsnämnden kunskap om förstudien i Östhammar. Den ene tjänstemannen var chefen för Bygg- och miljökontoret. Vid KSAU:s sammanträde i december 1998 utsågs Hällstrand till politisk samordnare för kommunens förstudiearbete. Samtidigt beslutades att bilda en kommunal referensgrupp för att arbeta med förstudien och anställa en projektledare, vilken tillsammans med den politiskt ansvarige skulle utgöra projektledning.³⁴⁴

Arbetsgruppens förslag till handlingsplan och arbetsorganisation godkändes av KS i februari 1999. Dokumentet kom i praktiken att utgöra styrdokument för kommunens förstudiearbete. Förslaget innebar att kommunen skulle gå in i förstudien med en hög ambitionsnivå och sträva efter att medverka i en platsundersökning om förstudien utföll positivt. Krav ställdes på ett djupt och brett informations-, förankrings- och granskningsarbete, vilket skulle förutsätta en kompetenshöjning bland kommunala representanter så dessa kunde sprida kunskap till allmänheten. Handlingsplanen reviderades under år 2000 och

³⁴² Kommunkansliet i Tierp 1999-01-26.

³⁴³ Kommunstyrelsen 1999-02-02, bilaga.

³⁴⁴ SKB 2000d ss. 219f och Referensgruppsprotokoll 1999-03-23.

utökades till att betona vikten av diskussioner om etik och moral samt anordnande av möten i berörda orter. Arbetsgruppen utarbetade också riktlinjer för den politiske samordnarens och projektledarens arbetsuppgifter.³⁴⁵

Projektledningen och informatören

Utöver att ingå i projektledningen skulle den politiske samordnaren även vara ordförande i Referensgruppen. På så sätt kom samordnaren att ingå i båda dessa grupper, vilket kan jämföras med att Informations- och Beredningsgruppen och Referensgruppen i Nyköping också hade samma ordförande. Samordnaren ansvarade för kontakterna med förtroendevalda politiker samt för kallelser och protokoll i anslutning till Referensgruppens möten. Vidare skulle samordnaren erbjuda allsidig information till allmänhet, företag, organisationer och media. Slutligen skulle samordnaren vara föredragande inför KS och KSAU angående verksamhetens upplägg och genomförande.³⁴⁶

Projektledaren skulle föredra vissa frågor för Referensgruppen, föreslå kommunens insatser samt ansvara för verkställandet av fattade beslut. Det var också dennes uppgift att kalla till möten, arrangera allsidiga debatter och konferenser om lokaliseringsprocessen samt se till att rapporter liksom information från möten och konferenser återrapporterades till Referensgruppen. Slutligen ansvarade projektledaren för planering av kommunens granskningsarbete av SKB:s rapporter. Den förste projektledaren slutade sin tjänst under hösten 1999 och ersattes av en ny som kom att inneha tjänsten till förstudiens avslutning. Den nye projektledaren hade vissa förkunskaper då han deltagit i beredskapsarbetet i anslutning till Forsmarks kärnkraftverk.³⁴⁷

Projektledningen ansvarade för att planera kommunens förstudiebudget. Budgetförslaget diskuterades med Referensgruppen och beslutades sedan av KSAU. Redan under det första året (1999) uttrycktes oro över att de två miljoner som Tierp erhållit från Kärnavfallsfonden inte skulle täcka utgifterna för det planerade arbetet. Problemet med snäv budget återkom sedan varje verksamhetsår. Då budgeten för år 2000 slutade på minus och efter ett planerat underskott för år 2001 krävdes åtgärder. Referensgruppen ålade därför projektledaren att presentera åtgärder för minskade utgifter. Förslaget att ha färre referensgruppsmöten för att få ned personalkostnaderna mötte protester med motiveringen att dålig ekonomi inte fick utgöra ett hinder för en demokratisk och allsidig process. Projektledaren ålades därför att ansöka om ytterligare 600 000 kronor från Kärnavfallsfonden. Kommunen diskuterade även ärendet med SKI.

³⁴⁵ Referensgruppsprotokoll 2000-03-10/2000-02-25 & 2000-12-13 och Referensgruppens verksamhetsberättelse 1999. Vissa av Referensgruppens protokoll är daterade med annat datum än dagen när mötet hölls. Här används både det datum som mötet ägde rum och det datum som återfinns i protokollet med mötesdatumet först.

³⁴⁶ Referensgruppsprotokoll 2000-12-13.

³⁴⁷ Ibid.

Ansökan beviljades av regeringen i slutet av år 2001 och kommunen fick drygt en miljon kronor extra och täckte på så sätt även underskottet från tidigare år. Även för förstudiens sista år (2002) erhöles extra pengar.³⁴⁸

En annan budgetuppgift var att behandla ansökningar om ekonomiskt bistånd från andra lokala organisationer för medverkan i förstudiearbetet. Projektledningen diskuterade riktlinjerna för ersättning med Referensgruppen. Trots att en ledamot argumenterade för att opinionsgrupper borde stå för sina egna kostnader beslutades att föreningar och organisationer som bedrev informationsverksamhet skulle ha rätt att söka pengar. Hösten 1999 ansökte SOS-Tierp (Stoppa Osäkert Slutförvar i Tierp) om ekonomiskt stöd för resterande del av året samt för första halvåret kommande år. Ärendet diskuterades i Referensgruppen utan närvaro av SOS-Tierps och miljöpartiets representanter då dessa var engagerade i föreningen. Efter förhandlingar mellan projektledningen och SOS-Tierp beslutade Referensgruppen att föreslå KSAU att ersättning skulle utgå. KSAU beviljade ansökan då föreningen ansågs bidra till en kritisk granskning av metod- och platsvalsprocessen. KSAU menade också att föreningen med sitt engagemang och sina kunskaper intog en särställning i kommunen som opinionsbildare. SOS-Tierp beviljades senare ekonomisk ersättning även för nästkommande år, trots att det rådde olika åsikter om föreningens arbetssätt och trovärdigheten hos deras information. Även Villa- och vägföreningen i Mehedeby inkom med en ansökan för ersättning för kostnader i samband med informationsmöte, vilken Referensgruppen beviljade.³⁴⁹

I projektledningens uppgifter ingick också att ha kontakt med media och allmänhet samt att ordna informationsaktiviteter. Ett exempel på kontakt med allmänheten var att informera studieförbund om möjligheterna att söka ekonomiskt bidrag för studiecirklar. I oktober 2001 överlämnade projektledningen ett förslag till *Arbetsplan inför beslut om eventuell medverkan i fortsatta lokaliseringsstudier och platsundersökningar i kärnanfallsfrågan* till KSAU. Förslaget resulterade i att projektledningen fick ansvar för att ta fram underlag inför kommunens beslut om en eventuell platsundersökning. I november 2001 beslutades att en oberoende granskning av slutrapporten och tillhörande utredningar skulle genomföras av en konsult. Granskningsuppdraget gavs till Wellin Consulting AB som också granskat den preliminära slutrapporten.

³⁴⁸ Referensgruppsprotokoll 1999-03-23, 2001-04-02, 2001-08-27, 2001-10-01 & 2001-12-10 och SOU 2002:46 s. 174. Totalt erhöles kommunen cirka 8,1 miljoner kronor under förstudieåren.

³⁴⁹ Referensgruppsprotokoll 1999-03-23 & 2000-03-24/2000-03-29 och SOU 2002:46 s 173. SOS-Tierp beviljades 85 000 kronor år 1999, 170 000 kronor år 2000 och 200 000 kronor år 2001. Hur mycket Villa- och vägföreningen i Mehedeby erhöles framgår ej av dokumenten, på annat sätt än att det nämns att föreningen fick den summa de ansökt om. Enligt en representant för Mehedeby-Orrskogsgruppen, ersattes Villa- och vägföreningen för fikautlägg i samband med ett informationsmöte i byn. Däremot menar denne representant att Mehedeby-Orrskogsgruppen fick avslag på sin ansökan på cirka 1600 kronor, vilket föreningen ansökte om för att täcka papper, kopiering och porto med mera.

Konsultens uppdrag var att utröna om SKB beaktat de krav kommunen framförde i yttrandet över den preliminära slutrapporten.³⁵⁰ Inför beslutet om en platsundersökning informerade projektledningen ledamöterna i KF och KS om föreliggande beslutsunderlag. På mötet deltog även Miljödepartementet, SOS-Tierp och SKB med information om sin inställning i frågan.³⁵¹

För att komplettera projektledarens arbete anställdes en informatör för att arbeta tillsammans med denne. Informatören övertog vissa av projektledarens uppgifter. Den första informatören anställdes i januari 2000, men ersattes av en ny vid årsskiftet 2000/01.³⁵² En av informatörens uppgifter var att protokollföra Referensgruppens möten och en annan att ansvara för framtagandet av informationsmaterial till gruppen. Informatören skulle också sprida information om förstudien till allmänheten och ansvara för uppdateringen av gruppens hemsida. Efter ett beslut i KF bestämdes att protokoll från Referensgruppens möten, inkomna remissvar samt kommunens officiella yttrande i samband med granskningsarbetet skulle vara tillgängliga via hemsidan. Utöver denna information presenterades Referensgruppens medlemmar med kontaktuppgifter, länkar till andra viktiga aktörer, verksamhetsberättelser och verksamhetsplaner.³⁵³

Informatören ansvarade också för kontakter med allmänheten och för pressmeddelanden.³⁵⁴ Ett exempel på kontakt med allmänheten är att informatören ansvarade för hushållsutskick. Mellan januari 2000 och april 2002 hade Referensgruppen en hemsida i *Annonssbladet*, ett informationsblad som distribueras varje månad till alla hushåll i kommunen. På så sätt hoppades Referensgruppen att nå ut med information om aktiviteter samt visa hur allmänheten kunde nå referensgrupp, projektledning och informatör med sina frågor. Dessutom presenterades vad en förstudie innebär, hur KBS-3-metoden fungerar, hur förstudiearbetet finansieras samt Referensgruppens och kommunens granskningsarbete av SKB:s rapporter. I samband med presentationen av den preliminära slutrapporten uppmanades allmänheten att delta i remissförfarandet. Dessutom meddelades vilka platser som ansågs intressanta för fortsatta studier.³⁵⁵ Vidare gavs fortlöpande information om de kompletterande utredningarna och beslutsunderlaget inför KF:s beslut om platsundersökning. I *Annonssbladet* presenterades också information om SKB:s

³⁵⁰ Referensgruppsprotokoll 2000-12-13 & 2001-11-05 och Referensgruppens verksamhetsplan 2001, bilaga.

³⁵¹ *Annonssbladet* 2001-12 och Referensgruppens verksamhetsberättelse 2001, bilaga.

³⁵² Referensgruppsprotokoll 1999-10-04 & 2000-12-21.

³⁵³ <http://www.tierp.se/karnavfall> spridda tillfällen.

³⁵⁴ SKB 2000g ss. 219f.

³⁵⁵ I detta läge uttryckte SKB intresse att genomföra platsundersökningar i Karlsholm och Söderfors-Mehedeby.

aktiviteter och möten i Mehedeby anordnade av Villa- och vägföreningen.³⁵⁶ Informationen i *Annonssbladet* fanns också på Referensgruppens hemsida.

En annan av informatörens uppgifter var att under år 2001 genomföra en enkätundersökning. Projektledningen ansvarade för enkäten men den utformades och sammanställdes av informatören. Syftet med enkäten uppges var ”att se hur kommunen har lyckats med att ge kommuninvånarna allsidig information, hur informationen har uppfattats och hur den har nått ut”³⁵⁷. Som urvalspopulation användes deltagare på studieresorna till Oskarshamn under år 2000, vilket gav en population på 550 personer. Svarsfrekvensen var 83 % och ungefär lika många kvinnor som män svarade. Det fanns en stor snedfördelning med avseende på de svarandes ålder då 46 % av de svarande var över 61 år och då 80 % var över 45 år.³⁵⁸ Inga generella slutsatser av resultaten drogs, men projektledningen menade att sammanställningen ändå gav tydliga signaler om hur kommunens information om kärnavfallsfrågan uppfattats och genom vilka kanaler deltagarna fått information. Drygt 60 % av deltagarna uppgav att de fick information om oskarshamnsresorna av vänner eller bekanta. Med några få undantag var deltagarna nöjda med resorna och de flesta tyckte att det var lagom mycket information, att informationen var lättbegriplig och att det fanns bra med tid till frågor. Flera resenärer uppgav att deras oro för kärnavfall minskat efter besöket på anläggningarna i Oskarshamn. Hälften av de svarande hade också deltagit på resor till Forsmark och SFR. Dessa resor erhöll något sämre betyg då flera uppgav att resan innehöll för mycket information och att det fanns för kort tid till frågor. Utöver resenärernas uppfattning om studieresorna undersöktes hur de uppfattade informationsmöten, Referensgruppens hemsida och *Annonssbladet*. Cirka 25 % av de svarande hade varit på informationsmöte om kärnavfallsfrågan. Knappt hälften uppger att mötet de varit på arrangerades av en förening de är med i. Uppfattningarna om informationsmötena går isär. De flesta uppger att mötet var intressant och givande, men hade för lite tid för frågor. I flera kommentarer tas upp att samma människor kommer på alla informationsmöten och tar all frågetid. Dessa personer beskrivs i enkätsvaren som ’nej-sägare’ som ställer frågor som den stora allmänheten inte förstår. Även omdömen som ’rörigt’ och ’osakligt’ förekommer om möten där SKB, kommunen och SOS-Tierp deltagit. Av dem som varit på olika informationsmöten har nästan åtta av tio lyssnat på SKB, närmare sju av tio lyssnat på kommunen, drygt hälften på SOS-Tierp och lite mindre än hälften på tillsynsmyndigheterna. Cirka 40 % vet att Referensgruppen har en egen hemsida, varav drygt 20 % har besökt den. Drygt 80 % har läst Referensgruppens sida i *Annonssbladet* någon gång och 66 % läser den varje gång. Omdömena om annonserna är positiva då de upplevs som enkla,

³⁵⁶ Som referenser för texten om *Annonssbladet* har annonsblad från och med 2000-01 till och med 2002-04 använts.

³⁵⁷ Hallenberg 2001 s. 2.

³⁵⁸ Referensgruppens handlingsplan 2001.

lättförståeliga och innehållsrika. Knappt hälften av dem svarande uppger att de inte har sett kommunen informera vid någon marknad eller ordsdag.³⁵⁹

Informatören skulle också tillsammans med projektledaren ansvara för framtagande av kurser och undervisningsmaterial som kunde användas inom skolväsendet. Ytterligare en uppgift var att tillsammans med projektledaren bedriva utåtriktad verksamhet i form av studiebesök på arbetsplatser och skolor.³⁶⁰

Referensgruppen

Referensgruppen benämndes till en början 'informationsgrupp' och etablerades i början av år 1999. Initialt bestod gruppen av en politisk representant från varje parti i KF med undantag för socialdemokraterna som fick två ledamöter varav en utsågs till gruppens ordförande.³⁶¹ Som vice ordförande utsågs centerpartiets representant. Vid det första mötet beslutades att gruppen skulle utökas med representanter från organisationer i syfte att underlätta kontakten med allmänheten. Organisationerna förväntades utgöra en länk för kommunikation av synpunkter och frågeställningar mellan allmänheten och gruppen. För att få en så bred representation som möjligt skickades intresseanmälningar till organisationer i kommunen. Baserat på denna förfrågan och senare önskemål utvidgades gruppen och kom att inkludera representanter från den lokala naturskyddsföreningen, SOS-Tierp, LO-facken, Företagarföreningen samt Småbarnsföräldrarna. Referensgruppen kom på så sätt att bestå av nio politiker och fem föreningsrepresentanter. Med på gruppens möten var också projektledaren och informatören. På några möten medverkade också kommunala tjänstemän.³⁶² Från sommaren 1999 till och med våren 2002 hade Referensgruppen 44 protokollförda möten.

I början av år 2000 inkom en förfrågan från kommunens ungdomsråd om att få delta i gruppen. Trots att KSAU beslutade att utöka gruppen med en representant och en suppleant och trots att Referensgruppen kallade representanter från Ungdomsrådet inför arbetet år 2001 dök ingen representant upp. År 2002 lämnade SOS-Tierp och Naturskyddsföreningen i Tierp Referensgruppen. SOS-Tierp motiverade sitt avhopp med att det var omöjligt för föreningen att göra ett bra arbete i gruppen. Vidare framförs att de förlorat förtroendet för projektledningen och att Referensgruppen utvecklats till en lobbygrupp till förmån för ett slutförvar, eller i alla fall en platsundersökning, i

³⁵⁹ Hallenberg 2001 ss. 2ff.

³⁶⁰ SKB 2000g ss. 219f.

³⁶¹ Vid denna tidpunkt bestod kommunfullmäktige av Socialdemokraterna (s), Centerpartiet (c), Moderaterna (m), Miljöpartiet (mp), Folkpartiet (fp), Kristdemokraterna (kd), Vänsterpartiet (v) och Stoppa E 4:an väst – kulturpartiet.

³⁶² Referensgruppsprotokoll 1999-03-23 och SKB 2000g s. 220.

kommunen.³⁶³ I detta sammanhang är det värt att notera att Referensgruppen i sin verksamhetsplan för år 2002 uttryckte en önskan om medverkan i en platsundersökning.

Verksamhetens inriktning under året [2002] har en direkt koppling till KF:s beslut i platsundersökningsfrågan. Med hänvisning till de motiveringar som låg till grund för KF:s beslut 1998, att tillåta SKB att genomföra en förstudie i kommunen, bör även det nu föreliggande beslutet helt logiskt bli ett ja till fortsatt medverkan i vidare undersökningar och provborrningar. Med detta som bakgrund planeras verksamheten för ett platsundersökningsskede.³⁶⁴

I syfte att planera och stämma av arbetet gentemot den antagna handlingsplanen skrevs varje år en verksamhetsplan och en verksamhetsberättelse. Gruppens viktigaste uppgift var samverkan med andra förstudieaktörer, vilket inkluderade alltifrån SKB, tillsynsmyndigheterna, länsstyrelsen och andra förstudiekommuner till lokala aktörer så som föreningar, opinionsgrupper, företag och arbetsplatser. Syftet med samverkan var att underlätta för allsidig information och debatt. En annan uppgift var att söka information som kunde vara relevant för förstudien och sprida denna till allmänhet, kommunpolitiker och tjänstemän. Vikten av information från andra aktörer än SKB betonades. Genom informationsarbetet hoppades Referensgruppen att utbilda allmänheten om kärnavfallsfrågan samt förklara och förankra politikernas ställningstaganden. En tredje uppgift var bevakning och granskning av SKB:s förstudiearbete, bland annat genom remissvar till den preliminära slutrapporten. Här betonas att Referensgruppen skulle vara ifrågasättande i sin granskning och i så stor utsträckning som möjligt ta vara på kommunens egen kompetens. I frågor där kommunen saknade egen kompetens skulle externa experter anlitas. Till remissarbetet hörde också att kommentera SKB:s delrapporter om förstudien samt SKB:s forsknings- och utvecklingsprogram (FUD).

Accepterandet av en förstudie innebär inte nödvändigtvis acceptans av fortsatta studier, men i ett av Referensgruppens protokoll står följande:

Kravet från SKB är, för att kommunen ska bli aktuell för platsundersökning, att lokalbefolkningen är positivt inställd till fortsatta undersökningar. Kommunen bör därför redan nu skapa så goda förutsättningar som möjligt för detta.³⁶⁵

En del av förstudieaktörerna kritiserade formuleringen då de ser det som svårt att erbjuda allsidig information och samtidigt skapa goda förutsättningar för en platsundersökning. Formuleringen utnyttjades både av aktörer som var kritiska till lokaliseringsarbetet och aktörer som var positiva till förstudien och ville ha en platsundersökning. Kritiker menar att delar av Referensgruppen redan hade tagit ställning för en platsundersökning och kanske även ett slutförvar och därför

³⁶³ AB 2002-04-09 och Referensgruppsprotokoll 2000-02-28/2000-02-25 & 2000-12-13.

³⁶⁴ Referensgruppens verksamhetsplan 2002.

³⁶⁵ Referensgruppsprotokoll 1999-06-16.

enbart ville söka positiv information. Förespråkare för en platsundersökning tolkade formuleringen som att kommunen skulle delta i alla steg i lokaliseringsprocessen.

Styrgrupp för förstudiearbetet var KSAU, men i intervjuerna hörs röster som säger att kontakterna med KSAU fungerade dåligt och var sporadiska. Problemet togs upp till diskussion i Referensgruppen. Projektledningen försökte också väcka intresse för kärnavfallsfrågan hos rikspolitiker men intervjupersonerna uppger att intresset var mycket svagt.³⁶⁶

Referensgruppen inhämtade information från olika håll, men den största informationskällan utgjordes av SKB. Informationen bestod dels av tryckt informationsmaterial, dels av information från SKB-personal som informerade på gruppens möten. Andra viktiga informationskällor var tillsynsmyndigheterna och den särskilde rådgivaren inom kärnavfallsområdet.³⁶⁷ Myndigheterna deltog också på några referensgruppsmöten. Under dessa möten gavs information om lokaliserings- och beslutsprocessen, lagstiftningen, myndigheternas syn på val av metod och plats samt säkerhetsanalys.³⁶⁸ Mycket information inhämtades också studiebesök på kärnkrafts- och kärnavfallsanläggningarna i Oskarshamn samt liknande anläggningar i Europa. Vissa av resorna anordnades av SKB och andra av projektledningen.³⁶⁹ En annan viktig informationskälla var andra förstudiekommuner. Referensgruppen och projektledningen i Tierp hade gemensamma möten med motsvarande aktörer i Älvkarleby och Östhammar. Vid dessa möten utbytte kommunerna information och erfarenheter, redogjorde för dagsläget i respektive förstudie samt diskuterade gemensam hållning i vissa frågor.³⁷⁰ Slutligen bör nämnas att Referensgruppen erhöll information via seminarier och debatter anordnade av SKB eller myndigheterna och via möten och seminarier anordnade av SOS-Tierp och Mehedeby-Orrskoggruppen.³⁷¹

Referensgruppen anordnade de flesta av kommunens informationsinsatser. Majoriteten av informationsinsatserna riktades till den breda allmänheten. Gruppen arrangerade till exempel möten för allmänheten både i och utanför tätorten. En del av mötena hölls i samband med presentationer av olika SKB-rapporter. Referensgruppen anordnade också 'närboendeträffar'. Vid dessa träffar deltog ibland även SKB, SKI och SSI, den särskilde rådgivaren och SOS-Tierp.

³⁶⁶ Intervjusvar.

³⁶⁷ År 1996 tillsatte regeringen en nationell samordnare på kärnavfallsområdet, vilken i maj 1999 bytte benämning till särskild rådgivare inom kärnavfallsområdet. SOU 2002:46 ss. 70f. I kapitlet används båda benämningarna beroende på vilken benämning som var den korrekta för tidpunkten.

³⁶⁸ Referensgruppsprotokoll 1999-05-25 & 1999-09-14.

³⁶⁹ Referensgruppsprotokoll 2000-10-19, 2001-10-01 & 2002-02-11 och Referensgruppens verksamhetsberättelse 2000 & 2001.

³⁷⁰ Referensgruppsprotokoll 2000-08-25, bilaga & 2000-10-11.

³⁷¹ Referensgruppens verksamhetsberättelse 2001 och Referensgruppens verksamhetsplan 2001, bilaga.

Gruppen deltog också med information på marknader, hembygdsdagar, bruksdagar runt om i kommunen, erbjöd information till sommarboende samt deltog på en energimässa i centrala Tierp.³⁷² En informationsbroschyr trycktes som ledamöterna kunde dela ut till intresserade personer.³⁷³ Referensgruppen erbjöd även information till lärare, Arbetsförmedlingen, kyrkopolitiker i Tierps församling, deltagare i studiecirkel angående demokrati, rotaryföreningar, företagarföreningar samt bibliotekspersonal.

Referensgruppen anordnade också seminarier, debatter och föreläsningar. Ett exempel på ett sådant var etikseminariet *Ansvar, rättvisa och trovärdighet – etiska dilemman kring kärnavfall* som anordnades tillsammans med referensgruppen i Östhammar. Syftet med seminariet var att ge Referensgruppen och kommunpolitikerna större inblick i en komplicerad men för kommunen viktig fråga. Ett annat seminarium fokuserade demokratifrågor. Till detta seminarium inbjöds länets alla riksdagsmän. Endast en riksdagsman deltog, vilket förstудieaktörerna tolkar som bristande intresse för frågan. Ett tredje seminarium handlade om istider. En aktivitet som lockade cirka 100 personer var en föreläsning om berggrunden med fokus på jordbävningar och nya sprickbildningar. Det anordnades också debatter. Till en av debatterna inbjöds förutom SKB och tillsynsmyndigheterna även Avfallskedjan, Greenpeace och SOS-Tierp.³⁷⁴

En viktig del av kommunens informationsarbete utgjordes av administration av SKB:s studieresor till Forsmarks kärnkraftverk och till kärntekniska anläggningar i Oskarshamn. Resorna bekostades av SKB medan administrationen av resorna betalades av medlen kommunen erhållit ur Kärnavfallsfonden. Genom denna arbetsfördelning involverades både SKB och kommunen i resorna, men det bör betonas att de initierades av SKB som en del av den studiereverksamhet som företaget bedrivit i alla förstudiekommuner.

Referensgruppen hade också ansvar för inkomna skrivelser. De flesta av skrivelserna besvarades av projektledningen efter konsultation med Referensgruppen. Skrivelserna kom både från Referensgruppens medlemmar och privatpersoner och ökade i antal i samband med granskningen av den preliminära slutrapporten respektive slutrapporten. I en skrivelse behandlas att projektledningen skrivit pressmeddelande på Referensgruppens brevpapper. Exempel på andra frågor som diskuterades var varför en förstudie överhuvudtaget genomförs i kommunen, olika förvarsmetoder, transportvägar,

³⁷² Referensgruppens verksamhetsberättelse 1999.

³⁷³ Referensgruppens kalendarium maj 2001, juni 2001 & oktober 2001, Referensgruppsprotokoll 2000-02-28/2000-02-25 & 2000-05-27/2000-02-07 och SKB 2000g ss. 221-225.

³⁷⁴ Referensgruppsprotokoll 2001-08-27, Referensgruppens verksamhetsberättelse 1999, 2000 & 2001, bilaga och UNT 2001-05-30. Etikseminariet vilade på en rapport med samma namn, vilken initierats av den nationella samordnaren på kärnavfallsområdet.

information till invånarna samt bergets kvalitet med kommentaren att 'tillräckligt bra berg' kan återfinnas lite varstans.³⁷⁵

Referensgruppen hade även till uppgift att granska SKB:s arbete, vilket i huvudsak tog sig uttryck i form av kommenterande av de rapporter SKB skrev i samband med förstudieprocessen. För granskningen av de olika delrapporterna anlätade Referensgruppen kommunala tjänstemän. Tjänstemännens kommentarer diskuterades på referensgruppsmöten och sammanfattades i skrivelser till Referensgruppen.³⁷⁶ Den största delen av granskningsarbetet bestod av att granska den preliminära slutrapporten. Riktlinjer för granskningen föreslogs av KSAU i februari 2000 och en arbetsplan antogs med smärre kompletteringar av kommunstyrelsen i mars 2000. Planen innebar att den preliminära slutrapporten skulle remitteras till universitet, länsstyrelse i angränsande län, angränsande kommuner, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och till partierna i KF. Av arbetsplanen framgår också att det ska göras möjligt för enskilda och organisationer att kommentera rapporten eftersom "de bästa experterna på vår egen kommun är ändå vi tillsammans, så därför är den granskning och de synpunkter som kommuninvånare lämnar på rapporten mycket viktiga"³⁷⁷. Referensgruppen hade också till uppgift att själv granska rapporten samt ansvara för att inkomna yttranden och synpunkter sammanställdes och överlämnades till KS.³⁷⁸

För att underlätta granskningen av den preliminära slutrapporten delade Referensgruppens ledamöter in sig i grupper med följande teman: mark och miljöpåverkan, tekniska frågor, långsiktig säkerhet samt samhällsfrågor.³⁷⁹

Mark- och miljögruppen efterfrågade en karta över vilka områden som kan vara extra känsliga för grundvattensänkningar och en kartläggning av saltvattenintrång och flora. Dessutom efterfrågades information om hur fisket i Tämnrån påverkas, hur avsättning av vattnet går till och hur mycket salt naturen tål. Teknikgruppen önskade en mer detaljerad beskrivning av långlivat-, låg- respektive medelaktivt avfall och undrade om det finns risk för att intilliggande vattenflöden kan komma att påverka kopparkapseln samt om KBS-3-metoden kan användas på större djup. Ledamöterna som fokuserade på långsiktig säkerhet ställde bland annat frågor om bergets hållfasthet, möjlighet till återtagbarhet av avfallet samt bergsspänningar. Gruppen vände sig även mot luddiga uttryck i stil med 'stora djup' och 'stora sprickor'. Den grupp som fokuserade samhällsfrågor menade att SKB innan provborringarna borde precisera vilka boende som ska klassificeras som 'direkt berörda' respektive 'indirekt berörda' samt vilka avtal

³⁷⁵ Referensgruppsprotokoll 2000-02-07, 2000-03-10/2000-02-25 & 2001-01-29 och Smedberg sommaren 2001.

³⁷⁶ Referensgruppsprotokoll 1999-05-25, 1999-06-16, 1999-08-17 & 1999-08-31.

³⁷⁷ *Annonssbladet* 2000-05.

³⁷⁸ Referensgruppsprotokoll 2000-06-15/2000-02-25 och Referensgruppens verksamhetsberättelse 2000.

³⁷⁹ Referensgruppsprotokoll 1999-11-25 & 2000-02-28/2000-02-25.

som kommer att gälla för dessa. Andra frågor som diskuterades var transporter, eventuella skrämseleffekter av ett slutförvar, separata redovisningar för olika orter samt hur arbetsmarknaden skulle påverkas ur ett genusperspektiv. Den sista frågan tas även upp i en skrivelse till Referensgruppen.³⁸⁰

För att uppmärksamma allmänheten på remissarbetet annonserades i *Annonssbladet* och exemplar av den preliminära slutrapporten lades ut på kommunens bibliotek, i kommunhuset och på SKB:s lokalkontor. Referensgruppen höll också allmänna informationsmöten utanför centralorten om resultaten från rapporten i syfte att uppmuntra till deltagande i remissarbetet. Referensgruppen gav också riktlinjer för remissarbetet: a) saknar du något i rapporten? b) är slutsatserna rimliga? c) finns det direkta felaktigheter? och d) vad är ditt slutomdöme om rapporten?³⁸¹

Remissvaren diskuterades i Referensgruppen i takt med att de kom in. Referensgruppen skulle också ansvara för att inkomna synpunkter sammanställdes och överlämnades till KS. Ett trettiotal remissvar inkom och en fristående konsult anlätades för att sammanställa remissvaren. Granskningsuppdraget gavs till Wellin Consulting AB och genomfördes tillsammans med kommunens projektledning och Referensgruppen.³⁸² Granskningsrapporten överlämnades av Referensgruppen till KSAU i oktober 2000. Utöver granskarens yttrande innehöll rapporten inkomna remissvar och kommentarer från Referensgruppen. På så sätt kom rapporten tillsammans med remissvaren och Referensgruppens yttrande att utgöra kommunens yttrande. I granskarens yttrande ges följande samlade omdöme om SKB:s slutrapport:

Sammantaget visar granskningen att allvarliga brister finns i SKB:s preliminära slutrapport vilket innebär att väsentliga kompletteringar måste tillföras så att slutrapporten kan uppfylla kraven på ett allsidigt beslutsunderlag.³⁸³

Granskarens allmänna omdöme delas sedan upp i sju huvudpunkter, vilka fick stöd av Referensgruppen. För det första är etik- och demokratifrågor bristfälligt hanterade. För det andra bör en strategisk miljöbedömning (SMB) genomföras. Vidare efterfrågas kompletterande utredningar om transporter, infrastruktur och regionala effekter. För det fjärde bör avsnittet om samhällsaspekter kompletteras med utredningar om hur befintligt näringsliv respektive arella näringar påverkas av ett slutförvar. Ett femte påpekande är att avsnittet om besöksnäringen borde omarbetas eller tas bort. Den sjätte punkten berör metodval och kriterier för urval av platser med bergarter som har olika hydrologiska egenskaper. I granskningsrapporten argumenteras för att SKB bör utarbeta klarare frågor angående dessa då oklarheter finns angående lokaliseringsfaktorernas vikt och hur urvalsprocessen går till. Den sjunde kommentaren gäller avsaknaden av analys om

³⁸⁰ Referensgruppsprotokoll 2000-03-24/2000-03-29, 2000-04-03 & 2000-05-09.

³⁸¹ *Annonssbladet* 2000-03 & 2000-05.

³⁸² SOU 2002:46 ss. 158f och Wellin Consulting AB 2000 s. 3.

³⁸³ Wellin Consulting AB 2000 s. 4.

hur en lokalisering kan påverka människors hälsa och livskvalitet samt hur attityder och oro kan påverka samhällets utveckling, näringslivetablering samt boendepreferenser. Det bör tilläggas att en del av de kritiska kommentarerna påminner om synpunkter som Mehedeby-Orrskogsgruppen och SOS-Tierp också framförde.³⁸⁴

Sammanfattningsvis föreslog konsulten att SKB bör komplettera den preliminära slutrapporten enligt ovanstående förslag för att kommunen ska kunna ta ställning till en eventuell platsundersökning. Dessutom påpekas att eventuell fortsatt lokaliseringsprocess i en annan del av Norduppland också berör Tierp och att detta borde vägas in i kommunens beslut.³⁸⁵ SKB besvarade kommunens kommentarer på den preliminära slutrapporten i en skrivelse till ordföranden i KS och till den kommunala projektledaren. I skrivelsen utlovas ytterligare utredningar som komplement till den preliminära slutrapporten. Kravet på en strategisk miljöbedömning avfärdades dock av SKB med argumentet att SKI inte bedömer ett SMB-förfarande nödvändigt, att en sådan utredning skulle fördröja platsvalsprocessen med flera år samt att det offentliga gransknings- och remissförfarandet som stipuleras i kärntekniklagen innehåller många av de element som skulle ingå i en SMB med tillhörande offentligt samråd. Löftet resulterade i utredningar om transporter, näringsliv och psykosociala frågor.³⁸⁶

SKB

Efter att Tierps kommun accepterat en förstudie skrev SKB:s projektledare en organisations- och arbetsplan. Målet med planen var att ge kommunen, länsstyrelsen, SKB:s utredare samt övriga intresserade en överblick av vad förstudien i Tierp skulle innehålla. I enlighet med planen skulle projektledaren ansvara för utredningsrapporter och dialog med kommunen och allmänheten. Som viktiga frågor att diskutera med kommunen och allmänheten nämns KBS-3-konceptet och tillhörande tekniska frågor samt etiska frågor. Till förstudien skulle också en referensgrupp bestående av annan SKB-personal utses för att granska och kommentera förstudiearbetet. Utkast till planen presenterades för kommunen i januari 1999. I början av februari samma år beslutade KS att godkänna förslaget med vissa synpunkter. En KS-ledamot skickade dock in en skriftlig reservation mot beslutet samt rekommenderade kommunen att dra sig ur förstudien.³⁸⁷

I arbetsplanen beskrivs lokaliseringskriterier och hur de ska tillämpas. Till dessa räknades 'långsiktig säkerhet/geovetenskap' (grundvatten och berg), 'teknik' (transporter, anläggningsutformning, etablering och drift), 'mark och miljö' (markanvändning och miljöeffekter) samt 'sambandsaspekter' (socioekonomiska konsekvenser och näringsliv). Varje kriterium resulterade i en särskild utredning

³⁸⁴ Referensgruppsprotokoll 2000-10-19 och Wellin Consulting AB 2000 ss. 4f.

³⁸⁵ *Annonsbladet* 2000-11.

³⁸⁶ Thegerström & Engström 2000-12-21 och 2002-01-24.

³⁸⁷ SKB 1999b s. 7.

som leddes av en biträdande projektledare från SKB och presenterades som rapport. SKB:s arbete resulterade i en preliminär slutrapport och i en definitiv slutrapport över förstudien. I enlighet med arbetsplanen skulle de olika rapporterna presenteras för politiker, tjänstemän, media och intresserad allmänhet allteftersom de blev klara. Den preliminära slutrapporten skulle lämnas för synpunkter till kommunens tjänstemän och politiker, lokala säkerhetsnämnden för Forsmark kärnkraftverk, andra kommunala intressenter samt till SSI och SKI. Slutrapporten skulle baseras på den preliminära slutrapporten samt kompletteras med synpunkter och kommentarer som framförts i olika remissvar. I slutrapporterna skulle kommunens förutsättningar betonas, vilka konsekvenser ett slutförvar kan medföra för kommunen och möjliga områden för vidare undersökningar beskrivas och värderas.³⁸⁸ I arbetsplanen beskrivs även planerade informationsinsatser samt policy för kommunikation med andra aktörer i förstudien. Informationsinsatserna delas in i två faser. Under den första fasen skulle informationen huvudsakligen beröra allmänna frågor om vad förstudien omfattar, vad ett slutförvar innebär, vilka etiska ställningstaganden som ligger till grund för SKB:s arbete samt de regelverk som styr lokaliseringen av slutförvaret. Den andra fasen bestod av att presentera och diskutera huvudresultaten i utredningarna med kommunen och allmänheten. Under båda faserna betonades vikten av att intresserad allmänhet skulle ha möjlighet att ta del av förstudiearbetet. För att underlätta för allmänheten skulle rapporterna skrivas på ett lättläst och begripligt språk samt vara lätta att få tag på. SKB skulle också anordna aktiviteter för att sprida kunskap om förstudien, till exempel genom seminarier och informationsmöten.³⁸⁹

Som ett led i den första fasen öppnade SKB ett lokalt informationskontor med tre anställda. Projektledaren kom från SKB:s huvudkontor medan de övriga rekryterades lokalt. Projektledaren ansvarade också för förstudien i Älvkarleby kommun. Kontoret öppnades i februari 1999 och avvecklades efter kommunfullmäktiges beslut att inte fortsätta lokaliseringsprocessen i april 2002. På informationskontoret kunde intresserade lämna synpunkter och ta del av den senaste informationen om förstudiearbetet. Det fanns också möjligheter att diskutera förstudiearbetet med projektledare, informatörer, delprojektledare samt anlitate konsulter. Kontoret fungerade också som utställningslokal med möjlighet att ta del av aktuella kartor, annat utredningsmaterial samt beställa olika utredningsrapporter. En del av besökarna kom spontant, medan andra bjöds in eller frågade om de fick komma på besök. Exempel på besökare var politiker, tjänstemän, SOS-Tierp och Mehedeby-Orrskoggruppen samt lärare och elever. För att komma i kontakt med skolor anordnade SKB speciella informationsmöten tillsammans med kommunala representanter och SOS-Tierp. Vidare bjöd SKB högstadie- och gymnasieelever på studieresor till Oskarshamn.

³⁸⁸ Referensgruppsprotokoll 1999-06-16 och SKB 1999b passim.

³⁸⁹ SKB 1999b ss. 8, 11, 13-25 & 27.

Dessa resor benämnde SKB 'demokratiresor'. Anledningen till resornas benämning är att SKB menar att studiebesöken innebar att eleverna fick mer information om en viktig fråga för kommunen. Dessa resor liksom SKB:s övriga studieresor anordnades av SKB, men administrerades av kommunen. Detta förfarande vållade diskussion i Referensgruppen då ett par ledamöter ansåg att det klart och tydligt ska dokumenteras att det var SKB:s resor och inte kommunens.³⁹⁰ Även SOS-Tierp kritiserade benämningen med motiveringen att SKB inte gav en nyanserad bild av olika inställningar angående kärnavfallsfrågan och att resorna på så sätt inte gav en demokratisk bild av frågan.

SKB upprättade också en hemsida med information om sitt arbete. Andra försök att nå ut med information var möten och utskick med erbjudande om information till fackföreningar, större företag eller större föreningar. *Lagerbladet*, SKB:s informationstidning, distribuerades till samtliga hushåll i kommunen. SKB deltog också med en utställningsbuss på marknader och bruksdagar på orter utanför centralorten samt ordnade möten med boende i områden som föreslagits för platsundersökningar. Genom sina informationsinsatser beräknar SKB-personalen att de haft kontakt med cirka 9000 kommuninvånare. Dessutom initierade SKB informellt samråd på länsstyrelsen i Uppsala län, med de tre norduppländska förstudiekommunerna som huvudparter. Vid dessa möten deltog även berörda myndigheter.³⁹¹

Den största informationsinsatsen var studieresor till CLAB och Äspölaboratoriet i Oskarshamns kommun. En del grupper besökte också Kapsellaboratoriet, en kärnkraftsreaktor samt Oskarshamns kommunala förstudieorganisation. Majoriteten av resorna var öppna för allmänheten medan andra var reserverade för kommunpolitiker, kommunanställda, lärare, Ungdomsrådet samt elevråden för högstadie- och gymnasieskolor i kommunen. En resa riktade sig särskilt till företagare efter förfrågan till Referensgruppen från företagareföreningarna i Tierps och Älvkarlebyns kommuner. Resorna pågick från år 1999 till 2002 och samlade cirka 2000 deltagare. En del resor genomfördes på helger för att underlätta för kommuninvånare som inte kunde delta under veckorna. Medelåldern var hög och åtta av tio deltagare var över 45 år.³⁹² Ombord på bussen fanns någon från Referensgruppen eller den kommunala projektledaren samt SKB-representanter för att svara på frågor och ge information. Från och med år 2000 stannade bussen i Stockholm för att ge resenärerna möjligheter att ställa frågor till SKI eller SSI. I början av sommaren 2001 godtog Referensgruppen SOS-Tierps förfrågan om att få delta med

³⁹⁰ Referensgruppsprotokoll 2002-02-11, Referensgruppens verksamhetsberättelse 2000 och Referensgruppens verksamhetsplan 2001, bilaga.

³⁹¹ AB 2001-05-08, SKB 2000d ss. 291-299 och UNT 2001-05-05.

³⁹² Referensgruppens kalendarium maj 2001 och UNT 2001-04-23.

information på resorna.³⁹³ På så sätt fick Referensgruppen och SOS-Tierp visst inflytande över studieresornas utformning trots att de arrangerades av SKB.

Exempel på andra stora informationsinsatser var seminarier och information till kommunens politiker och tjänstemän samt tjänstemän på länsstyrelsen. Som exempel kan nämnas seminarier om ansvaret i kärnavfallsfrågan, riskbedömning, geologi, hydrologi, säkerhetsanalys, lagstiftning, miljökonsekvensbeskrivningar samt vilka krav på berget ett djupförvar ställer. Referensgrupperna i Tierp och Älvkarleby erbjöds också ett besök, under rubriken *Att leva och bo vid ett slutförvar*, på M/S Sigyn.³⁹⁴

Den andra fasen av informationsarbetet bestod av att presentera olika utredningar kopplade till förstudien. I det följande behandlas de utredningar som intervjupersonerna nämner som de mest betydelsefulla. Dessa behandlar turism, omvärldsanalys och socioekonomiska konsekvenser.³⁹⁵ Noterbart är att de rapporter som kommenteras alla handlar om samhällsfrågor.

I turistutredningen studeras besöksnäringen i Tierp, dess utvecklingsförutsättningar och hur ett slutförvar kan påverka besöksnäringen. Rapporten utgörs av en sammanställning av hittillsvarande relevanta utredningar som genomförts inom området och innehåller en redovisning av förslag och idéer om hur det i anslutning till ett slutförvar kunde skapas ett attraktivt besöksmål för turister, forskare och andra målgrupper. Som underlag för utredningen genomfördes 20 intervjuer. Urvalet för intervjuerna diskuterades med kommunen och SKB. I rapporten poängteras att utredarna från EuroFutures AB själva svarar för innehåll och slutsatser och att SKB vare sig ställer sig bakom eller värderar de idéer och slutsatser som presenteras.³⁹⁶ Tierps kommun beskrivs som en svag turistkommun då större besöksmål och attraktioner saknas och då aktivitetsturismen är begränsad. Ett slutförvar antas kunna bli en unik anläggning som kommer att få stor internationell uppmärksamhet med utländska gäster som följd. Antalet besökare uppskattas till cirka 12 000 per år, vilket beräknas ge omkring sju miljoner kronor i intäkt till kommunen varje år. Som huvudargument för ett slutförvar uppger utredarna att Tierps kommun bör ta fasta på att vi är på väg in i ett 'upplevelsesamhälle' då: "Spektakulära, publika, besöksanläggningar, med populärvetenskaplig anknytning, är en del av upplevelsetrenden"³⁹⁷. Utredarna kallar sitt förslag till temapark "Mother Earth". I parken kan populärvetenskap och underhållning kombineras med upplevelser av jordens utveckling, natur, energi, teknik och ekologi. En sådan park bedöms ha goda

³⁹³ Referensgruppsprotokoll 2001-06-18.

³⁹⁴ Referensgruppsprotokoll 1999-10-04 och Referensgruppens verksamhetsberättelse 2000 s. 27.

³⁹⁵ För att få en fullständig lista över de rapporter som publicerades i samband med det första skedet av förstudien i Tierp hänvisas läsaren till SKB 2000d s. 37.

³⁹⁶ SKB 1999d onummerad sida. För en fullständig förteckning över intervjupersonerna hänvisas läsaren till bilaga 2.

³⁹⁷ SKB 1999d. s. 28.

förutsättningar att bli en stor besöksattraktion med betydande positiva effekter för näringslivet.³⁹⁸

I den socioekonomiska rapporten studeras hur sysselsättning och befolkningsstruktur skulle påverkas och utvecklas med respektive utan ett slutförvar. Utredaren Inregia AB betonar att kommunen i dagsläget har något högre sysselsättningsnivå än riksgenomsnittet, men att arbetskraften har lägre utbildningsnivå och lägre medelinkomst än riksgenomsnittet. I rapporten dras slutsatsen att kvinnors arbetsmarknad kommer att påverkas mindre än männens av ett slutförvar. Denna slutsats lyfts inte fram i den preliminära slutrapporten, vilket kritiserades av några aktörer i kommunen. Ett slutförvar förväntas motsvara omkring 13 000 helårssysselsatta i uppsalaregionen. Siffran är beräknad på cirka 45 år, vilket är den tid som arbetet med slutförvaret beräknas pågå. Omkring 70 % av dessa arbetstillfällen beräknas stanna inom Tierp. Drygt hälften av arbetstillfällena är koncentrerade till de sju första åren. Kommunens näringsliv antas gynnas då befintlig tillverkningsindustri delvis består av företag som kan erbjuda efterfrågade tjänster. De förväntade effekterna på sysselsättningen beräknas dock bli relativt små jämfört med arbetsmarknadens storlek och befintliga reserv. Utredaren tror inte att kommunens befolkning kommer att påverkas nämnvärt av ett slutförvar, men att inpendlingen skulle öka något. Då den kommunala ekonomin bedöms vara god menar utredaren att kommunen rent ekonomiskt inte är beroende av ett slutförvar även om det förväntas förbättra ekonomin.³⁹⁹

Syftet med omvärldsanalysutredningen var att undersöka näringslivets nuvarande situation och utvecklingsförutsättningar samt belysa konsekvenser av ett eventuellt slutförvar. Utredaren EuroFutures AB hade som mål att ge förslag på lämpliga åtgärder för att underlätta och stödja en positiv utveckling för Tierps kommun.⁴⁰⁰ Utredningen avslutas med att spegla ett antal nyckelfrågor som bedöms vara av stor betydelse för kommunens utveckling under de närmsta 5-10 åren. För att få underlag till utredningen genomfördes 39 intervjuer med representanter från olika företag, Tierps kommun, Arbetsförmedlingen, Länsstyrelsen, Vägverket, Banverket och Upplands lokaltrafik. Urvalet av intervjupersoner diskuterades med kommunen, det lokala näringslivet och SKB. Även sekundärmaterial i form av tidigare utredningar, tidningsartiklar och statistiska källor användes. Den övergripande slutsatsen är att Tierp står vid ett vägskäl. Kommunen kan välja att vara spårbunden, det vill säga fortsätta att satsa på existerande industri och att vara en pendlingsort. Alternativet är att nischa sig

³⁹⁸ SKB 1999d ss. 27-36. Se sidan 32 för en skiss över förslag till temaparken.

³⁹⁹ SKB 1999a ss. 3 f, 9ff, 17 & 19ff.

⁴⁰⁰ EuroFutures AB hade tidigare genomfört liknande omvärldsanalyser inom ramen för SKB:s förstudier i Storuman, Malå, Nyköping, Oskarshamn och Östhammar. Utredningarna har snarlik utformning för att underlätta jämförelser.

och bryta ny mark genom att skapa ett innovativt industrikluster, satsa på kvinnokraft och kompetenslyft, vilket ett slutförvar kan vara en del av.⁴⁰¹

I februari 2000 presenterades den preliminära slutrapporten. Syftet med rapporten var att undersöka förutsättningarna att förlägga ett slutförvar till kommunen, identifiera och värdera områden som bedöms vara av speciellt intresse för fortsatta studier samt ge underlag för beslut om fortsatta undersökningar. Utifrån rapporten bedömer SKB att det finns goda förutsättningar för vidare lokaliseringsstudier i två granitområden. Det första området är beläget i ett kustområde nära tätorten Karlsholmsbruk. Det andra området är ett större granitmassiv i inlandet mellan Mehedeby och Söderfors och ska preciseras närmare under lokaliseringsprocessens gång.⁴⁰² Förutom intressanta bergmassiv nämns kommunens infrastruktur, industriella struktur samt utvecklingspotential som positiva faktorer för en etablering av ett slutförvar. När det gäller infrastruktur ses det som en nackdel att kommunen saknar egen hamn av tillräcklig kapacitet, vilket gör att transporter till ett förvar kräver tillgång till hamn antingen i Gävle eller Skutskär i Älvkarleby kommun. Som exempel på lämplig infrastruktur nämns att kommunen har två järnvägar med tillräcklig kapacitet för transport av avfallsbehållare. Som ytterligare positiv lokaliseringsfaktor nämns att ett slutförvar inte skulle hamna i konflikt med konkurrerande intressen för markanvändning eller miljövärdsintressen. Samtidigt betonas att det först efter en platsundersökning och efter att en säkerhetsanalys med data från ett specifikt område har genomförts som det är möjligt att uttala sig om säkerheten för ett slutförvar.⁴⁰³ I den preliminära slutrapporten diskuteras även samhällsaspekter som sysselsättning, befintligt näringsliv och turism och besöksnäring. Tierp beskrivs som en kommun med vikande befolkningstillväxt till skillnad från Oskarshamn och Östhammar. När det gäller kommunens status som pendlingsort ges en tvetydig bild. Å ena sidan har Tierp i förhållande med jämförbara orter som Norrtälje och Nynäshamn, som också är pendlingskommuner, en negativ befolkningstrend. Å andra sidan bedöms Tierp vara en bra pendlingskommun på grund av närheten till Gävle, Uppsala och Stockholm. Kommunens ekonomi beskrivs som god trots att den erhåller statsstöd. Den låga utbildningsnivån hos kommuninvånarna nämns. Ett slutförvar förväntas ge flera nya arbetstillfällen och på sikt leda till inflyttning, vilket skulle ge ökade skatteintäkter. Totalt beräknar SKB med att ett slutförvar skulle sysselsätta i genomsnitt 280 personer per år beroende på vilket skede av processen man befinner sig i.⁴⁰⁴ Beskrivningen av kommunen tolkar flera av de

⁴⁰¹ SKB 1999c ss. 2f, 52ff & 74-80. För en fullständig förteckning över intervjupersoner hänvisas läsaren till bilaga 1, sidan 81. Utifrån förteckningen går det ej att utläsa hur många kvinnor respektive män som har intervjuats. Vad som menas med 'kvinnokraft' utvecklas inte i utredningen.

⁴⁰² SKB 2000g ss. 7ff, 22, 41 & 92 och SOU 2002:46 s. 157.

⁴⁰³ SKB 2000g s. 7 och SOU 2002:46 s. 157.

⁴⁰⁴ SKB 2000g ss. 157f, 160, 162 & 165ff.

intervjuade som att SKB beskriver Tierp som en kommun med dåliga förutsättningar utan ett slutförvar.

Kommunens kritik mot den preliminära slutrapporten resulterade i tre extra utredningar: Transportutredningen, Näringslivsutredningen och Psykosociala utredningen. Dessutom genomförde SKB också den så kallade Boendepreferensutredningen.⁴⁰⁵

SKB överlämnade Transportutredningen till kommunen i oktober 2001. För att underlätta för kommuninvånarna att påverka utredningen inbjöds kommunen att utse representanter för att delta i arbetet. SKB hoppades att dessa tillsammans med den externa utredaren, berörda myndigheter samt SKB skulle identifiera frågor som bedömdes vara viktiga att söka svar på.⁴⁰⁶ Även Oskarshamn, Älvkarleby och Östhammars kommuner inbjöds att på lika villkor medverka i utredningen. Alla utom Oskarshamn accepterade inbjudan. Allmänheten fick via möten i Tierp och Älvkarleby samt via annonser information om utredningen och uppmanades att komma med synpunkter. Vid dessa möten deltog representanter från kommunen samt tillsynsmyndigheterna. SKB utsåg också en speciell kontaktperson för utredningen.⁴⁰⁷ I rapporten diskuteras bland annat risker vid lossning och lastning i hamn, transporter på järnväg, buller och vibrationer i samband med transporter samt påverkan på vattentäkter, djurliv och naturvärden. Några av slutsatserna som dras är att en lokalisering av slutförvaret till Tierp skulle kräva tillgång till en hamn i en annan kommun, att det finns omfattande erfarenheter av såväl land- som sjötransporter av farligt och radioaktivt gods i Sverige och att erfarenheterna efter 15 års transporter av avfall till mellanlagret CLAB är mycket goda.⁴⁰⁸

I näringslivsrapporten diskuteras näringslivsstrukturen i kommunen och eventuella risker för negativa effekter i samband med en platsundersökning respektive ett djupförvar. Dessutom studerades hur verksamheten skulle påverka kommunens vision, vilka effekter en platsundersökning respektive ett djupförvar skulle få på företagets verksamhet och hur besöksnäringen skulle påverkas. Utredningen genomfördes av en konsult som kommunen valde efter förslag från SKB. Den kommunala referensgruppen utsåg en särskild referensgrupp för att följa utredningen och framföra synpunkter till SKB.⁴⁰⁹ I anslutning till rapporten genomfördes också intervjuer. Bland de intervjuade återfinns kommunchefen, projektledningen, representanter för Arbetsförmedlingen, Lantbrukarnas

⁴⁰⁵ Transportutredningen SKB 2001d, Näringslivsutredningen SKB 2001b, Psykosociala utredningen SKB 2001c och Boendepreferensutredningen SKB 2002c.

⁴⁰⁶ De myndigheter som involverades i utredningen var SSI, SKI, Räddningsverket, Järnvägsinspektionen, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Länsstyrelsen i Uppsala län samt Räddningstjänsten i Norduppland.

⁴⁰⁷ Referensgruppsprotokoll 2001-08-27 & 2001-11-05 och Referensgruppens verksamhetsberättelse 2001.

⁴⁰⁸ SKB 2001d ss. 49-57.

⁴⁰⁹ NUSKA-protokoll 2001-06-08 och SKB 2001d s.3.

riskförbund (LRF), Svensk Fastighetsförmedling och för olika företag i kommunen. Rapporten presenterades i november 2001. I rapporten framhålls att ett slutförvar inte är avgörande för den ekonomiska utvecklingen i kommunen och att förvaret kan locka turister men också att det kan ge en negativ bild av kommunen.⁴¹⁰

I den psykosociala utredningen utreds slutförvarets effekter på samhällsutvecklingen. Utredningen presenterades i december 2001. Liknande undersökningar genomfördes i Oskarshamn, Älvkarleby och Östhammar. SKB inbjöd kommunen att utse representanter att medverka i utredningen. Representanternas uppgift var att tillsammans med SKB och utredarna identifiera frågor som bedömdes vara viktiga att få svar på. Kommunens representanter och SKB utsåg enhälligt utredare för uppdraget. Efter diskussioner med kommunens representanter föreslog utredaren att en enkätundersökning skulle genomföras. Enkäten skickades ut till 1500 slumpvist utvalda kommuninvånare. Svarsfrekvensen var 42,5 %. Ett problem som påpekades av utredaren var att många av de svarande var högskoleutbildade, vilket kan ge en snedvriden bild av invånarnas preferenser då kommunen har relativt få högutbildade invånare. För att öka svarsfrekvensen ringdes 20 personer upp, vilka fick svara på frågor som delvis liknade dem i enkäten.⁴¹¹ Av svaren framgår bland annat att 67 % var positiva till en platsundersökning, att cirka 40 % skulle rösta för ett slutförvar i en kommunal folkomröstning, att den genomsnittliga uppskattningen av hur länge avfallet är farligt var 1000 år, att 35-40 % trodde att SKB är en myndighet och att 14 % övervägde att flytta om ett slutförvar lokaliserades till kommunen.⁴¹²

Boendepreferensutredningen består av två delar. Den första är en kartläggning och sammanställning av tidigare forskning om förväntade och reella psykosociala effekter av en etablering av storskaliga anläggningar. Den andra består av intervjuer med boende i Uppsala, främst ungdomar och deras åsikt om etablering av ett slutförvar i Tierp och om detta skulle påverka deras syn på Tierp som boendeort. Totalt intervjuades 16 personer. De som intervjuades var en vd, en läkare, ett landstingsråd, en fastighetsmäklare, en distriktschef, en avdelningschef, två andra chefer samt fem studenter vid Uppsala universitet.⁴¹³ Några av mina intervjupersoner menar att urvalet var olyckligt då intervjugruppen är för homogen för att ge en bred bild av boendepreferenser gällande Tierp, med eller utan slutförvar. I utredningen dras bland annat slutsatsen att fastighetspriserna i området kring slutförvaret troligen kommer att sjunka marginellt under en kort period, trots att stigmatörin inte ses som relevant för svenska förhållanden då en

⁴¹⁰ Referensgruppsprotokoll 2001-08-27 & 2001-11-05 och Referensgruppens verksamhetsberättelse 2001.

⁴¹¹ SOU 2002:46 s. 162 och SKB 2001b ss. 5ff.

⁴¹² AB 2002-02-15 och UNT 2001-11-10.

⁴¹³ AB 2002-02-16 och UNT 2002-01-31. Noterbart är att en majoritet av de intervjuade (nio) är män, en grupp som generellt sett är mer positivt inställd till kärnkraft och till ett slutförvar i den egna kommunen än kvinnor.

majoritet av intervjupersonerna inte tror att slutförvaret gör kommunen mindre attraktiv att bo i. Med stigmat teorin avses att en ort kommer att stigmatiseras på grund av att en riskanläggning förläggs till orten. När det gäller besöksnäringen så antas att den påverkas positivt eller inte alls medan näringslivet antas gynnas av ett slutförvar. Vidare dras slutsatsen att uppsalabornas syn på Tierps kommun inte skulle påverkas nämnvärt av ett slutförvar. Dessutom poängteras att det är viktigt att SKB tillsammans med berörda kommuner och myndigheter fortsätter att agera på ett förtroendeskapande sätt och att informationsinsatser präglas av öppenhet, seriositet och ärlighet.⁴¹⁴ Utredaren påpekar att frågan i vilken grad ett förvar skulle påverka de berörda orterna är svår att besvara. För det första är lokaliseringen av ett slutförvar en unik händelse och därför inte fullt jämförbar med liknande anläggningar. För det andra är det inte alltid lätt för människor att förutse sina framtida beteenden. För det tredje kan oförutsedda händelser, till exempel olyckor, inträffa, vilka kan påverka attityder och beteenden, åtminstone på kort sikt.⁴¹⁵

I december 2000 presenterade SKB *Förstudie Tierp. Slutrapport*, vilket innebar att rapporten presenterades efter att SKB offentliggjort sina förslag på vilka områden som sågs som intressanta för platsundersökningar. Bland informanterna hörs kritik mot att förslagen till platsundersökningar presenterades innan slutrapporten för Tierp hade presenterats i tryckt form. I slutrapporten skriver SKB att alla frågor och synpunkter som framkommit i remissförfarandet inte kan hanteras i rapporten. De kommentarer som inte behandlas i slutrapporten ska i stället bli föremål för en dialog mellan SKB och kommunen. SKB menar att det finns goda förutsättningar att lokalisera slutförvaret till Tierps kommun.⁴¹⁶ I slutrapporten framhålls flera förändringar jämfört med den preliminära slutrapporten. Ett exempel är att slutrapporten har kompletterats med ett avsnitt om slutförvarsfrågan i ett långsiktigt etiskt perspektiv och att ansvarsfrågan mellan generationer belyses. Mängden avfall har reviderats liksom beskrivningen av Tierps kommun. Vidare har avsnitten rörande berggrundens vattengenomsläpplighet och grundvattenkemiska förhållanden förtydligats och utvidgats och ett avsnitt om osäkerheter i datamaterial har lagts till. Resultaten från fältkontroller inom kommunen har vävts in i rapporten, vilket lett till att alternativet Karlsholmsbruk helt avskrivs. Vidare har kartor och text omarbetats för att passa rådande läge avseende skyddade och värdefulla områden för naturvård, kulturvård samt friluftsliv i kommunen. Slutligen har avsnittet om samhällsaspekter förtydligats, främst gällande hur turism och fastighetspriser kan påverkas av ett slutförvar.⁴¹⁷ Efter att slutrapporten för förstudien presenterats fortsatte SKB sitt informationsarbete i väntan på att KF skulle fatta det

⁴¹⁴ *Annonsbladet* 2002-02.

⁴¹⁵ SKB 2002c s. 3.

⁴¹⁶ SKB 2000d ss. 1 & 15ff och SOU 2002:46 ss. 161ff.

⁴¹⁷ SKB 2000d ss. 1, 4-6, 15ff & 19f.

avgörande beslutet om eventuellt deltagande i en platsundersökning. Efter att KF sagt 'nej' till vidare studier avvecklade SKB sin verksamhet i kommunen.

Tillsynsmyndigheterna, KASAM och den särskilde rådgivaren inom kärnavfallsområdet

Under förstudiearbetet ökade kravet på att myndigheterna Statens kärnkraftinspektion (SKI) och Statens strålskyddsinstitut (SSI) skulle stödja kommunerna då dessa kände att de inte hade tillräcklig kunskap för att på egen hand granska SKB:s arbete. Tierp var den kommun som starkast betonade myndigheternas skyldighet att hjälpa förstudiekommunerna i deras arbete. För att hålla kontakten med allmänheten och för att stödja politiker anordnade myndigheterna en rad aktiviteter i Tierps kommun. En del av aktiviteterna anordnades efter förfrågningar från kommunens sida.

För att få veta vad politikerna efterfrågade anordnade myndigheterna möten med projektledningen där önskemål från Referensgruppen framfördes. Vid dessa möten informerade myndigheterna om hur kommunen kunde använda deras kunskaper om till exempel lokaliserings- och beslutsprocessen. Myndigheterna erbjöd också Referensgruppen utbildningar och seminarier om miljökonsekvensbeskrivningar, återtagbarhet och radionuklidtransport i geo- och biosfär.⁴¹⁸ Genom ökad kontakt med allmänheten hoppades myndigheterna att öka medborgarnas insyn och inflytande över platsvalsprocessen. Ett exempel på möte med allmänheten var att bussarna till oskarshamnansläggningarna stannade i Stockholm för att besöka en av myndigheterna för att ställa frågor. De frågor som inte direkt kunde besvaras sparades och svar skickades sedan till projektledaren som vidarebefordrade svaren till frågeställaren. Tillsynsmyndigheterna anordnade också informationsmöten och seminarier i kommunen samt deltog på möten anordnade av andra aktörer. Exempel på teman som diskuterades var ekonomisk ersättning till förstudiekommuner, kopparkapselns hållbarhet och bentonitlerans egenskaper samt myndigheternas tillvägagångssätt vid granskning av rapporter.⁴¹⁹

Statens råd för kärnavfallsfrågor (KASAM) är en kommitté under Miljödepartementet. KASAM har till uppgift att utreda frågor om kärnavfall och avställning av kärntekniska anläggningar, ge råd till regeringen och vissa myndigheter i dessa frågor samt granska SKB:s program och yttra sig över dessa till regeringen. Var tredje år redovisar KASAM en bedömning av kunskapsläget på kärnavfallsområdet. KASAM anordnade ett par seminarier i Norduppland i samband med de olika förstudierna. Ett av dessa handlade om etiska frågor.⁴²⁰

År 1996 utsåg regeringen en 'nationell samordnare på kärnavfallsområdet'. Orsaken till detta var att arbetet med lokaliseringen av kärnavfallet hade engagerat

⁴¹⁸ Referensgruppsprotokoll 2001-04-02 och Referensgruppens verksamhetsplan 2001, bilaga 1.

⁴¹⁹ Referensgruppens protokoll 1999-08-17 & 1999-09-14 och Referensgruppens verksamhetsberättelse 2000.

⁴²⁰ UNT 2001-05-07 och <http://www.sou.gov.se/kasam> 2003-10-09.

såväl centrala myndigheter som ett antal länsstyrelser och kommuner. Regeringen ansåg därför att det fanns ett behov av samordning mellan aktörerna. Samordnaren hade till uppgift att främja en samordning av berörda kommuners informations- och utredningsinsatser. Benämningen ändrades år 1999 till 'särskild rådgivare inom kärnavfallsområdet'. Rådgivarens huvuduppgift var att tillgodose förstudiekommunernas behov av information och vägledning samt att medverka vid prövning av tillstånd för ett kommande slutförvar.⁴²¹ Den särskilde rådgivaren bjöd bland annat in till möte för utbyte av information mellan företrädare för de sex aktuella förstudiekommunerna, Miljödepartementet, Boverket, Naturvårdsverket, SKI, SSI och KASAM. Syftet med mötet var att ge ledande företrädare för de centrala myndigheterna en samlad orientering om hur kommunerna organiserat sitt förstudiearbete. Från Tierp deltog kommunledning och projektledning. Rådgivaren besökte också vid ett par tillfällen Referensgruppen för att svara på frågor och berätta om sitt arbete.⁴²²

I samband med sitt yttrande över SKB:s kompletterade FUD-program från år 1998 (som presenterades år 2000) anordnade SKI utfrågningar där allmänheten hade möjlighet att ställa frågor. På utfrågningarna deltog också SSI och SKB. Utfrågningarna dokumenterades i en rapport. Syftet var att försöka åstadkomma en genomlysning av de frågeställningar om kärnavfallsfrågan med fokus på metod och plats som var aktuella i förstudiekommunerna Hultsfred, Oskarshamn, Nyköping, Tierp, Älvkarleby och Östhammar.⁴²³ Utfrågningsdagarna utvärderades genom tre frågeformulär. Det första delades ut i början av utfrågningarna, det andra i slutet av utfrågningarna och det tredje i form av en postenkät, som sändes ut cirka sex månader efter mötet. Det första frågeformuläret besvarades av 122 personer och det andra av 123 personer. Det tredje frågeformuläret skickades hem till de 70 personer som uppgett att de kunde tänka sig svara på en postenkät. Totalt svarade 63 personer på postenkäten. Medelåldern på de svarande var 54 år. Omkring två tredjedelar av de svarande var män. I de första enkäterna undersöktes tidiga förväntningar och attityder, känsla av uppfyllelse av förväntningar, hur nöjd man var med den relevanta utfrågningen och eventuella attitydförändringar. Den tredje enkäten efterfrågade generella utvärderingar och innehöll utrymme för ytterligare kommentarer. Av enkätsvaren framgår att majoriteten av deltagarna vid utfrågningarna redan var involverade i kommunernas organiserade verksamhet relaterad till kärnavfallsfrågan. Deltagarna hade läst material och deltagit på informationsmöten innan de kom till utfrågningsdagarna. Deltagarna ville veta hur tillförlitliga de tekniska alternativen är samt få veta mer om det finns eventuella oklarheter om SKB:s föreslagna metod och platsval. En majoritet av de svarande förespråkar SKB:s föreslagna djupförvarsmetod, KBS-3, men tycker att det är viktigt att andra metoder också

⁴²¹ SOU 2002:46 ss. 70f.

⁴²² Referensgruppens verksamhetsberättelse 2000.

⁴²³ Drottz-Sjöberg 2001 och SKI 2001.

studeras. De flesta tycker att de fick svar på sina frågor och att utfrågningarna uppfyllde förväntningarna, men att de vill se att myndigheterna granskar SKB mer kritiskt.⁴²⁴

Länsstyrelsen

Utifrån miljöbalken har länsstyrelsen ett samordnande ansvar för att de kommuner som berörs av platsvalsprocessen ska kunna följa SKB:s arbete.⁴²⁵ Under hösten 1995 begärde kommunstyrelsen i Östhammars kommun att länsstyrelsen i Uppsala skulle anordna ett 'MKB-möte'. Det är viktigt att påpeka att de möten som följde, inte var det samma som de samråd som miljöbalken kräver, även om dessa möten benämndes samråd av de involverade aktörerna. Huvudsyftet med de möten som hölls var att utbyta information mellan de olika aktörerna, inte att arbeta fram ett MKB-dokument.⁴²⁶

Det första mötet med länsstyrelsens referensgrupp för kärnavfallsfrågan i Uppland ägde rum i februari 1996. Gruppen hade sedan två möten per år och utökades år 1998 med representanter från Tierp respektive Älvkarlebyns kommuner. Mellan dessa möten samlades även en särskild arbetsgrupp bestående av tjänstemän från förstudiekommunerna i länet, berörda statliga myndigheter och SKB. Även kommunens projektledning deltog vid dessa möten. Till mötena kallades också förstudiekommunernas grannkommuner. Tierps kommun kallades redan som grannkommun till förstudien i Östhammars kommun. Vid ett par tillfällen kallades även Ålands landskapsstyrelse och länsstyrelsen för landskapet Åland. Vid varje möte gavs kommunerna möjlighet att redogöra för vad som pågick i respektive kommun, berätta om sitt informationsarbete och aktuella frågor. Övriga parter delgav sin syn på processen. Utöver dessa punkter diskuterades samrådsförfarandet samt miljökonsekvensbeskrivningsarbetet.⁴²⁷ Det är värt att notera att ingen miljö- eller opinionsgrupp deltog vid dessa möten, vilket de gjorde i vissa andra förstudier.

⁴²⁴ Drottz-Sjöberg 2001 ss. 16-28. Noterbart är att utvärderaren använder termen 'lokala kritikergruppen' i stället för en mer neutral term som till exempel 'opinionsgrupp' eller 'intresseförening'. Termen kan också vålla förvirring då det fanns två lokala grupper med mål att inte få slutförvaret lokaliserat till Tierps kommun.

⁴²⁵ SKB 2000d ss. 283-289 och SOU 2002:46 ss. 71f.

⁴²⁶ I enlighet med miljöbalken är det SKB:s ansvar att ta ansvar för framtagandet av en miljökonsekvensbeskrivning, vilken resulterar i ett MKB-dokument. Frågan om en miljökonsekvensbeskrivning aktualiseras under platsundersökningsskedet och jag får anledning att återkomma till detta i kapitel 6.

⁴²⁷ Länsstyrelsen i Uppland 1999-06-10, 2000-02-10, 2000-05-19, 2000-10-13, 2001-03-22, 2001-09-18, 2002-03-05 & 2003-02-12.

NUSKA-gruppen

Under hösten 2000 bildades gruppen för regionalt samarbete i kärnavfallsfrågan, Norduppländskt regionalt samarbete i kärnavfallsfrågor (NUSKA). I gruppen ingick ordföranden och vice ordföranden för de kommunala referensgrupperna samt projektledaren för förstudierna i Tierp, Östhammar och Älvkarleby. Gruppen hade tio protokollförda möten under år 2000-2002. Till vissa möten inbjöds representanter för tillsynsmyndigheterna, KASAM, SKB och länsstyrelsen. NUSKA-gruppens huvuduppgifter var att samarbeta i informations- och utbildningsfrågor och medvetandegöra och engagera grannkommuner samt läns- och rikspolitiker i kärnavfallsfrågan.⁴²⁸

Vid varje möte presenterade kommunerna en 'nulägesrapport'. På så sätt uppdaterades deltagarna om kommunala önskemål för lokaliseringsprocessen, vad som hänt i respektive kommun och med respektive förstudie. Exempel på frågor som kom upp var önskemål om särskilda utredningar, hur olika utredningar fortskred, vilka informationsaktiviteter som kunde samordnas samt vilka frågor som tillsynsmyndigheterna borde svara på. En gemensam aktivitet för de kommunala referensgrupperna var studieresor till Äspölaboratoriet och Kapsellaboratoriet i Oskarshamn samt till Studsvik. En annan studieresa gick till Malå kommun i syfte att inhämta erfarenheter om lokal folkomröstning i kärnavfallsfrågan. Denna resa anordnades av SKB, vilket ledde till att ett par ledamöter ansåg att resan fick lägre trovärdighet än om den hade anordnats av kommunen själv. Gruppen upphörde i samband med att Tierp och Älvkarlebys kommuner valde att avstå platsundersökningar.⁴²⁹

SOS-Tierp

Stoppa Osäkert Slutförvar i Tierp (SOS-Tierp) bildades under våren 1999. Beslutet att starta föreningen togs i samband med att KF fattade beslut om att söka pengar från Kärnavfallsfonden för att följa SKB:s förstudie. KF-beslutet tillsammans med publiceringen av den preliminära slutrapporten för Östhammars förstudie väckte frågor om lokaliseringsarbetet, vilka utgjorde grunden för föreningens arbete. Föreningens syfte var att lyfta fram demokratiaspekter genom att kritiskt granska och skapa debatt om kärnavfallshanteringen. Information om kärnavfallsfrågan hämtades i första hand från andra miljöorganisationer, tillsynsmyndigheterna, SKB och kommunens aktiviteter. Föreningen utbytte information och kunskaper med Mehedeby-Orrskogsggruppen, opinionsgrupperna i Älvkarleby och Östhammar och den nationella Avfallskedjan. Som mest hade föreningen omkring 150 medlemmar.

I september 1999 ansökte föreningen om ekonomiskt stöd från kommunen för ett informationsprojekt om kärnavfallsfrågan. Anslag beviljades av KSAU och

⁴²⁸ Referensgruppens verksamhetsberättelse 2000 och SOU 2002:46 s. 260.

⁴²⁹ Referensgruppens verksamhetsberättelse 2001.

togs av de medel kommunen erhållit från Kärnavfallsfonden. Stödet motiverades med att föreningen på ett aktivt sätt bidrar till att upprätthålla målet med allsidig information med sitt kritiska förhållningssätt till metod- och platsval i kärnavfallsfrågan. SOS-Tierp beviljades även stöd för sin verksamhet resterande år av förstudien. En del av det ekonomiska bidraget gick till att anställa en medlem på halvtid år 2001 och år 2002 för att underlätta gruppens informationsarbete. Inför beslut om medel för år 2002 poängterade Referensgruppen att medel endast kunde utgå till information baserad på stor saklighet och beslutet om medel till föreningen föregicks av en diskussion. Även SKB påpekade att de tyckte att SOS-Tierp ibland använde felaktiga argument och påståenden i syfte att framställa slutförvarsplanerna som osäkra. SOS-Tierp reste frågan om miljöorganisationers möjligheter att direkt söka pengar från Kärnavfallsfonden.⁴³⁰

Från och med år 1999 deltog SOS-Tierp i Referensgruppen. Även miljöpartiets representant var medlem i SOS-Tierp. Under våren 2002 lämnade SOS-Tierp Referensgruppen då föreningen inte ansåg att projektledningen var neutral i frågan om ett slutförvar i kommunen och då gruppen sågs som SKB:s lobbygrupp för ett förvar i kommunen. Genom att ta ställning för en platsundersökning menade föreningen att Referensgruppen inte levde upp till att ge kommuninvånarna allsidig och saklig information och kritiskt granska SKB:s arbete. SOS-Tierps uttalande fick stöd av ett av kommunalråden: ”Personerna i [Referens]gruppen får naturligtvis ha en åsikt, men det blir fel när man går ut med åsikter i referensgruppens namn... Om referensgruppen ska fungera så måste den vara opartisk”⁴³¹. SOS-Tierp riktade också kritik mot hur Referensgruppen fördelade medlen från Kärnavfallsfonden och menade att administration prioriterades före information. Samtidigt påpekade SOS-Tierp att ansvaret är SKI:s eftersom inte tillräckligt med pengar avsatts till förstudiekommunerna.⁴³²

För att sprida sin syn på kärnavfallsfrågan anordnade SOS-Tierp egna informationsaktiviteter samt deltog i aktiviteter anordnade av kommunen och andra miljöorganisationer. SOS-Tierp försökte också få till stånd en kommunal folkomröstning om ett slutförvar i kommunen. Listorna med drygt 2000 underskrifter skickades till ett av kommunalråden. Som huvudargument mot ett förvar anfördes att SKB fokuserar politisk acceptans och inte långsiktig säkerhet.⁴³³

En av de första aktiviteterna som SOS-Tierp medverkade i var den årliga energimässan i Tierp. På mässan delade föreningen ut ett frågeformulär: *Vad vet du om kärnavfallsfrågan? Testa dig själv!* Representanterna för SOS-Tierp säger att förvånansvärt många av de svarande trodde att SKB var en myndighet. Flera av

⁴³⁰ AB 2001-01-18 & 2001-09-14 och UNT 2003-03-14.

⁴³¹ AB 2002-04-03.

⁴³² AB 2001-04-19.

⁴³³ UNT 2002-04-09.

de svarande kunde inte heller uppge hur länge kärnavfallet är farligt, utan gissade på betydligt kortare tid än 100 000 år. Föreningen deltog på mässan även under förstudiens resterande år.⁴³⁴ SOS-Tierp besökte också skolor, dagis, studiecirklar, hemtjänsten, hembygdsföreningar, rotaryföreningar och politiska partier. Föreningen delade ut flygblad, skickade ut information till hushållen samt deltog i debatter, torgmöten och på bruks- och ortsdagar. I ett hushållsutskick diskuterades metodval och lokaliseringsprocess samt vilka möjligheter det finns för Tierp att säga 'nej' till ett slutförvar. SOS-Tierp menade att slutförvarsfrågan inte handlar om arbetstillfällen, att transmutation eller djupa borrhål bör utredas samt att vetoventilen i lagstiftningen gör att kommunen kan tvingas ta emot ett slutförvar genom ett åsidosättande av det kommunala vetot. Kommuninvånarna uppmanades att säga 'nej' till platsundersökningar då SKB inte väljer plats baserat på ett säkerhetsperspektiv och då regeringen inte tar sitt ansvar för frågan. Slutligen skriver SOS-Tierp att ett 'nej' till platsundersökningar samtidigt är att säga 'ja' till fortsatt forskning och utveckling av alternativa metoder. Föreningen tog också fram en informationsbroschyr där det poängteras att SKB är ett vinstdrivande företag som vill tjäna pengar på metodutveckling och att det finns risk för att Tierp kan tvingas att ta emot utländskt avfall om EU-parlamentet beslutar det.⁴³⁵ En av föreningens informationsinsatser var deltagande på studieresorna till de kärntekniska anläggningarna i Oskarshamn. Genom deltagandet på dessa resor kunde föreningen sprida sin syn på kärnavfallsfrågan till ett stort antal kommuninvånare. Efter ett önskemål från föreningens sida gavs SOS-Tierp från och med slutet av år 2001 möjlighet att medverka på resan mellan Uppsala och Stockholm. Beslut om detta togs av Referensgruppen. På bussresorna berättade föreningen om sin syn på kärnavfallsfrågan och svarade på frågor.

Den största delen av föreningens skriftliga arbete bestod av att skriva remissvar på den preliminära förstudierapporten samt kommentera de kompletterande utredningar som SKB genomförde efter den preliminära slutrapporten. Vid ett par tillfällen skrev föreningen också i lokaltidningarna. I remissvaret kritiserades valet av KBS-3 som metod då den anses skada grundvattnet. Kritik riktas också mot urvalsprocessen med hänvisning till att 'långsiktig säkerhet' och inte 'politisk acceptans' måste vara den överordnande lokaliseringsfaktorn. Bristen på långsiktig säkerhet tar sig uttryck i SKB:s glidning från sökandet efter 'bästa berg' till 'tillräckligt bra berg'. Vidare uttrycks kritik mot att ingen strategisk miljöbedömning tagits fram trots att Boverket och Naturvårdsverket förespråkar en sådan. SOS-Tierp vänder sig också mot att

⁴³⁴ SOS-Tierp odaterad a och SOS-Tierp 1998. I listan presenteras föreningens aktiviteter under förstudiearbetet.

⁴³⁵ SOS-Tierp odaterad b och SOS-Tierp odaterad c. Det bör nämnas att två nationella politiker på SKB-dagen våren 2003 öppnade för möjligheter för mottagande och förvarande av utländskt avfall i Sverige på sikt, vilket fick lokalpolitiker i platsundersökningskommunerna att reagera.

regeringen lägger ansvaret för kärnavfallet på kommunerna och ett aktiebolag. Att lämna kommunerna med ett företag ses som olyckligt då SKB är part i målet och därför inte kapabelt att ge allsidig information. Kommunerna har inte heller tillräckligt med resurser i form av tid, pengar eller kompetens för att ta det stora ansvar som det innebär att besluta om ett eventuellt förvar i den egna kommunen. Den så kallade 'vetoventilen' bör tas bort eftersom den kan leda till att demokrati, säkerhet och miljö får stå tillbaka för politisk och ekonomisk hänsyn. SKB har enligt gruppen alltför bråttom med att hitta en plats för slutförvaring, vilket visar sig genom att förslag till områden för platsundersökningar presenterades innan Hultsfred, Tierp och Älvkarleby hade tagit beslut om eventuellt fortsatt deltagande i lokaliseringsprocessen. Vidare hävdas att frågorna kring hur information om slutförvaret ska spridas till kommande generationer är otillräckligt utredda. I remissvaret yrkar SOS-Tierp att regeringen och myndigheterna ska stoppa SKB:s lokaliseringsprogram då de vet att förstudierna innehåller säkerhetsmässiga brister och att en folkomröstning ska hållas innan eventuella platsundersökningar påbörjas. Kravet på folkomröstning övergavs dock senare. Remissvaret avslutas med mer kommunspezifika kommentarer. En synpunkt är att kommunen inte bedrivit ett allsidigt eller neutralt informationsarbete då formuleringen att kommunen ska gå in i förstudien med 'hög ambitionsnivå' har tolkats som att skapa så bra förutsättningar som möjligt för ett slutförvar i kommunen. Kommunen har inte heller varit tillräckligt självständig i sina informationsinsatser, utan arbetat alltför nära SKB. Dessutom beskriver SKB kommunen i negativa termer då naturen och sjöarna beskrivs som sämre än de är. SOS-Tierp poängterar också att det bland de områden som beskrivs negativt finns kandidater till riksnaturintresse.⁴³⁶

SOS-Tierp kommenterade också SKB:s kompletterande utredningar. Kritiken mot transportutredningen var att SKB inte tar allmänhetens oro för följder av kärnavfallstransporter på tillräckligt stort allvar. När det gäller den psykosociala utredningen skriver föreningen att psykosociala effekter inte är tillräckligt utredda och att det är svårt att dra generella slutsatser från en undersökning där svarsfrekvensen endast är drygt 40 %. Vidare riktas kritik mot att stor uppmärksamhet läggs på acceptansfrågor i stället för på människors oro, välbefinnande, hälsa och livskvalitet. När det gäller näringslivsutredningen framförs kritik mot att endast 13 intervjuer genomfördes då det är ett alldeles för litet underlag för att dra generella slutsatser. Urvalet av informanter ses också som skevt då ingen företagare ifrån Mehedeby, ett område som föreslagits för platsundersökningar, återfinns i urvalet. Föreningen menar också att kommunen har en mycket mer gynnsam utvecklingspotential på grund av god infrastruktur och sin närhet till storstadsregioner än vad som framgår i SKB:s rapporter. Gällande boendepreferensutredningen riktas kritik mot ett skevt populationsurval

⁴³⁶ SOS-Tierp odaterad b och SOS-Tierp odaterad c.

då den har en stor övervikt för högutbildade och då endast cirka 30 % av de utfrågade var kvinnor.⁴³⁷

SOS-Tierp skickade också en skrivelse till alla KF-ledamöter inför beslutet om eventuell platsundersökning. Enligt SOS-Tierp är inte kommunen så beroende av ett slutförvar som SKB vill framhålla då den har goda förutsättningar att utvecklas med hjälp av bra infrastruktur, attraktiv boendemiljö och bra företagsmiljö.⁴³⁸ Skrivelsen avslutas på följande sätt:

Vi ser inga skäl till att kommunen ska medverka i en process som inte har största möjliga långsiktiga säkerhet som mål och som inte tillvaratar mottagarpartens problematik, och därmed riskera störa den positiva utvecklingen som kommunen har.⁴³⁹

SOS-Tierp avslutade sin verksamhet när KF beslutade att inte tillåta SKB att genomföra en platsundersökning i kommunen.

Mehedeby-Orrskogsgruppen

Mehedeby-Orrskogsgruppen bildades under våren 1999 efter att SKB informerat om sin verksamhet mot bakgrund av att ett område runt Mehedeby och Söderfors föreslagits som ett tänkbart alternativ för ett slutförvar. Utifrån den oro som uppstod i byn efter informationsmötet startades gruppen.⁴⁴⁰ Ett flertal informationsträffar arrangerades till vilka kommunen, SKB, myndigheterna samt den särskilde rådgivaren inbjöds för att svara på frågor. För anordnandet av dessa möten söktes pengar, men enligt en representant för föreningen avslogs denna. Kommunen bekostade däremot kopiering av gruppens flygblad.⁴⁴¹

Gruppen hade drygt tio aktiva deltagare. Mehedeby-Orrskogsgruppens huvudfråga var om Söderfors-Mehedebyområdet är den bästa platsen i landet för kärnavfall eller om det finns alternativa platser inom landet eller i kommunen. Som grund till dessa frågor låg att urvalsprocessen baserades på studier i kommuner som erbjudit minsta möjliga politiska motstånd och inte på tillämpandet av säkerhetskriterier. En annan fråga som restes var om Tierps kommun inte hade fått tillräckligt med radioaktivitet på grund av nedfallet efter Tjernobylyolyckan. Gruppen arbetade också för att få till stånd en folkomröstning angående eventuell medverkan i en platsundersökning, vilket inte lyckades. För att väcka intresse anordnade gruppen möten för att diskutera kärnavfallsfrågan med boende i området. Upp till 500 personer beräknas att på något sätt ha engagerat sig mot ett slutförvar i området.⁴⁴²

⁴³⁷ SOS-Tierp 2002 och UNT 2001-12-12.

⁴³⁸ SOS-Tierp 2002.

⁴³⁹ Ibid.

⁴⁴⁰ Klippmark 2005-02-02.

⁴⁴¹ Referensgruppsprotokoll 2000-04-03 och Referensgruppens verksamhetsberättelse 2000.

⁴⁴² Mehedeby-Orrskogsgruppen 2002-01-13.

Gruppens kritik mot förstudien i Tierp och lokaliseringsprocessen av kärnavfallet kan delas in i fyra teman: transportfrågor, grundvattenfrågor, metodfrågor och boendefrågor. Transportfrågorna framfördes mestadels genom en rad insändare, främst i *Arbetsbladet*. Föreningen menade till exempel att vagnsvikten vid kärnavfallstransporter närmar sig den maximala vikt som Ostkustbanan klarar av, att de boende runt banan redan i dag störs av vibrationer i samband med tunga transporter samt att det finns grundvattentäkter i närheten, vilka kan skadas vid en eventuell olycka. Utifrån dessa frågor ansåg Mehedeby-Orrskogsgruppen att tågtransporter inte är ett rimligt transportsätt.⁴⁴³ Föreningens insändare ledde till ett flertal svar från SKB. Företaget replikerade bland annat att farligt gods redan i dag passerar genom kommunen på Ostkustbanan och E4:an, att transporterna inte kommer att överskrida det högsta tillåtna axeltrycket eller högsta tillåtna totalvikt, att transporter av radioaktivt avfall runt om i världen visar att de är säkra samt att transportbehållarna är extremt krocktåliga. SKB hänvisade också till att transporterna uppfyller internationella atomenergiorganets (IAEA:s) gränsvärden. Utifrån Mehedeby-Orrskogsgruppens frågor inbjöds gruppen att delta i kommunens referensgrupp för SKB:s transportutredning.⁴⁴⁴

Det andra temat handlade om slutförvarets påverkan på grundvattnet. Gruppen menade att det är riskfyllt att förvara kärnavfall i berggrunden då kopparkapslarna inte kan förväntas klara nästa istid. Gruppen kritiserade också att kopparkapseln, som ska fungera som en skyddande barriär av ekonomiska och tekniska skäl, blivit allt tunnare. Detta ses som ett steg mot sämre säkerhet. Som exempel på ytterligare hot mot grundvattnet nämns att det är stor skillnad på att söka 'bästa berg' och att söka 'tillräckligt bra berg' och att glidningen används av SKB för att söka plats i den kommun som erbjuder minst politiskt motstånd. Gruppen uttryckte också en önskan om en platsundersökning i Hultsfreds kommun då en sådan skulle utgöra ett inlandsalternativ och därmed öka möjligheterna att finna bättre grundvattenförhållanden.⁴⁴⁵

Mehedeby-Orrskogsgruppens tredje tema var KBS-3-metoden. I en tidningsinsändare argumenteras för att flera metoder bör utvecklas och att SKB har lagt oproportionerligt mycket pengar på utvecklandet av KBS-3 i förhållande till andra möjliga metoder. SKB replikerade att KBS-3-metoden stöds av SKI, utifrån övertygelsen att det inte finns några hinder för att metoden kan uppfylla uppställda säkerhets- och strålskyddskrav. SKB tog också stöd i SSI:s uttalande att transmutationsmetoden inte är förenlig med svensk lagstiftning. Slutligen

⁴⁴³ Boustedt & Klippmark 2002-02-05, Hedberg 2001-11-01, Mehedeby-Orrskogsgruppen odaterad, 2001, 2001-01-17 & 2001-02-09 och Klippmark 2001-09-09.

⁴⁴⁴ Dybeck 2001-05-26, Engström 2001-02-02 & 2001-02-03 och Nygårds 2002-01-21 & 2002-02-11.

⁴⁴⁵ Klippmark 2001-01-19 och Mehedeby-Orrskogsgruppen 2001-05-14.

påpekade SKB att företagets metoder har utvecklats under 25 år i internationell samverkan.⁴⁴⁶

Gruppens fjärde tema var boendepreferenser. Här kan gruppens engagemang kopplas till SKB:s rapport *Psykosociala effekter av ett djupförvar för använt kärnbränsle* (2002), den så kallade 'Boendepreferensutredningen'. I samband med presentationen av denna reste Mehedeby-Orrskoggruppen stor kritik mot utredningen. Den viktigaste kritiken som framfördes var att SKB på ett otydligt sätt redovisar hur stor andel av de tillfrågade som uppger att de skulle flytta om slutförvaret förlades till kommunen. Enligt utredningen svarar 14 % att de skulle överväga att flytta. Kritiken fick stor uppmärksamhet i media.⁴⁴⁷

Gruppens skriftliga arbete bestod inte bara av insändare i lokaltidningar, utan skrivelser skickades också till kommunala representanter, regeringen, tillsynsmyndigheterna och SKB. I en kommentar till kommunen beklagar Mehedeby-Orrskoggruppen att endast fem av fjorton ledamöter i Referensgruppen var kvinnor. Referensgruppen fick även kritik för att deras riktlinjer sågs som oklara gällande om den skulle arbeta för att få slutförvaret till kommunen eller ge allsidig information. Mehedeby-Orrskoggruppen menade också att projektledningen agerat partiskt under hela lokaliseringsprocessen.⁴⁴⁸

I ett brev till regeringen kritiserar gruppen SKI för att inte ta sitt myndighetsansvar då man ger grönt ljus för fortsatta undersökningar trots sin kritik till valet av områden för platsundersökningar. Detta agerande tolkas som att myndigheterna inte agerar självständigt utan går i SKB:s ledband. SKI tillbakavisade kritiken med att det är regeringen som fattar beslut och formulerar kraven för SKB:s verksamhet. Myndigheten har endast till uppgift att granska SKB:s slutförvarsplaner och ge rekommendationer.⁴⁴⁹

Tillsammans med SOS-Tierp, SOS-Älvkarleby (Stoppa Osäker Slutförvaring i Älvkarleby) och OSS (Opinionsgruppen för Säker Slutförvaring i Östhammar) tillskrev Mehedeby-Orrskoggruppen även miljöministern. Grupperna menade att invånarna i förstudiekommunerna har att ta ställning till något de inte har full kunskap om. I skrivelsen betonades att kärnavfallsfrågan är en nationell fråga och därför borde diskuteras på den nationella politiska arenan. Grupperna efterfrågade också ett möte om förstudiekommunernas situation, men detta blev aldrig av.⁴⁵⁰

Slutligen skrev Mehedeby-Orrskoggruppen remissvar till den preliminära slutrapporten. En kommentar var att SKB inte tydligt redovisar att förvaret förutom det utbrända kärnbränslet också kommer att innehålla långlivat låg- och

⁴⁴⁶ Mehedeby-Orrskoggruppen 2001-11-30, Klippmark 2001-01-30, UNT 2002-01-03 och Wernolf 2001-04-19.

⁴⁴⁷ AB 2002-02-13, 2002-02-15 & 2002-02-16, GD 2002-02-12, Mehedeby-Orrskoggruppen 2003-04-09, UNT 2002-02-12a & 2002-02-12b.

⁴⁴⁸ AB 2002-04-03, Mehedeby-Orrskoggruppen odaterad och UNT 2002-04-02.

⁴⁴⁹ Klippmark 2001-08-09, Mehedeby-Orrskoggruppen 2001-07-10 och UNT 2001-07-21.

⁴⁵⁰ AB 2001-09-07 och UNT 2002-04-03.

medelaktivt avfall. På så sätt framstår avfallsmängderna som mindre än vad de i realiteten kommer att bli. Kritik riktas också mot att SKB inte i tillräcklig grad analyserar KBS-3-metoden, inte beskriver 'nollalternativet' eller alternativet 'djupa borrhål' tillräckligt noggrant. Gruppen menar även att en folkomröstning om ett eventuellt slutförvar bör hållas. I remissvaret knyts an till tidigare kritik mot att föreslå förvar av kärnavfallet i närheten av vattentäkter. Kritik framförs också mot tron att slutförvaret skulle bli en stor turistattraktion, i enlighet med Mother Earth-konceptet. Slutligen rekommenderas kommunen att kräva att SKB avbryter lokaliseringsprocessen tills ett alternativ till KBS-3 har utretts, utvecklats och granskats samt tills att en urvalsprocess av lämpliga slutförvarsplatser har genomförts. En nystart av lokaliseringsstudierna baserade på en grundlig utredning av metod bör inkludera fler kommuner än de som deltagit i rådande lokaliseringsprocess.⁴⁵¹

Media

I Tierps kommun dominerar de två regionala tidningarna *Arbetsbladet* och *Upsala Nya Tidning* (UNT), men även *Gefle Dagblad* har många läsare. Konkurrensen mellan de största tidningarna är hård och förstudiefrågan har därför noggrant granskats då den sågs som en viktig fråga för kommunen. Vid några tillfällen rapporterade även Radio Uppland och TV4 Uppland om förstudien. Som informationskällor använde medierna skriftligt material, främst från SKB, intervjuer med olika aktörer samt observationer på möten, föreläsningar och seminarier.

Flera av intervjupersonerna uppger att de tycker att *Arbetsbladet* tidigt tog ställning mot ett slutförvar i kommunen samt att SOS-Tierp gavs stort utrymme i tidningen. *Upsala Nya Tidning* ses av intervjupersonerna däremot som positiv till ett slutförvar eller som mer neutral i sin rapportering. Känslan av att den ena tidningen var för och den andra mot baseras enligt intervjupersonerna på antalet kritiska insändare var fler i *Arbetsbladet* än i UNT. Ingen av de intervjuade kommenterar hur de ser på *Gefle Dagblads* insändarurval, men en översiktlig genomgång visar att antalet kritiska insändare dominerar. Även om antalet insändare i tidningarna var relativt stort så uppfattar intervjupersonerna det som om att det var ett fåtal personer som stod för debattinläggen. Utöver SOS-Tierps och Mehedeby-Orrskogsgruppens arbete rapporterade tidningarna om de centrala aktörernas agerande. När det gäller kommunens arbete rapporterades från Referensgruppens arbete och aktiviteter. Även SKB:s arbete bevakades, särskilt fokuserades delrapporterna om förstudiearbetet, den preliminära slutrapporten samt slutrapporten för förstudien. Remissarbetet kring den preliminära slutrapporten rapporterades fylligt.⁴⁵²

⁴⁵¹ Klippmark 2000-09-11.

⁴⁵² AB 2001-03-08, 2001-12-08, 2001-12-11 & 2002-03-08 och UNT 2001-02-09, 2001-04-26, 2002-01-26 & 2002-02-11.

De tre tidningarna genomförde också reportage om såväl engagerade personer i förstudiefrågan som om vanliga kommuninvånare. De medverkande i ett reportage uttrycker att de känner sig lurade av kommunen då de ej fick information om planerna på ett slutförvar i kommunen när de flyttade in i sitt nyinköpta hus. Ett annat par uppger att de inte har något emot att förvaret lokaliseras till kommunen då de litar på att berget är säkert.⁴⁵³ *Arbetsbladet* och *Upsala Nya Tidning* rapporterade noggrant från slutskedet av förstudien, de olika beslut som togs i de politiska församlingarna samt gav reflektioner om det jämna resultatet i kommunfullmäktige.⁴⁵⁴

Allmänheten och JAKT-gruppen

Det fanns även andra aktörer som engagerade sig i förstudien i Tierp, både organiserat och enskilt. Exempel på aktiviteter var studiecirkel anordnade av ABF, Medborgarskolan, Studieförbundet och Vuxenskolan. På studiecirkelarna lästes SKB-rapporter samt diskuterades metod- och platsval och demokratiska aspekter av kärnavfallsfrågan.⁴⁵⁵ Privatpersoner skrev debattinlägg till lokala tidningar, främst till *Arbetsbladet* och *Upsala Nya Tidning*. Majoriteten av insändarna var negativt inställda till ett slutförvar, men några var också mycket positivt inställda till ett slutförvar i kommunen.⁴⁵⁶

Under år 2001 publicerade en kommuninvånare en debattartikel i *Upsala Nya Tidning* till stöd för ett slutförvar i Tierps kommun. I artikeln ges stöd för SKB:s lokaliseringsprogram med argumentet att den farligaste lagringsmetoden är att låta avfallet stanna i bassänger för mellanlagring. Om avfallet stannar i mellanlagret finns risk för att det kan hamna i orätta händer om det politiska läget i Europa blir instabilt. I artikeln uttrycks en positiv inställning till kärnkraften som en säker energikälla och det argumenteras för att andra energislag är ändliga och därför måste kompletteras med uran.⁴⁵⁷ Debattören kritiserar också SOS-Tierp, den lokala naturskyddsföreningen och Mehedeby-Orrskoggruppen för deras kritiska förhållningssätt i kärnavfallsfrågan och menar att de skrämmer upp allmänheten till att inta en kritisk inställning till ett slutförvar i kommunen.⁴⁵⁸ Efter artikelns införande kontaktades skribenten av den kommunala projektledaren som undrade om denne ville engagera sig i förstudiefrågan. Efter debattartikeln försökte skribenten starta en opinionsgrupp för ett slutförvar i kommunen, 'Ja till kärnförvar i Tierps kommun' (JAKT-gruppen). Gruppen skulle samla de invånare

⁴⁵³ AB 2002-02-09 & 2002-03-15, GD 2001-03-24, 2001-07-09 & 2001-09-06 och UNT 2002-03-28 & 2002-04-08a.

⁴⁵⁴ AB 2002-03-13 & 2002-03-27 och UNT 2002-03-21, 2002-03-27, 2002-04-08b & 2002-04-10.

⁴⁵⁵ AB 2001-03-20 och SKB 2000d ss. 291-299.

⁴⁵⁶ Arg tierpare och socialdemokrat 2001-01-22, Gott Nytt År 2001-01-30, Johansson 2002-03-15, Nyström 2002-03-08 & 2002-03-09 och Paulis brev till de orättfärdiga 2001-03-31.

⁴⁵⁷ Skribenten verkar ställa olika ändliga naturresurser mot varandra, alternativt inte ha uppmärksammat att även uran är ändlig och därmed begränsad naturresurs.

⁴⁵⁸ Bergwall odaterad & 2001-01-19.

som var för ett slutförvar i kommunen och utgöra en motvikt mot de kritiska opinionsgrupperna. JAKT-gruppen startades aldrig officiellt, men initiativtagaren fortsatte att skriva insändare och trycka upp reklam för ett slutförvar i kommunen. Huvudargumenten för ett slutförvar i kommunen var att SKB:s selektion av potentiellt lämpligt berg vilar på säkerhetskriterier och att ett förvar skulle ge näringslivet i kommunen ett rejält uppsving.⁴⁵⁹

Avslutningen av förstudien i Tierp

I december 2000 presenterade SKB slutrapporten för förstudien i Tierp. I oktober 2001 överlämnade kommunens projektledning *Arbetsplan inför beslut om eventuell medverkan i fortsatta lokaliseringsstudier och platsundersökningar i kärnavfallsfrågan* till KSAU, som senare beslutade att projektledningen skulle ansvara för att ta fram beslutsunderlag i frågan. Det framgår inte av Referensgruppens protokoll om arbetsplanen diskuterades i gruppen, men gruppen beslutade i november 2001 att en oberoende granskning av slutrapporten med tillhörande undersökningar skulle genomföras.⁴⁶⁰ Uppdraget gavs till samme konsult som tidigare hade granskat den preliminära slutrapporten. I december 2001 meddelade projektledningen att den skulle sammanställa ett underlag inför beslutet om en platsundersökning. Detta förslag diskuterades i Referensgruppen i januari och februari 2002.⁴⁶¹ När Wellin Consulting AB:s rapport över SKB:s slutrapport presenterades i mars 2002 beslutade Referensgruppen att inte ställa sig bakom denna. Som skäl angavs att tidsramen inte hållits, att uppdraget misstolkats, att granskningen innehåller sakfel och personliga ställningstaganden samt att inget samråd skett innan rapporten presenterades.⁴⁶²

Även SOS-Tierp försökte påverka förstudiens utgång. I början av mars skickade föreningen en skrivelse till alla KF-ledamöter. Här betonas att kommunen inte är så beroende av ett slutförvar som SKB framhåller då kommunen har goda förutsättningar att utvecklas till följd av god infrastruktur, attraktiv boendemiljö och bra företagsmiljö.⁴⁶³

Kort efter SOS-Tierps skrivelse överlämnade kommunledningen ett förslag till KSAU om ställningstagande angående en eventuell platsundersökning. Förslaget innebar att kommunen borde säga 'nej' till en sådan undersökning.⁴⁶⁴ Den 12 mars beslutade KSAU (3 röster för och 2 mot) att anta kommunledningens förslag.⁴⁶⁵

⁴⁵⁹ Referensgruppsprotokoll 2001-01-29

⁴⁶⁰ En anledning till detta dröjsmål är att kommunen samtidigt arbetade med remissarbetet på SKI:s yttrande över SKB:s kompletterande FUD-rapport. SOU 2002:46 ss. 164ff.

⁴⁶¹ Referensgruppsprotokoll 2001-12-10, 2002-02-11 & 2002-03-07/2002-03-18.

⁴⁶² Referensgruppsprotokoll 2002-03-07/2002-03-18 och Wellin Consulting AB 2002.

⁴⁶³ SOS-Tierp 2002.

⁴⁶⁴ Eriksson, Wennberg & Nordenstam 2002-03-08.

⁴⁶⁵ Kommunstyrelsens arbetsutskott 2002-03-12.

Resultatet föranledde projektledningen att författa en skrivelse med stöd för fortsatta studier i Tierp. Projektledningen tar också avstånd från Wellin Counselling AB:s granskning av slutrapporten. Argumenten för en platsundersökning är att kommunen kan erhålla hög kompetens och SKB:s lokaliseringsprocess har godkänts av regeringen, vilket ses som ett tecken på att processen är legitim. Ytterligare ett skäl är att KF år 1998 enhälligt beslutade att tillåta SKB genomföra lokaliseringsstudier och att SKB därför bör få fortsätta sina undersökningar.⁴⁶⁶ I skrivelsen ges också förslag på villkor för en platsundersökning. Ett villkor var att kommunen bör kunna avsluta platsundersökningen närhelst kommunen så önskar. Ett andra villkor var att kommunen ska få fortsatt stöd från Kärnavfallsfonden för att kunna följa SKB:s arbete. Ett tredje villkor innebar att principer för ersättning till markägare ska vidareutvecklas och fastställas innan platsundersökningar påbörjas. För det fjärde krävdes att myndigheter och SKB för en aktiv dialog med medborgarna så att deras frågor blir vägledande för föreskrifter och säkerhetsanalyser. Vidare krävdes att platsundersökningsprogrammet ska innehålla studier av miljö- och samhällspåverkan. För det femte krävdes att någon av de anläggningar som ska ingå i ett komplett slutförvarssystem förläggs till Tierps kommun om förvaret lokaliseras till annan plats. Det sjätte villkoret innebar att SKB ska ha som målsättning att i första hand anlita lokala entreprenörer och lokal arbetskraft under såväl platsundersökningsskedet som framtida byggande av ett eventuellt slutförvar i kommunen. Skrivelsen skickades senare till samtliga KF-ledamöter.⁴⁶⁷

Några dagar senare presenterade en majoritet av Referensgruppens ledamöter en skrivelse där stöd ges till fortsatta studier. I skrivelsen återfinns snarlika argument för fortsatta lokaliseringsstudier som i projektledningens skrivelse. Gruppen menade att det är förvånansvärt att KSAU säger 'nej' till fortsatta studier då en platsundersökning inte automatiskt leder till ett slutförvar. Kritik riktas också mot konsultens granskningsrapport då den anses sakna objektivitet och innehåller många sakfel och därför inte bör ligga till grund för politikernas beslut om en eventuell platsundersökning. Vidare betonades att utifrån KF:s enhälliga beslut i juni 1998 om att delta i lokaliseringsstudier är det logiskt och ansvarsfullt att säga 'ja'. Skrivelsen publicerades också som en debattartikel i UNT.⁴⁶⁸ Två referensgruppsledamöter opponerade sig mot skrivelsen. Den ena uppger att dennes namn fanns med på skrivelsen utan tillåtelse och båda uppger att de ej medverkat till skrivelsen. Vidare motsätter de sig att projektledningens skrivelse har omdaterats och skickats ut på ett sätt som får det att framstå som att Referensgruppen står bakom den. En annan ledamot menar att det inte ingår i

⁴⁶⁶ Projektledningen 2002-02-25.

⁴⁶⁷ Projektledningen 2002-02-25 & 2002-03-12.

⁴⁶⁸ Karlsson, Deremar, Smedberg, Lindblom, Berger, Rosengren, Thorsell, Sandberg & Larsson 2002-03-16 & 2002-03-23.

projektledningens uppgifter att bedriva lobbying för en platsundersökning i kommunen.⁴⁶⁹

I mars beslutade KS, med minsta möjliga majoritet (7 för och 6 mot) att låta SKB inleda en platsundersökning inom det föreslagna området som benämns 'Tierp norra/Skutskår'. Detta innebar att ledamöterna i KF hade att förhålla sig till att KSAU och KS fattat olika beslut med minsta möjliga majoritet. Dagen innan KF skulle fatta det avgörande beslutet om platsundersökning i kommunen inkom listor med drygt 2000 namnunderskrifter som krävde ett 'nej' till en platsundersökning.⁴⁷⁰

Platsundersökningsfrågan behandlades av KF den 9 april 2002 i ett fullsatt stadshus med flera medierepresentanter.⁴⁷¹ Mötet inleddes med 'frågestund för allmänheten' som innebär att allmänheten ställer en fråga till ordföranden som sedan vidarebefordrar den till lämplig ledamot. Fem frågor restes med anknytning av beslutet om en eventuell platsundersökning. Den första frågan ställdes av en medelålders man som undrade var den geologiskt sett bästa platsen finns och om 'säkert berg' är det samma som 'bästa berg'. Nästa fråga kom från en kvinna i yngre medelåldern som presenterar sig som 'nyinflyttad markägare'. Hon undrade hur SKB valt områden för platsundersökning då det utpekade området i kommunen ligger nära ett naturreservat med skyddsvärda fåglar. Den tredje frågeställaren var också en man i medelåldern, som ville veta om han vågar bosätta sig i kommunen då det först om 5-10 år står klart om en detaljundersökning, den sista fasen i lokaliseringsarbetet, kommer att genomföras. Den fjärde frågeställaren var en medelålders kvinna som undrade om kommunen kan ändra sig om den säger 'ja' till platsundersökning nu och om risken för att den så kallade 'vetoventilen' kan komma att användas. Frågestunden avslutades med att en ung man frågade hur avfallet ska fraktas och om en ny järnväg måste byggas. Han frågade också om inte ett inlandsalternativ är att föredra framför ett kustalternativ. De flesta av frågorna vidarebefordras till den politiske samordnaren som oftast svarade att han skulle återkomma till frågorna i sitt kommande inlägg. Ett par personer i publiken kommenterade att politiker bör besvara väljarnas frågor.

Frågestunden följdes av 21 talare från de olika partierna i KF. Talarna tog upp olika aspekter av kärnavfallsfrågan, av förstudien, av en platsundersökning och ett eventuellt slutförvar i kommunen. De talare som argumenterade för ett 'nej' till platsundersökning hänvisade bland annat till att kravet på en strategisk miljöbedömning inte tillmötesgåtts, att frågan inte bara handlar om teknik utan också om människors känslor och att det är svårt att veta vilka krav som ställs på bergets kvalitet då SKB har initierat en glidning från 'bästa berg' till 'lämpligt

⁴⁶⁹ Sjelín 2002-03-15.

⁴⁷⁰ Kommunstyrelsen 2002-03-26 ss. 54ff och Lundström 2002-03-26.

⁴⁷¹ Beskrivningen av kommunfullmäktigemötet den 9 april 2002 vilar på en kombination av egna observationer, protokoll från mötet samt på intervjupersonernas beskrivningar av mötet.

berg'. Andra kritiska kommentarer gällde att det finns en framtida risk för lokalisering av utländskt avfall till kommunen samt att Tierps kommun aldrig kommer att bli aktuellt för ett slutförvar, utan enbart har deltagit i processen som utfyllnad till Oskarshamn och Östhammar. Flera av de talare som argumenterade för en platsundersökning hänvisade till att politiker och medborgare måste lita på experter, att frågan i första hand handlar om teknik och geologi, att de som säger 'nej' till platsundersökningar är rädda för ny kunskap då provborringar främst handlar om att söka ny kunskap. Både talare som argumenterade för och talare som argumenterade mot en platsundersökning lyfte fram frågor om etik och på vilken beslutsnivå frågan om ett slutförvar bör behandlas. När det gäller etik gick en skiljelinje mellan de som ansåg att avfallet bör tas om hand så snabbt som möjligt då det är dagens generation som producerat avfallet respektive de som menade att det är oetiskt att lokalisera avfallet innan en säker metod utvecklats. Det gick också en skiljelinje mellan de som ansåg att Tierpsborna bör ta ett moraliskt ansvar för landets avfall och de som ansåg att kommunen redan fått sin del av radioaktivitet i samband med Tjernobylolyckan år 1986. Många förespråkare och kritiker var dock ense om att kärnavfallsfrågan inte är en kommunal fråga utan borde avgöras på nationell nivå. Det är värt att notera att talarna uppvisade en splittring inom de politiska partierna.

Efter talarstunden hade ledamöterna två förslag att ta ställning till. Det ena förslaget restes av det socialdemokratiska kommunalrådet som yrkade att KF bör besluta att i dagsläget säga 'nej' till vidare studier i kommunen. Det andra förslaget restes av förstudiens politiske samordnare, också han socialdemokrat, som yrkade att KS:s beslut ska ersättas med ett 'villkorat ja' till platsundersökningar. Villkoret som restes innebar att kommunen ges möjlighet att avbryta platsundersökningen om förutsättningarna väsentligt ändras. Beslut om eventuell avbrytning ska fattas av KF. Vidare yrkades att frågan ska återremitteras till KS för att denna instans ska kunna återkomma med förslag på övriga villkor till nästkommande fullmäktigemöte.⁴⁷²

Utifrån dessa två yrkanden beslutades att omröstning ska ske om det första förslaget och att ett 'ja' till detta innebär ett 'nej' till vidare studier medan ett 'nej' till förslaget innebär ett 'ja' till platsundersökningar. KF beslutade att med siffrorna 25-23 bifalla det socialdemokratiska kommunalrådets yrkande, vilket innebär att säga 'nej' till en platsundersökning i kommunen. En ledamot avstod från att rösta på grund av jävsituation då denne jobbat för SKB under förstudieskedet. Partilinjerna i frågan var otydliga, vilket bland annat avspeglades i att de två förslagen kom från ledamöter av samma parti.⁴⁷³ Efter KF:s beslut att inte gå vidare med fortsatta lokaliseringsstudier utvecklades den kommunala organisationen för förstudien.

⁴⁷² Kommunfullmäktigemöte, Tierp 2002-04-09 s. 40.

⁴⁷³ Ibid.

Som argument för att Tierp sa 'nej' till en platsundersökning framfördes att Oskarshamn och Östhammar är mer lämpliga för att hysa ett slutförvar då det på dessa platser redan finns infrastruktur och kunskap och att områdena där redan är tagna i anspråk för kärnteknisk verksamhet. Ett andra argument var att Tierp upplevde det som att SKB inte hanterade förstudiefrågan seriöst. Som stöd för detta argument nämns att ingen strategisk miljöbedömning genomfördes trots att kommunen ville ha en sådan som beslutsunderlag. Ett tredje argument var att kommunen ville få veta hur omvärldens syn på Tierp skulle förändras och om ett slutförvar skulle påverka in- och utflyttning. SKB genomförde visserligen en boendepreferensutredning men denna ansågs ha låg giltighet då endast ett fåtal personer i Uppsala tillfrågades om hur deras syn på Tierp skulle påverkas av ett slutförvar.

5.3 Olika tolkningar av kärnavfallet, förstudien och den politiska hanteringen i Tierp

Syftet med detta avsnitt är för det första att beskriva vilka definitioner av kärnavfallsfrågan, och vad en förstudie innebär, som förekom i förstudiearbetet i Tierp. På så sätt studeras huruvida förstudieaktörerna anser att frågan bör ses som politisk eller teknisk. Dessutom undersöks intervjupersonernas åsikt om vilken aktör som bör besluta om hanteringen av kärnavfallet. För det andra studeras vilka aspekter av kärnavfallsfrågan som aktörerna ansåg borde diskuteras offentligt kontra vilka som borde utestängas från den offentliga diskussionen. Analysen av de relevanta aspekternas gränser handlar om vilka frågor som sågs som legitima att diskutera under förstudien. Vilka frågor som ses som relevanta påverkar också vilka aktörer som erhöll status som legitima förstudieaktörer. För det tredje studeras synen på den kommunala organiseringen av förstudiefrågan. Frågan om förstudiens organisering handlar om intervjupersonernas syn på kommunens hantering av frågan och vilka konsekvenser de anser att den fick för den lokala diskussionen. Här vidgas frågan till att även inkludera mer övergripande demokratiska frågor såsom hur de intervjuade ser på det allmänna engagemanget och på opinionsgruppernas arbete. Slutligen studeras vilka tolkningar som förekom om vem som bör ha ansvar för kärnavfallsfrågan med fokus på nationellt respektive lokalt politiskt ansvar för frågan. Valet att analysera dessa fyra områden beror på att det i intervjumaterialet framförs såväl starka som olika ståndpunkter inom dessa områden. Som analysram används begreppen gränsarbete och tolkningsflexibilitet. Analysen baseras på det intervju-material som erhållits från centrala aktörer i förstudiearbetet.

Kärnavfallsfrågans karaktär

I intervjuerna betonas att kärnavfallsfrågan är komplex, att den innefattar många olika aspekter och kan definieras på olika sätt. När det gäller definieringen av frågan uppvisas flera olika gränsdragningar. Ibland är definitionerna motstridiga, också hos en och samma person. Hur intervjupersonerna definierar kärnavfallsfrågan påverkar deras syn på vilken hänsyn som bör tas till olika grupper och vilket inflytande dessa ska ha över lokaliseringsprocessen. Detta gränsarbete har stor betydelse för vilka aktörer som ses som legitima deltagare i kärnavfallsprocessen och vilka argument som ses som giltiga. Det handlar också om vem som anses besitta trovärdig, legitim och relevant kunskap och därmed erhålla status som någon form av expert.

När väl förstudiearbetet påbörjats uppvisades en mångfald av definitioner och tolkningar av kärnavfallsfrågan och hur den bör hanteras. Ett exempel på en gränsdragningskonflikt var balanseringen av kärnavfallsfrågans tekniskt-naturvetenskapliga respektive politiska aspekter. Genom att låta fullmäktige fatta beslut om förstudien tolkades frågan som en politisk fråga. Samtidigt återfinns en tendens att definiera frågan som teknisk hos alla de intervjuade, men i olika grad. De som uttalar sig positivt till en platsundersökning och ett slutförvar ser oftare fördelar med en teknisk definition, medan de som är kritiska till fortsatta studier oftare ser begränsningarna med en sådan.

Bland dem som förespråkar en politisk definition av kärnavfallsfrågan råder dock oenighet om vem som bör ha beslutanderätt i frågan. På ena sidan står de aktörer som förespråkar att politiker ska besluta i frågan.

Helst skulle man ju hoppas att folk litar på politikerna, som förhoppningsvis är bättre insatta i frågan. [Ip 10]

På andra sidan står de som förespråkar en folkomröstning om en eventuell platsundersökning. På så sätt rådde inte enighet om frågans politiska karaktär hos de aktörer som efterfrågade en tydlig politisk hantering av frågan.

Långt ifrån alla intervjupersoner förespråkar en politisk definition, utan det finns också röster som definierar kärnavfallsfrågan som en expertfråga.

De enda som man kan lita på i det här sammanhanget, det är geologerna. [Ip6]

... lokala politiker borde inte få ta det sista ansvaret, för det är för stort. Det borde vara strikt säkerhetsskäl var det [slutförvaret] hamnar någonstans. [Ip9]

Enligt ovanstående citat betraktas frågan som svår utifrån ett lekmanperspektiv och politiker och allmänhet måste därför förlita sig på experter för att kärnavfallet ska kunna tas om hand på ett säkert sätt.

I intervjumaterialet återfinns också röster som menar att kärnavfallsfrågan både är en politisk och en expertfråga, vilket gör den komplicerad. Att frågan är svår ses dock inte enbart som något negativt, utan något som gör den intressant.

Utmaningarna ligger i gränssnittet 'människa-teknik'. Det är när man ska börja ta besluten om teknik som det börjar bli riktigt hett och intressant. [Ip8]

Att kärnavfallsfrågan definieras på olika sätt kan ses som att den rymmer stor tolkningsflexibilitet. Synen på mötet mellan teknik och politik avgör vilken aktör; politiker, experter och/eller allmänhet, som ska fatta beslut i frågan. Som framgår av ovanstående analys rådde delade åsikter om hur kärnavfallsfrågan bör definieras och vem som bör besluta om den.

De relevanta frågornas gränser

Gränsdragningar utförs inte bara mellan teknik och politik, utan också i fråga om vilka argument som bör få tillträde till diskussionen. Genom att försöka tona ned frågor som skadar de egna preferenserna kan en aktör vinna stora fördelar. Det är utifrån detta av intresse att studera hur kärnavfallsfrågans olika aspekter framträder i diskussionen. Vilka frågor ses som relevanta att diskutera? Hur sätts dagordningen för den offentliga diskussionen samt för diskussioner mellan olika deltagare i förstudien? Under förstudien i Tierp var ingen aktör tillräckligt stark för att utestänga någon annan aktör eller argument från förstudieprocessen. Trots detta är det möjligt att studera de försök som gjordes att definiera vissa argument som irrelevanta. Exempel på frågor det rådde oenighet om är känslomässiga aspekter av kärnavfallsfrågan, arbetstillfällen, turism samt lokaliseringsprocessens utformning. Gemensamt för dessa aspekter är att det rådde stor oenighet om vilka av dem som var relevanta för förstudien i Tierp.

När det gäller känslomässiga aspekter av kärnavfallsfrågan resonerar de intervjuade på olika sätt. Som exempel på risker med ett slutförvar nämns utflyttning, minskad inflyttning samt lägre huspriser. I vilken mån dessa farhågor är befogade eller ej råder delade meningar om.

Slutförvaret är inget riskprojekt. Men för en kommun är det så... Det var därför Tierp backade. Ett slutförvar i kommunen gick inte i samklang med det som Tierp ser som sin utvecklingspotential, att få barnfamiljer att flytta till kommunen. [Ip11]

Åsikten att låta känslor, människors oro, vara ett argument mot ett slutförvar mötte motstånd, främst från aktörer som förespråkade en teknisk definition. Dessa aktörer menade att oron var obefogad och försvårade en bra lösning för hanteringen av avfallet.

Ja det är mycket psykologi, känslor hos människor. Jag ser det inte egentligen [som] något stort tekniskt problem, men det handlar mycket om människors känslor... Jag tror det är tidsperspektivet som skrämmer: 100 000 år. [Ip7]

En aspekt som diskuterades var relationen mellan ett slutförvar och arbetstillfällen. Här fanns en spänning mellan de personer som såg kärnavfallsfrågan som en arbetsmarknadsfråga kontra de som tog avstånd från en sådan definition. Lokalpolitikerna försökte tona ned frågan om arbetstillfällen,

men i intervjuerna hörs röster som menar att detta var en viktig fråga. Kanske till och med så viktig att den var huvudorsaken till att kommunen deltog i en förstudie.

Det enda motivet bakom [förstudierna] var ju att kommunerna fick fler arbetstillfällen. [Ip12]

Som exempel på andra följder av ett slutförvar nämns effekter på kommunens näringsliv, turism, besöksnäring och teknikutveckling. I intervjuerna hördes ett fåtal röster som satte stora förhoppningar till att ett slutförvar skulle påverka kommunens näringsliv positivt medan andra menade att tron på positiva spin off-effekter var överdriven. När det gäller SKB:s koppling mellan slutförvaret och ökad turism i kommunen hörs kritiska röster. Dessa aktörer menar att trovärdigheten hos SKB:s rapport om turism och besöksnäring var låg då det är orimligt att tro att folk skulle se slutförvaret som en turistattraktion och ett upplevelsecentrum.

... framförallt tänker jag på de här rapporterna som handlade om turism, utveckling och samhälle. Jag skrattade när jag läste dem för att då kändes det som om att det var... [paus]. Jag tyckte inte att det kändes som ett helt seriöst informationsmaterial... I de här scenarierna blev det ungefär så att den värsta reaktionen hos folk är att det blir ingenting i stort sett och sedan så byggde man upp en sådan här fantastisk bild över hur det skulle kunna bli med turistutveckling och museum som poppar upp. Jag kommer ihåg att jag skrattade när jag läste det där, att man skulle göra ett stort upplevelsecentrum, som skulle locka turister och där folk kunde lära sig om teknik och vetenskap. [Ip9]

I anslutning till det planerade upplevelsecentret kritiserades också tanken att en ny sorts teknik skulle locka en riklig mängd besökare från många olika håll.

De positiva sa att: ”Det här kan ju vara början till en teknisk utveckling och en nya teknisk era för kommunen. Vi kommer tekniskt sett att vara spjutspetsen i landet på just det här området. Det kommer till utländska intressen också...”. Och när inte det hjälpte så började man snacka om anläggningar typ ’Moder Jord’ och Skansen eller någonting sådant, som ska dra folk hit bredvid kärnavfallsanläggningen. Det skulle komma japaner och kineser och Gud vet allt! Och det lät ju väldigt bra! ”Nu har vi satt Tierp på världskartan!” [Ip12]

Bland de personer som var positiva till ett slutförvar i kommunen fanns däremot en större tilltro på ökad turism och en tilltro till att slutförvarets teknik skulle bidra positivt till kommunens utveckling.

En livligt diskuterad fråga var SKB:s tillvägagångssätt för att finna frivilliga förstudiekommuner. De aktörer som tenderar att definiera kärnavfallsfrågan som en teknisk expertfråga och som uttryckt stöd för ett slutförvar i Tierp tenderar också att acceptera lokaliseringsprocessens utformning. Samtidigt riktar andra röster kritik mot att processen har lett till att förstudier i första hand genomförts i kärntekniska kommuner och dess grannkommuner.

Hela konceptet bygger ju på frivillighet. Det låter väl logiskt ur SKB:s synvinkel att fråga alla [kommuner] och sedan vända sig till kärnkraftskommunerna som är vana vid kärnkraft. Det låter strategiskt klokt [skrattar] ur SKB:s synvinkel att göra så... Det som jag har kunnat tycka är att det är väldigt få platser som de [SKB] har vänt sig till, att det har blivit uteslutande kärnkraftskommuner. Är det troligt att den säkraste platsen är just i kärnkraftskommunerna? [Ip9]

Det uttrycks också förståelse för svårigheterna att finna frivilliga kommuner.

Tacka fan för att de [SKB] inte fick något napp på första brevet. Varför skulle man vilja ha ett kärnavfallslager i sin kommun? [Ip11]

Att vissa aktörer uttrycker stöd för lokaliseringsprocessen innebär inte att de ser urvalsprocessen som okomplicerad. En fråga som ses som svår att besvara är hur många platser som behöver undersökas för att lämpligt berg ska hittas.

... det finns ju vissa områden som aldrig blir undersökta och då är det frågan: ska man borra sönder hela landet så att det blir som en schweizerost innan man hittar den bästa platsen? Det där är ju väldigt svårt att säga innan. [Ip3]

Ett förslag på hur lokaliseringsprocessen skulle kunna utformas är att inte låta SKB, som anses företräda ett särintresse, utforma processen. En nationell diskussion om hur en ny lokaliseringsprocess skulle kunna se ut borde i stället hållas. I en sådan diskussion skulle dels fler aktörer involveras, dels kommunerna få en chans att framföra sin syn på relevanta lokaliseringskriterier. Dessa intervjupersoner menar att om antalet involverade aktörer ökade skulle också acceptansen för lokaliseringsprocessen öka.

Nu har vi en process som är designad av särintresset [SKB] som inte har långsiktig säkerhet som den styrande faktorn. Jag vill gå in i en process där olika lokaliseringsfaktorer diskuteras och där kommunen är med, och får vara med, och värdera. Sedan får man väl köpa det som kommer ut om man har en bra process. Jag menar, kärnavfallsfrågan är svår, men ändå måste ambitionen vara att få en bra process där alla har fått vara med och tycka om lokaliseringsfaktorer. [Ip11]

I detta avsnitt har visats att aktörerna var oeniga om vad förstudien och kärnavfallsfrågan handlar om och vilka konsekvenser ett eventuellt slutförvar skulle få för kommunen. Vidare rådde oenighet om hur lokaliseringsprocessen bäst utformas. Även om ingen aktör var tillräckligt stark för att utesluta vissa argument från diskussionen om kärnavfallsfrågan och arbetet med förstudien, gjordes flera försök att dra gränser gentemot olika definitioner av frågan.

Förstudiens kommunala organisering

I detta avsnitt studeras intervjupersonernas uppfattning om den kommunala hanteringen av förstudien. Dessutom analyseras åsikterna om allmänhetens och opinionsgruppernas roll för förstudiearbetet och kärnavfallsfrågan.

När det gäller det lokala politiska ansvaret råder delade meningar om organiseringen av kommunens förstudiearbete. De politiska grupper som nämns i intervjumaterialet kan delas in i etablerade politiska grupper respektive grupper som skapades för att arbeta med förstudien. De etablerade utgörs av kommunfullmäktige (KF), kommunstyrelsen (KS), kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) och kommunalråden. De som skapades under förstudien är Referensgruppen och projektledningen. Dessa grupper förväntades arbeta i enlighet med den arbetsplan som utarbetades i inledningsskedet av förstudien. Hur anser då de intervjuade att dessa grupper arbetade med förstudien? Agerade de enligt förväntningarna?

En dimension av den kommunala organiseringen är intervjupersonernas uppfattning om lokalpolitikernas hantering av kommunens förstudiearbete. En majoritet av informanterna upplevde det som att politikerna visade bristande intresse för förstudien och kärnavfallsfrågan. De engagerade politikerna var de som var medlemmar i Referensgruppen medan övriga politiker hade en mycket låg profil i frågan.

Det är möjligt att något av kommunalråden var med och informerade först, annars var de ju sällsynta. [*Hur tror du att det blev så, att de var sällsynta?*] Ja det har jag undrat! Mycket! Våldigt mycket! Att de inte någonsin dök upp annat än då det var seminarier eller föredrag av någon utomstående, men de bevisade aldrig några referensgruppssammanträden, som jag vet. Nej de verkade helt likgiltiga. På slutet fientliga [mot oss som arbetade med frågan]. [Ip10]

Ja, man kan säga att i stort sett politikerna rakt igenom bara följde med och tog emot information. De var aldrig ute innan vi tvingade dem. Den första debatten där politikerna egentligen var med, det var kommunfullmäktige, när man sa 'nej'... Vi fick aldrig till en offentlig debatt med politikerna under alla de här åren, utan det var ju en debatt mellan SKB [dunkar i bordet], SKI och SSI... De flesta [politiker] var irriterade för att vi ställde frågor överhuvudtaget. Man kunde inte komma hem nog fort eller lunchen väntade eller kaffet väntade. [*Vilka var det som var irriterade?*] Ja politikerna! Alltså inte allihopa, det fanns ju undantag, men merparten. De var dåligt insatta, de ville inte ha diskussion, ville inte delta i diskussionen, ändå representerade de oss medborgare! [Ip12]

Ibland upplevdes dock ledande politiker som aktiva i förstudiearbetet, oftast i samband med att någon extern föredragshållare bjöds in eller i samband med seminarier. Vid de tillfällen som politiker utanför Referensgruppen deltog på informationsaktiviteter, uppfattades det som att de mottog information utan att ställa frågor och på så sätt blev det svårt att diskutera frågan med dem. Det var först mot slutet av förstudien, i samband med att KSAU och KS, men framför

allt KF, skulle fatta beslut i frågan som det upplevdes som att en vidare krets av politiker engagerade sig.

Även om förståelse visas för att politiker har många frågor att sätta sig in i så anses att de i högre grad borde ha prioriterat förstudien. Genom att inte sätta sig in i frågan blev förstudien en fråga främst för projektledningen och Referensgruppen där ett fåtal politiker engagerade sig.

Men jag hade högre förväntningar på kommunpolitiker. Jag hade högre förväntningar på att de politiker som fattar beslut ska sätta sig in i frågan bättre. Men jag kan också förstå det, eftersom man skapat en organisation med projektledning och referensgrupp så har man hänskjutit frågan dit... [Ip4]

En annan aspekt av den kommunala organiseringen är synen på de etablerade gruppernas arbete med förstudien. Enligt kommunens arbetsplan hade KSAU ansvaret för förstudiearbetet och fungerade som styrgrupp. Kritik riktas dock mot arbetsutskottets sätt att sköta frågan, främst gällande bristande kontakt med Referensgruppen.

Det som jag saknade hela tiden, det var kontakten mellan Referensgruppen och styrgruppen [KSAU]. Styrgruppen och Referensgruppen hade, som jag upplevde det, inga möten överhuvudtaget. [*Hur kom det sig tror du?*] Ja det vet inte jag! ... Jag upplevde det hela tiden som att Referensgruppen satt ute på sin egna lilla ö liksom och guppade runt. Styrgruppen, de körde sitt eget race i sin fåra. Ja, det fanns ingen kontakt däremellan. Och jag försökte påtala det, eller jag efterfrågade det flera gånger: "När ska vi träffa KSAU? Med vilka jämna mellanrum ska vi träffa KSAU?" Eller stämma av på något sätt så att vi känner att vi jobbar åt samma håll i kommunen... Jag vet inte vad det beror på att det blev så. [Ip5]

Referensgruppens ledamöter hade också hoppats att kommunalråden, KS och KF skulle engagera sig i gruppens arbete. Som trolig orsak till dessa aktörers dåliga engagemang i förstudien nämns att de gick från att ha varit positiva till ett slutförvar till att bli negativa, särskilt gäller detta KS och kommunalråden.

Ett av kommunalråden var så entusiastisk att han sprang före nästan och talade om det där [slutförvaret]. Sedan gjorde han helomvändning och sprang åt andra hållet. [Ip10]

I samband med svängningen i attityd tror intervjupersonerna att intresset för frågan förlorades. Intervjupersonerna kommenterar inte bara lokalpolitikernas agerande i allmänhet utan reflekterar även deras relation till andra gruppers arbete. Referensgruppen förväntade sig till exempel att få kommentarer på sitt arbete från kommunledningen.

[Paus] ja det enda som inte var bra är att kommunledningen inte var intresserad av att följa det här arbetet. Vi hade ingen kontakt med dem. De var aldrig med på ett referensgruppsmöte. De brydde sig inte, utan de körde sitt eget race vid sidan om. Och det var väl det som var det stora problemet i det hela. Vi hade varken stöd eller kritik ifrån dem. [*Hur tror du att det kom sig?*] Ja men från början så var man ju positiv och ju närmare det här beslutet man kom, ju mera negativ blev man. För då tror jag man blev rädd. [Ip 1]

Hur det kom sig att KS ändrade åsikt i frågan vet inte alla intervjupersoner, men att de gärna hade velat veta hur de resonerade. Ett citat får illustrera.

Det skulle vara hur kommunstyrelsen tänkte. [Skrattar] Om de nu gjorde det...

[Skrattar] Ja det får du gärna skriva. [Ip10]

Hur politikerna definierade frågans betydelse påverkade hur mycket engagemang de lade ner på den och under vilken fas av förstudien som deras engagemang var synligt för andra aktörer. I inledningsfasen engagerades kommunfullmäktige i frågan genom att besluta att kommunen skulle söka pengar från Kärnavfallsfonden och medverka i en förstudie. Under denna fas upplevde de intervjuade det som att kommunalråden och kommunstyrelsen var intresserade av förstudien. Som orsak till intresset nämns att kommunalråden upplevdes som positivt inställda till ett slutförvar. När frågan om en platsundersökning skulle avgöras i kommunfullmäktige tvingades politikerna att engagera sig på nytt. Under förstudiens genomförande uppfattades politikerna som osynliga och kärnavfallsfrågan blev en fråga för enskilda politiker utan tydlig partikoppling, tjänstemän och ideella organisationer.

Bedömningen av politikernas ointresse är beroende av hur förstudien definieras. Ses förstudien främst som en teknisk aktivitet kan det vara rimligt att politikerna begränsar sin uppgift till att fatta de avgörande besluten gällande tillåtlighet och att låta en referensgrupp följa arbetet. De som förespråkar en mer politisk definition efterfrågar ett större politiskt engagemang under hela förstudien. I enlighet med den förra definitionen kan ett alltför stort politiskt (och medborgerligt) engagemang bli ett hot mot säkerheten: lokaliseringen av ett slutförvar bör styras av experter. Inom denna grupp ges uttryck för att politikerna borde ha tillåtit en platsundersökning och efter denna fattat beslut om ett eventuellt slutförvar då ett sådant beslut då hade vilat på bättre kunskap. För de personer som uttrycker frustration över ett bristande politiskt intresse blir det i stället naturligt att efterfråga ett kontinuerligt engagemang från KS och KF.

Diskussionen om kärnavfallsfrågans karaktär leder oss över till frågorna om synen på Referensgruppens och projektledningens agerande i förstudien. Inledningsvis kan en stor samstämmighet bland kommunpolitikerna noteras då kommunfullmäktige enhälligt beslutade att acceptera en förstudie. Trots enigheten om att gå in i lokaliseringsprocessen rådde oenighet om hur kommunen skulle arbeta med frågan. En del informanter tolkade den initiala samstämmigheten som en önskan om att få slutförvaret till kommunen.

Om man läser kommunhandlingarna, så är det lätt att tolka det som att "hög ambitionsnivå" innebar att man [politikerna] ville löpa hela vägen. [Ip4]

Samtidigt hördes röster som kritiserade politikerna, delar av Referensgruppen och projektledningen för att ha tagit ställning för en platsundersökning och kanske även ett slutförvar. Dessa aktörer menade att ställningstagandet försvårade kommunens hantering av förstudien.

Utgångspunkten för Referensgruppen var att den inte skulle ta ställning i frågan om ett slutförvar i kommunen. I intervjuerna råder delade meningar om gruppens agerande. Viss kritik hörs mot att Referensgruppen upplevdes som positiv till ett slutförvar.

Referensgruppen sa att man skulle vara en neutral grupp [...]. Och vi diskuterade inte så mycket om man var på 'ja-sidan' eller 'nej-sidan', men man kände hela tiden att... Det var viktigt att veta vilka man hade på den sidan eller den sidan och vi som inte skrek högt att vi var 'nej-sägare' eller absolut klar 'ja-sägare' då blev det ju lite så där... konstigt. [...] Referensgruppens arbete tyckte ju inte jag var att gå ut och marknadsföra en 'ja-' eller 'nej-sida'. [Ip5]

Huruvida Referensgruppen skulle vara neutral i sitt förhållningssätt angående en platsundersökning råder det delade meningar om. Ett par intervjupersoner menar till och med att Referensgruppen blev en lobbygrupp för SKB. Genom att ta ställning för en platsundersökning menar de att gruppen inte kritiskt kunde granska SKB:s arbete och sprida allsidig information.

Det har uppstått problem i processen, nämligen att de som har varit engagerade på något sätt också har blivit ambassadörer för att det ska vara ett djupförvar. Man har lite grann tappat... den uppgift man fick när man valdes in i Referensgruppen: att vara kritisk granskare och att vara informationsmottagare och informationspridare, en objektiv sådan. Egentligen är det ganska lätt att det blir så, man blir engagerad i en fråga och fastnar i den också, så man tappar lite grann av objektiviteten. Jag tycker alltså inte att Referensgruppen var riktigt objektiv i slutet. [Ip2]

Som exempel på Referensgruppens ställningstagande nämns den skrivelse som en majoritet av gruppen skrev strax före kommunfullmäktigebeslutet. Skrivelsen skickades till beslutsfattande politiker och publicerades i *Uppsala Nya Tidning*. Denna skrivelse kan ses som exempel på att en majoritet av Referensgruppens ledamöter inte med nödvändighet ansåg att gruppen skulle vara neutral i frågan.

I och för sig är det folk som aviserat att projektledningen gick ut på möten och stödde SKB. Men det riktigt tydliga, det som vi har papper på, det är i sluttampen. De skickade in en debattartikel till *Uppsala Nya Tidning* och drev en 'ja-kampanj' och använde kommunens apparat för att bedriva denna 'ja-kampanj'. Den kommunala samordnaren och projektledaren skrev ett eget yrkande som han använde den kommunala postgången för att få ut till alla fullmäktigeledamöter [skrattar]. Ja det är [skrattar] inte så som det bör. [Ip11]

Även projektledningen kritiseras för att den via en skrivelse tog ställning för fortsatta lokaliseringsstudier och för att den försökte påverka kommunfullmäktiges omröstning.

Som visades ovan uppfattade flera intervjupersoner det som att Referensgruppen och projektledningen tagit ställning för en platsundersökning. Det är dock inte självklart, ur demokratisk synvinkel, hur Referensgruppens och projektledningens agerande bör tolkas, vilket jag återkommer till.

En annan aspekt av den kommunala organiseringen är synen på allmänheten och opinionsgruppernas roll för kärnavfallsfrågan. En aspekt av allmänhetens roll är ansvarsfördelningen mellan politiker och allmänhet. Referensgruppen arbetade efter den uttalade ambitionen att få allmänheten att engagera sig och ge synpunkter på förstudiearbetet. En stor samstämmighet finns om att de flesta medborgare i Tierp inte tagit tillvara de möjligheter till engagemang som gavs under förstudien.

Det var bara ett problem, att människorna inte kom i den utsträckning som jag trodde att de skulle göra. [Ip7]

Särskilt saknades engagemang från kvinnor, barnfamiljer och ungdomar. Som troliga orsaker nämns att dagens ungdomar främst är intresserade av andra frågor, att barnfamiljer inte anser sig ha tid att engagera sig samt att kvinnor kanske inte är så intresserade av kärnavfallsfrågan. Intresset från allmänheten ökade dock under förstudiens slutskede, när ett område för platsundersökning hade föreslagits.

Det är väldigt svårt att få kvinnor och ungdomar att engagera sig. Det är helt omöjligt. [Ip4]

Vi försökte få till att kommunens ungdomsråd skulle vara med i Referensgruppen, men det blev aldrig någonting riktigt utav det. Det var ju på deras initiativ som det här kom, att de ville vara med. Vi tog upp det i KSAU och frågade om vi skulle få utöka Referensgruppen, vilket man då beslutade att man skulle göra. Och Ungdomsrådet utsåg två representanter, men dem såg vi aldrig till. Det tyckte vi var synd. [Ip3]

Om kvinnorna i kommunen hade engagerat sig i förstudien hade kanske diskussionen om kärnavfallsfrågan blivit annorlunda då de antas vara intresserade av andra aspekter än män.

Ja, det är den gruppen som alla försöker åstadkomma en dialog med egentligen, kategorin unga mammor, unga föräldrar... När frågan blir skarp så är det en grupp som kommer att ha mycket klara åsikter åt det ena eller andra hållet. Det är inga teknikentusiaster *à priori*, utan det är människor som tänker på andra, så kallade 'mjuka' sätt, och ska man komma fram då måste man föra en mycket konstruktiv dialog med den kategorin. [Ip8]

Det bristande engagemanget tolkas som bristande ansvarstagande för kärnavfallsfrågan. Bristande ansvarstagande berodde inte bara på medborgarnas låga engagemang, utan även på att de ej gavs möjlighet att ta ställning i en folkomröstning, vilket hade diskuterats i inledningsskedet av förstudien. Vilka anser då intervjupersonerna borde delta i beslutet om ett eventuellt slutförvar i Tierps kommun? En definition av folket som förs fram är att geografisk närhet, eller känsla av att vara berörd av ett framtida slutförvar, borde ligga till grund för rösträtt snarare än kommungräns. Eftersom ytterligare två norduppländska

kommuner också deltog i lokaliseringsprocessen väcks tanken på en gemensam folkomröstning för dessa tre kommuner.

Där blir det så sjukt! För att där är det ju kommungränsen som gäller och som jag sa: skärplingeborna är ju mer berörda av ett eventuellt slutförvar i Forsmark än alundaborna, men alundaborna får rösta i en folkomröstning, medan skärplingeborna inte får rösta. Där önskar man ju att det skulle finnas något system så man kunde rita en radie på x antal mil, jag vet inte riktigt hur stor radien ska vara, och alla inom den radien, det området, skulle få chansen att rösta. Vi pratade väldigt löst om [paus]... när alla tre kommunerna var aktuella här, alltså Östhammar, Tierp och Älvkarleby, att man skulle ha en gemensam folkomröstning och lägga ihop alla rösterna, men det blev ju ingenting annat än att den frågan diskuterades. [Ip2]

I intervjumaterialet hörs även röster som menar att en folkomröstning inte bör hållas eftersom lekmän tenderar att rösta utifrån känslor snarare än kunskap.

Vi [lekmän] har ingen möjlighet att sätta oss in i det här! Och då ska man inte folkomrösta om det heller. Det är min personliga åsikt. Man ska ta beslutet med huvudet och inte med magen! [Ip7]

Ovan framförs kritik mot det låga allmänna intresset för kärnavfallsfrågan, men det fanns dock medborgare som engagerade sig i förstudiearbetet, men då främst via föreningar eller nätverk. Dessa personer uppges ha visat stort intresse för frågan. En intervjuperson beskriver situationen enligt följande.

Det fanns en ganska liten grupp som var oerhört aktiv. Sedan finns det ju alltså en betydligt större grupp som har besökt det här någon gång eller varit med på ett möte någon gång, men det finns ju en väldigt stor andel som överhuvudtaget inte kommit i kontakt med det annat än att man har fått informationsmaterial i brevlådan. [Ip2]

Samtidigt hördes röster som kritiserade SOS-Tierp och Mehedeby-Orrskogsgruppen för deras engagemang med motiveringen att de var alltför kritiska och upptog för mycket tid i samband med offentliga möten på bekostnad av andra aktörer som ville engagera sig i förstudien.

Detta avsnitt har visat hur de intervjuade ser på frågan om den kommunala organiseringen av förstudien, vilka aktörer som borde engagera sig i frågan och hur. Vidare har redogjorts för synen på de lokala politikernas agerande och för synen på relationen mellan kommunpolitiker respektive allmänhet och opinionsgrupper. Syftet har varit att lyfta fram olika bedömningar, för att visa den spännvidd som förekommer bland de intervjuade. En viktig slutsats är att intervjumaterialet visar på olika tolkningar och att de konflikter som förekommit i Tierp har en grund i de skilda tolkningar som görs av hur förstudien bör organiseras. Synen på förstudiens organisering anger riktning för bedömningen av vilka grupper som är relevanta och legitima för att avgöra frågor kring slutförvaringen. Ytterst handlar den om synen på hur beslutsprocessen kring kärnavfalllets slutförvaring bör vara utformad. En annan aspekt av organisationsfrågan handlar om fördelningen mellan nationellt respektive lokalt

politiskt ansvar. I nästa avsnitt redogörs för intervjupersonernas åsikt i denna fråga.

Nationellt kontra lokalt politiskt ansvar

Hur ser då intervjupersonerna på relationen mellan det nationella respektive det lokala ansvaret för kärnavfallsfrågan? Om gränslandet mellan det lokala och det nationella ansvaret framförs två åsikter. På ena sidan står aktörer som menar att Tierp genom att ta hand om avfallet tar ansvar för en nationell fråga och att detta är något positivt.

Det var någonting som ständigt återkom... [att] man tog sitt nationella ansvar. Det var hedervärt på något sätt. Jag fick lite den känslan, att man var hedersam när man skulle axla det här stora ansvaret för Sverige i Tierps kommun. [Ip5]

På andra sidan står aktörer som menar att Norduppland redan har tagit tillräckligt med ansvar för kärnkraften på grund av nedfallet i samband med Tjernobylyolyckan och de kärntekniska anläggningarna i Östhammar.

Norra Uppland har tagit alltför stort moraliskt ansvar. Man har kärnavfallet, man har kärnkraftverk, man har SFR [Slutförvaret för låg- och medelaktivt avfall] och man har tagit tjernobylysmällan och så ska man dessutom stå här och applådera att vi ska få resten av avfallet också. [Ip4]

Frågan om ansvar handlar också om huruvida kärnavfallsfrågan är en kommunal fråga. En intervjuperson menar att så är fallet, i alla fall så länge det finns kommuner som på frivillig väg är intresserade av att hysa ett slutförvar.

Så jag tror, enligt min mening, så är det helt riktigt att det är en kommunal fråga, så här långt i alla fall. Sedan om det inte finns någon kommun som inte vill ha det, då är det en annan sak! [Ip1]

En annan dimension av fördelningen mellan nationellt och lokalt ansvar är vem som bör ha ansvar för att hitta en säker slutförvarsplats. Intervjupersonerna menar att ansvaret i första hand är nationellt, men att regering och riksdag har brustit i ansvarstagande. Detta har fått till följd att kommunen fått axla ett alltför stort ansvar. Besluten att starta kärnkraftverken fattades på nationell nivå och därför bör också besluten om avfallet tas på den nivån. Två citat exemplifierar den frustration och kritik som riktas mot nationella politiska organ.

Den som har tagit beslutet att vi ska ha kärnkraftverk. I och med att man startade så får man ett avfall. Och det har Sveriges regering och riksdag, det är de som har ansvaret. [Ip10]

Det är det jag menar, det här är ingen byfråga för Tierp! Det här är en riksfråga! [Ip6]

Hur det nationella ansvaret ska utövas i praktiken råder det heller ingen enighet om. Däremot betonas att staten borde ge erkännande och stöd till de kommuner som är intresserade av att hysa slutförvaret. Även om kärnavfallsfrågan definieras

som nationell innebär det inte att kommunerna bör fräntas allt ansvar. I stället måste en balans mellan det nationella och det kommunala ansvaret finnas.

Att börja på nationell nivå är att skjuta frågan framför sig. Du får det här skarpa läget först när du hamnar i en kommun, så att nationellt-lokalt, det är inget motsatsförhållande, båda två ska finnas där. Den ena för att det är direkt arbete, det andra som stöd. Det är regeringen som kommer att ta ett beslut en gång, även om kommunen har sitt veto, att säga 'nej vi vill inte', så är det oerhört viktigt att de här kommunerna får både erkänsla och det stöd de behöver, vilka de än må vara från nationell nivå. [...] Kommunerna vill gärna känna att de inte blir lämnade själva med den här frågan... De vill ha stöd nationellt, de vill ha erkännande nationellt, att de här kommunerna faktiskt tar ett ansvar som är allas vårt ansvar. Det här ansvaret vill de gärna ta. När det väl kommer in i kommunen då vill de bestämma själva. Det är inget motsatsförhållande. [Ip8]

I detta avsnitt har intervjupersonernas syn på frågor om kärnavfallets karaktär och vilka frågor som sågs som viktiga att diskutera studerats. Vidare har deras syn på den kommunala förstudieorganisationen och synen på medborgarnas roll i kärnavfallsfrågan studerats. Slutligen har relationen mellan nationellt respektive lokalt ansvar för kärnavfallsfrågan studerats. Hur det nationella ansvaret ska utövas i praktiken råder det heller ingen enighet om. Däremot betonas att staten borde ge erkännande och stöd till de kommuner som är intresserade av att hysa slutförvaret. Även om kärnavfallsfrågan definieras som nationell innebär det inte att kommunerna bör fräntas allt ansvar.

5.4 Definitionernas inflytande i Tierp

Under föregående rubrik redogjordes för vilka definitioner som förekom i Tierp. Men vilka av dessa tolkningar fick genomslag i debatten och i kommunens förstudiearbete? Vilken förståelse av kärnavfallsfrågan och vilken syn på förstudien dominerade i Tierp? I detta avsnitt analyseras vilka definitioner av förstudien och kärnavfallsfrågan som fick genomslag i debatten och i kommunens arbete med förstudien. Inte minst är frågan om olika gruppers resurser, inflytande och trovärdighet att sprida sina definitioner av stor betydelse vid en analys av vilka aktörer som fick inflytande under förstudien och över hur kärnavfallsfrågan diskuterades. I det följande redogörs för detta genom att dela in aktörerna i tre olika kategorier. Den första utgörs av de grupper som skapades för att utföra kommunens arbete med förstudien. I den andra ingår de föreningar som startades under förstudien. Den tredje består av aktörer som inte hade någon tydlig roll i själva förstudiearbetet, men som de involverade aktörerna såg som viktiga. Då dessa grupper sågs som viktiga uttrycks önsknings om att de borde ha varit mer synliga och ansvarstagande än de faktiskt var under förstudien i Tierp.

Aktörer skapade genom kommunens förstudiearbete

Två grupper skapades av kommunen för att arbeta med frågor kopplade till förstudien: projektledningen och Referensgruppen. Projektledningen inrättades av KSAU, som den också var underställd. Projektledningen bestod av en projektledare och en politisk samordnare, det vill säga en tjänsteman och en politiker. KSAU var också styrgrupp för Referensgruppen, vilken bestod av representanter för de politiska partierna och ett antal ideella föreningar. Hur såg då villkoren ut för de två gruppernas arbete? Vilka var utgångspunkterna för deras arbete? På vilket sätt kunde de påverka förstudien och sprida sin syn till andra aktörer?

Projektledningen hade den mest centrala rollen i egenskap av ansvarig för samordningen av såväl kommunens interna arbete som dess externa kontakter. Dess centrala roll förstärktes av att den politiske samordnaren också var ordförande i Referensgruppen. Projektledningen hade till uppgift att föreslå och precisera kommunens insatser, svara för verkställandet av fattade beslut samt kontakterna med allmänheten och media. Ledningen förhandlade också med föreningar som sökte medel för sin verksamhet. I kontakterna med allmänheten skulle projektledaren tillsammans med Referensgruppen ansvara för att informera allmänheten om förstudien. Denna information skulle inte endast återge SKB:s perspektiv på frågan, utan även andra ståndpunkter skulle diskuteras.

Ett exempel på försök att erbjuda allsidig information var att SOS-Tierp fick delta med information på studieresor till Oskarshamn. Tillsammans med Mehedeby-Orrskoggruppen erhöll SOS-Tierp också ekonomiskt stöd för sin informationsverksamhet. Mehedeby-Orrskoggruppen uppger dock att de fått avslag på en av sina ansökningar för stöd till sin informationsverksamhet.

I arbetsplanen för projektledningen står inte hur denna ska förhålla sig till ett slutförvar i kommunen, annat än att den ska erbjuda allsidig information. Som visades ovan tog projektledningen tydlig ställning genom att före besluten i KSAU, KS och KF skriftligen ge stöd för en platsundersökning i kommunen. I intervjuerna uttrycker några personer avståndstagande och kritik gentemot detta agerande.

Referensgruppens uppgifter innebar att samordna kontakter med andra aktörer, skapa arenor för utbyte av information mellan aktörer samt bevaka och granska SKB:s förstudiearbete. Inför kommunens svar på SKB:s slutrapport var det också gruppens uppgift att utforma riktlinjerna för den konsult som anlätades för att hjälpa kommunen. En majoritet av Referensgruppens ledamöter valde att uttrycka stöd till fortsatta lokaliseringsstudier inför de politiska besluten om en platsundersökning. I intervjuerna förekommer visst avståndstagande från detta agerande. Genom sitt agerande anser dessa intervjupersoner att gruppen inte levde upp till sin uppgift att ge allsidig information. Denna åsikt framförs både av politiker och ideella grupper, då dessa hade förväntat sig att ledamöterna skulle vara neutrala i förstudiefrågan.

I intervjuerna kommenteras också Referensgruppens kritik mot den konsultrapport som beställts för att granska SKB:s slutrapport. Samme konsult hade anlåtats för att granska den preliminära slutrapporten. Kritiken handlar dels om att rapporten hade dålig kvalitet och var partisk, dels om att den var onödig då de beslutande politikerna borde ha förlitat sig på ledamöterna som var väl insatta i frågan.

Man har en referensgrupp, Referensgruppen kommer fram till ett beslut och så väljer politikerna att inte överhuvudtaget bry sig om vad Referensgruppen säger, utan beställer en konsult, gör ett beställningsjobb och sedan en konsult som... gör en granskning som är [paus] bland det mest inkompetenta jag har sett. Jag skröder inte orden. Jag menar det och jag står för det jag säger. Och så väljer kommunfullmäktige att åsidosätta Referensgruppens beslut, trots att gruppen, har jobbat i tre år med frågan och har lagt ner så otroligt mycket tid på den. [Ip8]

I detta avsnitt visas hur intervjupersonerna ser på de kommunala aktörer som skapades för att följa SKB:s arbete med förstudien. Intervjupersonerna har olika uppfattningar om Referensgruppens agerande. På ena sidan står de personer som skrev under skrivelsen där stöd för en platsundersökning ges och som kritiserade konsultrapporten. På andra sidan står de som menar att Referensgruppen hade svårt att erbjuda alternativ information, trots att stöd gavs till de två opinionsgrupper som uttalat att de ej ville ha ett slutförvar i kommunen. Gällande Referensgruppens och projektledningens övriga arbete ges liknande kommentarer då även dessa grupper uppfattades som positiva till en platsundersökning i kommunen. I samband med agerandet i slutfasen diskuterades den konsultrapport som kommunen beställde. Hur projektledningen, Referensgruppen och konsultrapporten påverkade kommunfullmäktiges beslut att säga 'nej' till en platsundersökning är de intervjuade osäkra på.

Enskilda föreningar

Den andra typen av grupper är de föreningar som bildades under förstudiens gång. Mest aktiv av dessa var SOS-Tierp, men även Mehedeby-Orrskogsgruppen anordnade informationsmöten och namninsamlingar. Då SOS-Tierp är den grupp som diskuteras mest frekvent i intervjuerna ges den störst utrymme här. En tredje aktör var JAKT-gruppen som aldrig bildades formellt, men ändå diskuteras i intervjuerna som en existerande opinionsgrupp.

En fråga som rörde både SOS-Tierp och Mehedeby-Orrskogsgruppen var om kommunen skulle bevilja dem ekonomiskt stöd av de pengar som kommunen fått från Kärnavfallsfonden. Dessa pengar var avsatta för att kommunen skulle kunna följa SKB:s förstudiearbete. I de tidigare förstudierna hade ett par föreningar, varav en lokal opinionsgrupp i Nyköpings kommun, erhållit en mindre summa pengar. En majoritet av de intervjuade menar att det var korrekt att ge pengar till grupperna, däremot förekom en diskussion om det var kommunens uppgift att ge stöd till opinionsgrupper eller om stödet borde ges direkt från Kärnavfallsfonden.

I de fall som kritik eller tveksamhet om stöd till grupperna uttalas gäller det uteslutande ersättningen till SOS-Tierp. Stödet till Mehedeby-Orrskoggruppen diskuteras inte i intervjuerna.

Jag tycker att det var ganska stor enighet om att ge SOS-Tierp pengar. Sedan fanns det väl lite olika diskussioner om hur mycket pengar... Det fanns i och för sig en diskussion innan vi tog det här beslutet om att ge dem pengar... huruvida det är kommunens uppgift att göra det? Borde det inte rimligen vara statens uppgift? Alltså staten via Kärnavfallsfonden, att ge pengar direkt till olika opinionsgrupper, för de kommunala pengarna var ju riktade till det kommunala informationsarbetet och granskningsarbetet, men eftersom det inte fanns några statliga pengar att söka, så valde vi att gå in och stötta dem. [Ip2]

Motiveringen första gången SOS-Tierp fick sitt bidrag... var att de intog en särställning som opinionsbildare i Tierps kommun och att de genom sitt kunnande bidrog till allsidigheten av informationen. Och självklart så har det väl varit så att det har bidragit till att vi har fått en lite annan debatt här... än i de kommuner där man har saknat opinion. [Ip3]

Genom stödet till SOS-Tierp, som var emot ett slutförvar i Tierp samt ville ha en diskussion om en annorlunda lokaliseringsprocess, uppges föreningen ha påverkat förstudiearbetet. I intervjumaterialet uttrycks starka åsikter om SOS-Tierps arbete. En kritik som framförs är att gruppen var alltför engagerad.

För SOS[-Tierp] var ju otroligt aggressiva och pigga på att skriva insändare och pamfletter. [Ip6]

Andra åsikter var att SOS-Tierps, men även Mehedeby-Orrskogsgruppens, argument inte var trovärdiga samt att opinionsgrupperna till skillnad från andra aktörer inte behövde ha vetenskapliga bevis för sina argument. På så sätt deltar opinionsgrupperna på andra villkor i debatten än till exempel SKB och myndigheterna.

Det är ingen som kräver några vetenskapliga bevis för det ena eller det andra, opinionsgrupperna står inte till svars för vad man säger. Man säger det man säger på det mötet och har man lyckats få en person i församlingen att bli osäker, då är mycket vunnet. Men en opinionsgrupp som är emot, det finns inga regler för denna. [Ip8]

Ytterligare en kommentar var att opinionsgrupperna dök upp på flera möten och studieresor och ställde samma frågor, vilket ledde till att det upplevdes som att de monopoliserade frågestunderna. Då flera frågor handlade om teknik och vetenskapliga resultat upplevdes det också som att frågorna vara svåra för allmänheten och politikerna att förstå. Denna kritik riktas främst mot SOS-Tierp.

Och speciellt från 'nej-sidan'. [paus] Kanske inte samma personer, men man har i alla fall sett till att samma frågor blivit ställda och det har ju varit viktigt naturligtvis för den allmänhet som har kommit dit, att man har fått höra att det finns kritiska röster. [Ip5]

Från början var inte SOS-Tierp med [på studieresorna] men så småningom tyckte vi att de borde ha en punkt, men det var inte så lätt... De gånger de var med så tog ju de över frågestunderna mer eller mindre. Till 95 % vill jag påstå så var det deras medlemmar som ställde frågor. De 'vanliga människorna' [skrattar] kom aldrig fram med sina frågor då. De [SOS-Tierp] var ju väl insatta och de kunde fråga väl och de kunde ställa sådana frågor som... varken du eller jag begrep, på den nivån låg det och det var inte något bra att ha med under hela resan. [Ip7]

Det går alltså att finna en ambivalent inställning till de två opinionsgrupperna. Å ena sidan stödde kommunen deras arbete och flera tycker att de bidrog till att göra debatten mer allsidig, å andra sidan framförs kritik mot deras arbetsmetoder.

SOS-Tierp deltog inledningsvis i Referensgruppen, men valde att lämna denna med motiveringen att gruppen hade blivit en lobbygrupp för SKB. Föreningen fortsatte dock att vara aktiv genom att författa debattartiklar, lämna remissvar på SKB:s preliminära slutrapport samt arbeta för en kommunal folkomröstning. Liksom SOS-Tierp samlade Mehedeby-Orrskogsgruppen in namnunderskrifter i syfte att få till stånd en kommunal folkomröstning. Någon folkomröstning hölls aldrig och SOS-Tierp backade senare från sitt krav. Att opinionsgrupperna arbetade för en folkomröstning gillades inte av alla.

Ska man vara demokratisk, så ska det ju vara en folkomröstning om slutförvaret. Men då är frågan den om det blir rättvist eftersom folk inte bryr sig om att ta till sig information. Om då SOS-Tierp är ute och skrämmer folk för det här, då blir det inte rätt beslut i alla fall. [Ip1]

De intervjuade har inte lika mycket att säga om Mehedeby-Orrskogsgruppens arbete. En av huvudfrågorna för Mehedeby-Orrskogsgruppen var säkerheten i samband med transporter av kärnavfall och en av gruppens representanter fick sitta med i den transportutredning som SKB genomförde under förstudien. Viss kritik mot gruppens engagemang i transportfrågan framförs med motiveringen att de frågor som restes var orimliga. I stället för att engagera sig i denna diskussion borde medlemmarna lämna transportfrågan till experter och politiker.

Men sedan måste en politiker kunna avgöra, tycker jag i alla fall, om det är relevanta saker de kommer med. Jag menar, som Mehedeby-[Orrskogs]gruppen säger att [om] det här kärnavfallståget från Skutskär skulle få stopp på järnvägen, så skulle människorna dö runt taget, men det är ju inte relevant. Komma med sådan skrämselfpropaganda, för så farligt är det inte... [Ip1]

I flera intervjuer efterfrågas en opinionsgrupp som arbetade för ett slutförvar i Tierp. Som exempel på en grupp som hade kunnat ta denna roll nämns JAKT-gruppen.

Det som har saknats här, oerhört och djupt beklagligt, det är en ordentlig 'ja-grupp', lika aggressiv och lika mån om att synas i massmedia och lika mån att avbryta talare och så vidare och gå i clinch vid alla de här seminarierna. Det har ju varit en märkvärdig brist. [Ip6]

Vad säger då de intervjuade om opinionsgruppernas inflytande över förstudiearbetet och de politiska besluten? Visst stöd ges till SOS-Tierps kritik mot utformningen av lokaliseringsprocessen, speciellt gäller detta bergets kvalitet vid slutförvaring.

Kritiken som SOS[-Tierp] hade om att valet [av förstudiekommuner] inte var riktigt systematiskt var kanske rätt. Det var diskussioner om det där i början att man [SKB] sa att man var ute efter 'bästa berg'. Men det var man ju inte! Man letade efter 'tillräckligt bra'. Ja 'bästa berg' det är naturligtvis ett relativt begrepp, man måste jämföra. 'Tillräckligt bra', det är ett absolut begrepp. Om vi skulle leta efter 'bästa berg', då får du borra sönder hela Sverige... [skrattar] innan man kan vara säker. Berget kanske är lite bättre där borta! [Ip10]

Om Mehedeby-Orrskogsgruppens arbete uppges att visst intryck togs av gruppens fokusering på transportsäkerhet. När det gäller JAKT-gruppen är det svårt att veta om det politiska beslutet påverkades av gruppen då denna grupp uppvisade lägre aktivitet. Tanken att det hade kunnat bli 'ja' till en platsundersökning om en ja-grupp hade bildats framförs i intervjumaterialet. Huruvida opinionsgrupperna hade inflytande över kommunfullmäktigebeslutet råder det delade meningar om. En del informanter menar dock att så var fallet. Detta gäller speciellt SOS-Tierp.

Ja! Det har de! De har påverkat beslutet! På flera olika sätt, dels genom opinionsbildningen, men kanske främst genom att ha deltagit i Referensgruppens arbete... De har varit mycket ambitiösa och haft en väldigt kritisk hållning också och tack vare dem så har det tagits fram en del material som förmodligen inte skulle ha kommit fram annars. De har ställt krav. [Lång paus] Hade de inte funnits, tror jag inte att det hade blivit 'nej'. [Ip2]

Vad som är orsak och verkan i sådana här processer är inte alltid lätt att veta. De flesta tycks överens om att några ledande politiker tillsammans med opinionsgrupperna haft stort inflytande över beslutet att säga 'nej' till vidare undersökningar. Men hur de påverkade varandra kan vara svårt att avgöra.

Jag tror att det var en kombination av ett mycket starkt opinionsarbete med att kommunledningen, båda kommunalråden och kommunchefen, bestämde sig för att säga 'nej'. [Ip9]

I Tierps kommun fanns starka opinionsgrupper, vilka fick ekonomiskt stöd för sin verksamhet. En skillnad mellan SOS-Tierp och Mehedeby-Orrskogsgruppen var att de delvis valde att diskutera olika aspekter av slutförvaringen. SOS-Tierp fokuserade mer övergripande frågor kring slutförvaringen: beslutsprocessen, SKB:s trovärdighet som ansvarig för lokaliseringen och alternativa metoder. Mehedeby-Orrskogsgruppen var främst intresserad av att skydda ett specifikt område inom kommunen, vars naturvärden skulle hotas av ett slutförvar, samt grundvatten- och transportfrågor. Mehedeby-Orrskogsgruppen fick gehör för sina frågor om transporter i och med att gruppen fick sitta med i den extra utredning om transporter som kommunen begärde av SKB.

De kritiserade aktörerna

Den tredje kategorin består av aktörer som inte hade någon tydlig roll i förstudiearbetet, men som intervjupersonerna ändå såg som viktiga. Dessa aktörer kritiserades för att inte ha varit tillräckligt aktiva och för att ha haft ett stort formellt eller informellt ansvar som de inte tog. Fem aktörsgrupper som stämmer in på denna beskrivning framhålls: riksdag och regering, ansvariga myndigheter, kommunpolitiker, media samt föreningar. Samtidigt uppges att dessa aktörers budskap och information fått genomslagskraft när de gjort inbrott i debatten. I de fall som aktören har agerat finner de intervjuade anledning att kritisera.

Regering och riksdag får kritik för att ha varit alltför passiva. Regeringen måste enligt lag godkänna platsen för slutförvaret, medan riksdagen inte har något tydligt ansvar för kärnavfallsfrågan. I intervjuerna uttrycks frustration över att intresset från rikspolitiker var lågt, trots upprepade försök att engagera dem. Rikspolitikerna hade förväntats delta på seminarier samt uttala riktlinjer för hanteringen av avfallet.

Vi har försökt engagera rikspolitiker, åtminstone länets riksdagsmän, men fått väldigt dåligt gehör! [Ip3]

Ja, jag tror att alla som har varit inblandade anser att riksdagsmännen har varit otroligt fega och gått och gömt sig så fort det har varit tal om avfall. Det är klart att de skulle gå ut och lämna riktlinjer för hur man skulle leta upp lämpliga platser. [Ip10]

En annan nationell aktörsgrupp som diskuterades var tillsynsmyndigheterna SKI och SSI. På ena sidan står de aktörer som menar att myndigheterna tagit ansvar och uppvisat ett tillräckligt stort engagemang för förstudien, bland annat genom att ha svarat på frågor.

SSI och SKI tycker jag har varit suveräna på att erbjuda sina tjänster och har varit med på informationsmöten jämt och svarat på samma frågor [skrattar] på ett väldigt tålmodigt sätt. [Ip5]

På andra sidan står de som menar att myndigheterna visserligen engagerade sig i förstudien, men först efter att kommunpolitiker och opinionsgrupper krävt detta.

Det är kommunerna som trycker och knuffar in myndigheterna på arbetsbanan. Det var någonting som var självklart i Tierp och Älvkarleby. Ville man ha myndigheterna så kallade man på dem. Kommunfullmäktige och SKB behövde inte alls vara med, utan myndigheterna var där och fick svara på frågor och de fick hjälpa till och reda ut olika begrepp för allmänhet och beslutsfattare. Så det tycker jag är stor skillnad med de här senaste kommunerna under förstudiearbetet jämfört med dem som var med från början. [Ip8]

Viss kritik riktas dock mot SKI, som upplevdes som allierade med SKB, medan SSI får bättre betyg.

Så vi uppfattade framförallt SKI som en vapendragare till SKB. SSI [...] stod mer på egna fötter så att säga. [Ip12]

En tredje myndighet vars agerande som diskuteras är länsstyrelsen i Uppland. På ena sidan står de personer som menar att länsstyrelsen inte tagit sitt ansvar för förstudiearbetet. Ett citat får illustrera denna ståndpunkt.

Länsstyrelsen har inte varit närvarande i den här processen överhuvudtaget annat än formellt i remissförfarandet på FUD-rapporten och sådant där... [Ip4]

På andra sidan står aktörer som tycker att samarbetet med länsstyrelsen fungerade bra.

Vi hade mycket diskussioner om länsstyrelsens roll i det hela och hade många sammanträffar, [vi hade] ett bra samarbete tycker jag med länsstyrelsen. [Ip7]

En tredje aktörsgroup som diskuteras är kommunpolitikerna. Denna grupp delas upp i politiska organ (KF, KS och KSAU) samt kommunalråden. Av dessa var det främst KSAU, som styrgrupp för Referensgruppen och projektledningen, och KF, som den i sista hand beslutsfattande församlingen, som hade tydliga ansvarsuppgifter.

Som redan nämnts förväntade sig många intervjupersoner större engagemang från KSAU. När förstudien initierades upplevdes kommunalråden som intresserade av att få ett slutförvar till Tierp. Intervjupersonerna menar att kommunalrådets intresse under genomförandefasen var lågt, trots att de inbjöds att delta i olika aktiviteter. Som orsak till det låga engagemanget nämns att de ändrade sig och inte längre ville ha ett förvar i kommunen. Den kritiska hållningen uttrycktes till exempel i det beslutsunderlag gällande en eventuell platsundersökning som lämnades in till kommunfullmäktige.

Det märkliga var att i slutändan så ställde ju kommunalråden upp på 'nej-sidan', alltså på SOS[-Tierp]-sidan. [Ip6]

I vilken grad kommunpolitikernas ointresse och kommunalrådets upplevda vändning om fortsatta lokaliseringsstudier påverkade KF:s beslut har intervjupersonerna svårt att avgöra, men flera anser att det hade avgörande betydelse.

Hade kommunalråden sagt 'ja' då hade det blivit nästan samma beslut i fullmäktige som när vi gick in i det här. Det är jag helt övertygad om. Deras inställning hade en avgörande betydelse. [Ip7]

Politikerkåren uppfattades som passiv. I den mån politikerna deltog vid informationsaktiviteter var de ovilliga att ställa frågor. Så här säger en röst om politikernas ointresse.

Ja, man kan säga att i stort sett politikerna bara följde med rakt igenom och tog emot information. De var aldrig ute innan vi tvingade dem. Den första debatten där politikerna egentligen var med, det var kommunfullmäktige, när man sa 'nej'. [Ip12]

När det gäller beslutet att säga 'nej' till platsundersökning uppger de intervjuade att de är osäkra på hur detta beslut egentligen fattades. I detta skede av förstudien upplevs det som att en mäktig men tidigare frånvarande aktör gör ett inhopps i processen. Varför röstade KF 'nej'? En slutsats som framförs är att då majoriteten av ledamöterna var oinsatta så röstade de 'nej'.

Sedan så säger man 'nej', sätter sig inte in i frågan, och jag undrar hur många i fullmäktige som har satt sig in i frågan, verkligen alltså! Många säger, om man vill vara riktigt stygg, det har jag ju hört från många håll, att [harklar sig] när politikerna kommer till fullmäktigemötet, det är då man sprättar upp kuverten. [Ip6]

I kommentarerna om politikernas ställningstagande görs återkopplingar till att kärnavfallsfrågan handlar om att ta ansvar och att fullfölja en påbörjad process.

Ja jag tyckte inte det var renhårigt helt enkelt. Hade vi gått in i den här processen så skulle vi ha gått med fram till provborrningarna och sedan tagit beslut. [Ip7]

Inför kommunfullmäktiges beslut upplevs att flera politiker, särskilt inom socialdemokraterna, fattade beslut utifrån lojalitet till en specifik partikamrat snarare än utifrån målet att bidra till ett säkert slutförvar.⁴⁷⁴ Att en del politiker valde att grunda sitt beslut i lojalitetsaspekter ses som tecken på att de var dåligt insatta i frågan.

När politikerna i slutändan skulle fatta ett beslut om den här frågan, då blev det en väldigt stark polarisering mellan 'ja' och 'nej' och det blev väldigt infekterat. Det blev en väldigt känslig debatt och den blev jobbig och då skulle helt plötsligt kommunpolitikerna ta ställning till den här frågan utifrån andra premisser än en teknisk fråga, då blev det lojalitetsfrågor... Då var man tvungen att välja, ställa sig bakom dem som var initierade, det vill säga projektledningen och Referensgruppens sida, eller ställa sig på en rädd, försiktig 'nej-linje' som de ledande politikerna höll. "Vilka har vi förtroende för? Vilka ska vi stå bakom? Ska vi stå bakom vår egen kommunledning eller utbrytarna?" Det var inom s-gruppen det svängde. [Ip4]

En fjärde aktör som diskuteras i intervjuerna är media. Intervjupersonerna menar att media har stora möjligheter att påverka allmänhetens bild av en fråga. Det är främst *Arbetarbladet* som diskuteras i intervjuerna. Även om de intervjuade upplevde att de lokala tidningarna bevakade förstudien noggrant så ansågs *Arbetarbladet* tydligt ha tagit ställning för nej-sidan. Detta ställningstagande kritiserar i ett par intervjuer. Ett citat får illustrera.

Arbetarbladets lokalredaktion är ju direkt anknuten till SOS[-Tierp]. [Ip6]

⁴⁷⁴ Splittringen inom det socialdemokratiska partiet blev tydlig då den politiske samordnaren öppet tog ställning för en platsundersökning samtidigt som det socialdemokratiska kommunalrådet öppet tog ställning mot en platsundersökning.

Upsala Nya Tidning upplevdes som neutral eller möjligen positivt inställd till ett slutförvar i Tierp. Därmed anser flera intervjupersoner att UNT gett en mer korrekt skildring av förstudien.

Den femte aktören utgörs av föreningar. Bland kritiserade föreningar som nämns är den lokala naturskyddsföreningen och den lokala företagarföreningen. Den förra hade förväntats organisera sig i frågan eftersom kärnavfallsfrågan ses som en stor miljöfråga och den senare för att ett slutförvar troligen hade påverkat det kommunala näringslivet positivt. Så här säger en intervjuperson om naturskyddsföreningen.

Den var ganska osynlig. Jag hade kanske trott att de skulle engagera sig i frågan. [Ip9]

Om den lokala företagarföreningen säger en intervjuperson.

Mm [tvekar] företagarföreningen, men den var ganska splittrad. Det fanns krafter där som inte var för slutförvaret. [Ip11]

I detta avsnitt har viktiga aktörskategorier urskilts. De intervjuade har tydliga åsikter om att dessa borde ha varit mer aktiva under förstudien. I de fall dessa aktörer har engagerat sig finner flera av dem intervjuade anledning att kritisera deras agerande.

5.4 Demokratimodellerna i praktiken

Ovan redogjordes för de definitioner som förekom i förstudien i Tierp och vilka av dessa som fick inflytande över den politiska hanteringen av frågan. I detta avsnitt studeras vilka konsekvenser dessa definitioner fick för förstudien och kärnavfallsfrågans hantering i Tierp. Hur frågan definieras och vilken definition som vinner spridning har stor betydelse när demokratiska aspekter av frågans hantering ska bedömas och därför relateras aktörernas definitioner till olika demokratimodeller.

Demokrati definieras ofta som folkmakt. Följande tre frågor är av stor betydelse: vilka bör inkluderas i folket och därmed ha möjlighet att delta i det politiska arbetet, hur bör beslut som påverkar folket fattas samt hur ska folket få relevant information för att kunna ta ställning i frågor som påverkar dem.

I intervjuerna ges ingen entydig bild av vilka som bör inkluderas i folket, det vill säga vilka aktörer som ses som legitima parter i arbetet med förstudien och kärnavfallsfrågan. Flera definitioner av folk förekommer. Enligt den första definitionen utgörs folket av alla svenskar eftersom avfallsfrågan är en del av en större nationell energifråga. Den andra definitionen fokuserar avfallsproblematiken och här återfinns två olika linjer. Enligt den första linjen är boende i en förstudiekommun berörda och utgör på så sätt folket. En annan linje utvidgar gruppen berörda till att innefatta även boende i grannkommunerna. De personer som stödjer en vidare definition av berörda hävdar att närboende till ett

planerat slutförvar, oavsett kommundillhörighet, bör betraktas som särskilt berörda. Slutligen uttrycks en tanke som innebär att det inte är allmänheten och kanske inte heller politikerna som är de centrala aktörerna i frågan om ett slutförvar. I stället ses olika experter, vilket här inkluderar SKB, som den centrala aktörskategorin.

Om de två demokratiaspekterna, om hur beslut som berör allmänhetens bästa bör fattas och hur medborgare bör få relevant information, återfinns en mångfald av åsikter hos intervjupersonerna. I det följande kommer de fyra demokratimodellerna representativ demokrati, deltagardemokrati, deliberativ demokrati och teknokrati att användas för en analys av den kommunala hanteringen av förstudien i Tierp. Syftet är att studera i vilken grad och på vilket sätt modellerna är tillämpliga på den demokratiska praktiken i Tierp.

Representativ demokrati

Den representativa demokratin har fem huvudprinciper. Två av dessa uppfylls tydligt i förstudien, allmän och lika rösträtt samt medborgerliga fri- och rättigheter, och diskuteras därför inte närmare här. De övriga aspekterna är mer komplexa: att politiska beslut fattas av folkvalda politiker, en åtskillnad mellan den offentliga byråkratin och parlamentet samt möjlighet till medborgarinflytande genom deltagande i det politiska arbetet. Exempel på sådant deltagande är att medborgarna skapar opinion i vissa frågor.

En representativ demokrati kräver folkvalda ledare som mellan valen, med viss autonomi, fattar politiska beslut. Hur dessa ledare ska förhålla sig till folkets vilja beror på hur stor vikt de lägger vid principen om representativitet. En variant av representativ demokrati är elitdemokrati. I elitdemokratin förväntas valda representanter fatta alla politiska beslut medan medborgarna endast förväntas delta genom sin rösträtt. De intervjuade ger ingen klar bild av maktbalansen mellan politiker och allmänhet i förstudiefrågan eftersom de upplever det som svårt att ta ställning till i vilken grad beslutsfattande politiker tog intryck av allmänheten och opinionsgrupperna.

De folkvaldas skyldighet att fatta beslut i frågan uppfylldes initialt då kommunfullmäktige fattade beslut om att delta i en förstudie. I intervjumaterialet påpekas att under genomförandet av förstudien var de politiker som inte satt i Referensgruppen osynliga. Som en orsak till frånvaron nämns det uttalade målet att frågan inte skulle hanteras partipolitiskt, utan att varje politiker skulle bilda sig en egen uppfattning. Genom att definiera frågan som liggande utanför partipolitiken blev förstudien inte en stor politisk fråga, utan en fråga för en liten grupp politiker som tillsattes för att arbeta med den. Då endast ett fåtal politiker engagerades i förstudiearbetet försvårades för medborgarna att genom val godkänna eller förkasta sina representanter utifrån deras uppfattning i en specifik sakfråga. På så sätt uppfylldes inte principen att politiska beslut ska fattas av valda representanter under förstudiefasen. I stället representerades kommunen av

Referensgruppens ledamöter. Visserligen bestod delar av gruppen av politiker, men då allmänheten inte hade möjlighet att påverka vilka personer som deltog i Referensgruppen och inte heller kunde veta hur de bedömde frågorna åsidosattes principen om att allmänheten ska ha möjligheter att utse sina representanter genom val. Svårigheten att veta var olika politiker stod i förstudiefrågan kritiserades också av ett par intervjupersoner. I slutet av förstudien blev de valda politikerna återigen tydliga i och med att kommunfullmäktige fattade beslut om att inte gå vidare med en platsundersökning. Vid denna tidpunkt uttrycks åsikten att omröstningen i KF kanske inte bara styrdes av politikernas åsikter om kärnavfallsfrågan utan även av lojalitet till olika ledande socialdemokratiska politiker. Sammanfattningsvis kan sägas att den bristande kontakten med den politiska styrgruppen och att politiker utanför Referensgruppen inte brydde sig om frågan visar på en frånvaro av folkvalda representanter, både när det gällde kontakten med de kommunala grupper som tillsatts för att arbeta med förstudien och med medborgarna.

Principen om åtskillnad mellan politikers respektive tjänstemäns uppgifter uppfylldes inte då SKB:s förfrågan om att få genomföra en förstudie i Tierps kommun initialt besvarades av kommunens bygg- och miljöchef, vilken rekommenderade politikerna att säga 'ja' till en förstudie. Rekommendationen följdes upp med ett enhälligt kommunfullmäktigebeslut. Vidare kan den skrivelse som projektledningen, som bestod av en politiker och en tjänsteman, skickade till såväl en av lokaltidningarna som beslutsfattande politiker och som uppmanade till vidare lokaliseringsstudier ses som ett exempel på att denna princip åsidosattes. Enligt den representativa demokratin är det politikernas uppgift att uttrycka åsikter och försöka enrollera stöd för dessa, medan det är en tjänstemannauppgift att administrera besluten.

I förstudien i Tierp fanns vissa förutsättningar för det civila samhället (organisationer och allmänhet) att delta i förstudiearbetet. Ett exempel är att Referensgruppens ledamöter hämtades både från det politiska och det civila samhället. Deras informationsaktiviteter fick därför både politisk och civil avsändare. Referensgruppen anordnade bland annat seminarier och informationsmöten. Vad gäller perspektiv och källor använde sig Referensgruppen och projektledningen främst av information från SKB, myndigheterna och externa föredragshållare, medan opinionsgrupperna i första hand refererade tillsynsmyndigheterna och experter som dragit andra slutsatser än de som anlätades av SKB. Utifrån ovanstående blir det logiskt att dra slutsatsen att representanter för det civila samhället i Tierp hade möjligheter att sprida information under förstudiearbetet. Denna slutsats stöds av att opinionsgrupperna erhöll ekonomiskt stöd för sin verksamhet.

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns tydliga exempel på representativ demokrati i samband med beslutet om att acceptera en förstudie och i samband med beslutet att avstå en platsundersökning. Under själva förstudieprocessen upplevdes dock majoriteten av politikerna som frånvarande. På så sätt blir

slutsatsen gällande politikernas roll som medborgarnas representanter tvetydig. När det gäller allmänhetens möjlighet att delta i det politiska arbetet kan bildandet av Referensgruppen och opinionsgrupperna ses som exempel på detta. Förstudien i Tierp kan därför inte ses som ett exempel på elitdemokrati.

Deltagardemokrati

Deltagardemokratin bygger på sex principer. Den första är att medborgarna är de centrala aktörerna och därför blir relationen mellan det civila samhället och det politiska samhället viktig. I Tierp skedde det mesta av medborgarengagemanget via två starka opinionsgrupper, Mehedeby-Orrskogsgruppen och SOS-Tierp. Dessutom skedde en del av medborgarengagemanget via Referensgruppen men då denna grupp också bestod av politiker är dess arbete inte ett lika tydligt exempel på allmänt engagemang som arbetet i opinionsgrupperna. SOS-Tierp och Mehedeby-Orrskogsgruppen bildades under förstudien och var kritiska mot ett slutförvar i kommunen. Några av de medborgare som var positiva till ett slutförvar försökte skapa en egen opinionsgrupp, JAKT-gruppen, vilken dock aldrig bildades formellt. I enlighet med denna princip är inte bara allmänheten skyldig att engagera sig, utan politiker ska också uppmuntra och underlätta för deltagande. Ett exempel på ett sådant initiativ är det ekonomiska stöd som Mehedeby-Orrskogsgruppen och SOS-Tierp erhöll för sina saktiviteter. För att denna princip ska anses uppfylld förutsätts också att politiker lyssnar på de medborgare som ej engagerar sig i olika sammanslutningar. Ett sätt att göra detta är genom folkomröstning.

Folkomröstningar kan antingen vara direkt beslutande eller rådgivande, vilket leder oss över till den andra principen: balans mellan direkt och indirekt demokrati. Med indirekt demokrati avses valda representanter som fattar beslut utifrån folkviljan. I Sverige är folkomröstningar rådgivande och diskussionen om eventuell folkomröstning kan därför studeras som ett exempel på denna princip. Vid starten av förstudien diskuterade KF om en folkomröstning borde hållas. De intervjuade uppfattar det som att en majoritet av politikerna i detta skede förespråkade en kommunal folkomröstning. Även Mehedeby-Orrskogsgruppen och SOS-Tierp efterfrågade folkomröstning och anordnade namninsamlingar för stöd till en sådan. Cirka 2000 personer skrev på listorna, vilket motsvarar omkring 10 % av kommuninvånarna. I Mehedeby, som föreslagits för en platsundersökning, skrev omkring 500 personer på. Namnlistorna överlämnades till kommunfullmäktige. Någon folkomröstning hölls dock aldrig. SOS-Tierp backade senare från kravet på folkomröstning.

Ett exempel på försök till balans mellan direkt och indirekt demokrati var att Referensgruppen och projektledningen i samband med remissrundan på SKB:s preliminära slutrapport uppmanade allmänheten, enskilt eller i grupp, företag och politiska partier att delta i remissförfarandet. En del av dessa remissvar utgjorde sedan grunden för kommunens remiss som sammanställdes av en konsult. Utöver

kommunens remiss lämnades även de enskilda remissvaren över till SKB. Intervjupersonerna är osäkra på hur stort inflytande SOS-Tierps och Mehedebys Orrskogsgruppens arbete hade över förstudien och de politiska besluten angående en platsundersökning. Om politikerna tog intryck av föreningarnas arbete, så kan det ses som ett exempel på direktdemokrati.

En tredje princip är öppenhet, det vill säga tillgång till information och kunskap. Politikerna förväntas att frivilligt erbjuda information om sitt arbete. I enlighet med denna princip bör politiker också ha överläggningar med sårntressen i frågor som berör dessa. Denna princip uppfylldes i kommunens förstudiearbete. Referensgruppen, projektledningen och informatören erbjöd information via hushållsutskick, informationsmöten, seminarier och genom att Referensgruppens protokoll och verksamhetsplan lades ut på kommunens hemsida. Media bjöds också in till informationsmöten och seminarier. Vidare anordnade kommunen speciella informationsmöten för boende i Mehedebys samt deltog på möte anordnat av aktörer i detta område. Slutligen gav kommunen SOS-Tierp samt tillsynsmyndigheterna möjlighet att delta med information på studieresor till Oskarshamn, vilket bidrog till att allmänheten fick möjligheter att höra olika perspektiv av kärnavfallsfrågan. Samtidigt som ovanstående exempel illustrerar en politisk öppenhet så upplevde många intervjupersoner att de är okunniga om hur det kom sig att kommunfullmäktige röstade 'nej' till en platsundersökning. De säger också att de inte heller i efterhand fått någon förklaring till beslutet. Avsaknad av information om fullmäktigeledamöternas resonemang visar att principen för information om det politiska arbetet inte tillfullo uppfylldes. I och med att fullmäktigeledamöterna upplevdes som osynliga under förstudien, och partilinjerna var diffusa, blev omröstningen oförutsägbar. Det politiska beslutet blev därför inte transparent.

Nästa princip är offentlig och öppen diskussion, vilket innebär möjligheter för olika ståndpunkter och intressen att konfronteras mot varandra. Som nämndes ovan anordnade kommunen flera informationsaktiviteter där medborgarna kunde ställa frågor till kommunens ansvariga, SKB, tillsynsmyndigheterna, opinionsgrupperna och olika experter. Bland intervjupersonerna finns de som uppfattade dessa frågestunder som begränsade och tyckte att en del frågor besvarades väl kort. Projektledningen besvarade också frågor som restes av allmänheten i debattinlägg och insändare i lokaltidningarna, vilket kan ses som ett tecken på diskussion med allmänheten. Ett annat exempel på en arena där politiker och allmänhet, i form av ideella organisationer, möttes var Referensgruppen.

Den femte principen är ömsesidighet, det vill säga tolerans och förståelse för olika åsikter och värderingar samt att åsikter inte bör utestängas från den offentliga diskussionen. Eventuella försök att utestänga frågor, argument och aktörer kan ses som gränsarbete. Å ena sidan inbjöd Referensgruppen och projektledningen föreläsare med olika perspektiv och som tidigare nämnts erhöLL de kritiska opinionsgrupperna ekonomiskt stöd. Å andra sidan hörs röster bland

de intervjuade som menar att de perspektiv och åsikter som opinionsgrupperna framförde inte var relevanta eller trovärdiga, vilket kan ses som exempel på försök till utestängning. Bland de intervjuade framförs även åsikten att folks oro var överdriven eller irrelevant, vilket kan ses som försök att utestänga argument från diskussionen.

Den sjätte och sista principen, ansvar, innebär att alla medborgare bör engagera sig i politiska frågor. Denna princip kan inte sägas ha uppfyllts i tillräcklig grad. I intervjuerna riktas kritik mot att politiker utanför Referensgruppen visade dåligt engagemang för kärnavfallsfrågan. Även allmänhetens intresse, både enskilt och i olika sammanslutningar, anses ha varit lågt. Dels upplevdes relevanta organisationer som den lokala naturskyddsföreningen i Tierp och den lokala företagarföreningen som frånvarande, dels efterfrågades större engagemang för frågan från barnfamiljer, kvinnor och ungdomar. Då dessa grupper upplevdes som oengagerade menar intervjupersonerna att de inte tog tillräckligt ansvar för kärnavfallsfrågan och förstudien. Hur mycket engagemang en aktör bör uppvisa för att den ska sägas vara ansvarstagande svarar inte demokratimodellen på, utan det är en fråga om hur olika aktörer uppfattar varandras engagemang eller icke-engagemang i en fråga.

Som visades ovan fanns tydliga inslag av deltagardemokrati i Tierp, främst genom att två lokala opinionsgrupper bildades och deltog i förstudieprocessen. Kommunen valde också att stödja opinionsgrupperna ekonomiskt samt bjuda in dem att delta vid informationsaktiviteter. Ett annat exempel är att organisationer inbjöds att medverka i kommunens referensgrupp. Bland allmänheten upplevdes intresset för kärnavfallsfrågan och förstudiearbetet vara lågt med undantag från de boende i Mehedeby. Som exempel på lågt intresse nämns att inte särskilt många kom till informationsaktiviteterna och i de fall de kom ställdes få frågor.

Deliberativ demokrati

Det första kännetecknet på deliberativ demokrati är att deliberationer (samtal eller diskussioner) ska ligga till grund för politiska beslut. Ett andra kännetecken är att medborgare, i grupp eller enskilt, bör ges möjlighet att delta i offentliga samtal. Deltagande förutsätter inte bara framförande av egna argument, utan även att man lyssnar på och tar intryck av andras argument och åsikter. Deliberationer som involverar beslutsfattare eller får återverkan på beslutsfattandet tillmäts större vikt, vilket leder till fokusering på diskussioner inom det politiska samhället och mellan politiker och medborgare. Kopplingen mellan demokratiska deliberationer och beslutsfattandet är ett tredje kännetecken på deliberation. Även diskussioner som inte har en tydlig återkoppling till politiskt beslutsfattande tillmäts betydelse då deltagande i offentliga diskussioner anses utveckla individens demokratiska förmåga och på så sätt blir deliberationer inom det civila samhället viktiga. Ett fjärde kännetecken är tillgång på platser. För att samtal

överhuvudtaget ska kunna uppstå, krävs tillgång till arenor där människor kan mötas. Exempel på en viktig arena för diskussion är media där olika aktörer och argument kan mötas. Rätten till information är ett femte kännetecken på deliberativ demokrati. Ett sjätte kännetecken är att lyssna på och kanske ta hänsyn till andra aktörers inlägg i deliberationen.

De intervjupersoner som ser alla svenskar som berörda av kärnavfallsfrågan anser att dessa bör delta i diskussioner som ska ligga till grund för beslutsfattandet. Ingen av intervjupersonerna menar att sådana samtal har uppstått, vare sig med svenska folket i stort eller med rikspolitiker. På så sätt uppfylldes vare sig det första eller det fjärde kännetecknet på deliberativ demokrati. Som orsak till avsaknad av nationell deliberation nämns ointresse från rikspolitiker och den allmänna opinionen, vilket leder till att kärnavfallsfrågan hanteras som en lokal fråga. Den lokala hanteringen får till följd att en tydlig arena för dialog mellan lokala och nationella aktörer saknas, med visst undantag för dialogen mellan lokala aktörer och tillsynsmyndigheterna. En annan möjlig orsak till avsaknaden av en nationell deliberation är bristande information om kärnavfallsfrågan. Denna situation uppstod dels på grund av att förstudieaktörerna i första hand försökte informera kommunmedborgarna, dels på grund av att rikspolitiker och boende i andra kommuner visade lite intresse för slutförvarsfrågan. I intervjuerna hörs också röster som menar att kärnavfallsfrågan berör boende i andra norduppländska kommuner, speciellt i förstudiekommunerna Älvkarleby och Östhammar. Dessa personer menar således av frågan snarare är regional än lokal och nationell. Vissa samtalsmöjligheter uppstod för kommunerna i samarbetsgruppen för norduppländska kommuner, NUSKA.

Ett exempel på en arena där deliberation mellan politiker och allmänhet skulle kunna uppstå är Referensgruppen. SOS-Tierp upplevde dock att vissa aspekter av förstudien var ovälkomna att diskutera i Referensgruppen. Exempel på frågor som sågs som irrelevanta var kritik mot den kommunala hanteringen av förstudien och ifrågasättande av SKB:s lokaliseringsarbete. Då det upplevdes som att vissa aspekter av kärnavfallsfrågan inte var välkomna att diskuteras, uppfylldes inte det andra kännetecknet på deliberativ demokrati. Denna slutsats förstärks av att SOS-Tierp lämnade gruppen och av att Mehedeby-Orrskoggruppen inte deltog i Referensgruppen. På så sätt deltog inte de största opinionsgrupperna i Referensgruppens diskussioner. Andra exempel på svårigheter att diskutera olika aspekter av förstudiefrågan är att några intervjupersoner upplevde det som att känslomässiga aspekter av frågan och arbetstillfällena sågs som irrelevanta att diskutera.

Referensgruppen ville också få till stånd en diskussion med kommunalpolitiker, särskilt med KSAU och kommunalråden. I intervjuerna uppges att kontakten med KSAU var bristfällig trots att utskottet var Referensgruppens styrgrupp. Vidare framhålls att kommunalråden inte visade något större intresse under förstudiens gång, trots upprepade försök från

Referensgruppens sida att inbjuda dem till informationsmöten. Då det var svårt att skapa en mötesplats för diskussioner mellan dessa grupper kan en deliberation mellan dessa inte sägas ha ägt rum.

En tredje aktör som Referensgruppen ville diskutera kärnavfallsfrågan med var SKB och mellan dessa aktörer fanns flera arenor att tillgå och därmed möjligheter till deliberation. Det finns exempel på att ledamöterna tog intryck av SKB:s argument genom att en majoritet av dessa uttryckte sig positivt till ett slutförvar i Tierp samt hänvisade till information från SKB. Det finns även exempel på att SKB tog intryck av Referensgruppen och opinionsgrupperna då krav och frågor från dessa resulterade i extra utredningar om konsekvenserna av ett eventuellt slutförvar. Dessutom inbjöd SKB kommunen att utse representanter för att medverka i utredningarna. Ett exempel på sådan medverkan är att Mehedeby-Orrskogsgruppen deltog i Transportutredningen. Däremot tillmötesgick SKB inte kommunens krav på en strategisk miljöbedömning, ett krav som väcktes av SOS-Tierp.

Referensgruppen sökte också deliberation med myndigheterna. Till en början upplevdes det som svårt att få till stånd en dialog med SKI och SSI, men detta ändrades under förstudiens gång då myndigheterna deltog vid informationsmöten och seminarier. Det kanske tydligaste exemplet på deliberation med myndigheterna var studieresorna till Oskarshamn då resenärerna besökte en av myndigheterna. På så sätt skapades dels en arena för samtal mellan Referensgruppen och myndigheterna, dels mellan allmänheten och myndigheterna.

I intervjuerna uppges att det var svårt att skapa en dialog med en bredare allmänhet. De medborgare som upplevdes som mest engagerade var aktiva i någon av opinionsgrupperna. Som orsak till brist på dialog med allmänheten kan avsaknad av arena inte ses som en förklaring då det anordnades ett flertal informationsmöten dit allmänheten inbjöds och hade möjlighet att ställa frågor och få svar. Som orsaker till bristande dialog nämns att få medborgare dök upp vid dessa möten, att ännu färre ställde frågor eller gav uttryck för sin syn på förstudien eller kärnavfallsfrågan samt att opinionsgrupperna tog stort utrymme vid frågestunderna. Svårigheterna att få en bredare allmänhet att delta i förstudiearbetet kan tolkas som att allmänheten inte uppfyllde kravet på ansvar för politiska frågor.

Mellan Referensgruppen och de tre opinionsgrupperna samt mellan kommunpolitiker och SOS-Tierp finns exempel på deliberation. Även om Mehedeby-Orrskogsgruppen inte deltog i Referensgruppen finns tecken på deliberation med kommunen och SKB. Exempelvis fick gruppen en representant i den transportutredning som genomfördes under förstudien. Några av de argument och frågor som gruppen väckte i sitt remissvar till den preliminära slutrapporten återfinns också i kommunens remiss. Det är dock viktigt att komma ihåg att Mehedeby-Orrskogsgruppen vid ingången i dialoger med andra aktörer hade tagit ställning i sakfrågan och inte ändrade åsikt. Detta kan tolkas som att

påverkan var enkelriktad och gick från Mehedeby-Orrskogsgruppen till den andra aktören.

I fallet med SOS-Tierp uppstod deliberation genom att föreningen, efter förfrågan, fick delta med information på studieresorna till Oskarshamn. Via resorna nådde föreningen fler kommuninvånare än den annars hade gjort och på så sätt underlättades för en allmän diskussion kring föreningens argument och ståndpunkter. Ett annat exempel på deliberation är att en del politiker framförde några av föreningens argument offentligt samt att dessa återfinns i kommunens remissvar. Det är dock viktigt att även här komma ihåg att det främst var motparten i diskussionen som tog intryck av SOS-Tierps argument då föreningen inte ändrade åsikt. Genom att SOS-Tierp lämnade sin plats i Referensgruppen avbröts, eller försvårades, deliberationen. Avhoppet från Referensgruppen kan tolkas som att föreningen inte ville ta intryck av motståndarsidans argument eller inte tyckte sig få gehör för sin definition av kärnavfallsfrågan.

När det gäller JAKT-gruppen diskuteras gruppen inte i lika stor utsträckning som de övriga opinionsgrupperna. En diskussion mellan gruppen och projektledningen uppstod, då projektledaren uppmuntrade försök att starta en grupp för kommuninvånare som var positiva till ett slutförvar i kommunen.

Deliberationerna mellan Referensgruppen, SOS-Tierp och Mehedeby-Orrskogsgruppen kan ses som exempel på deltagande deliberativ demokrati. Inom denna variant av deliberativ demokrati betonas vikten av en dialog mellan politiker och allmänhet. Vidare betonas att argument som det civila samhället för fram bör ha inflytande över hanteringen av en politisk fråga och påverka beslutet. Orsaken till att deliberationerna i huvudsak utspelades utanför den parlamentariska arenan är att få politiker utanför Referensgruppen engagerade sig i förstudien.

Inom en annan variant, rationell deliberativ demokrati, betonas vikten av kunskap och förmågan att formulera rationella argument. En rationellt baserad deliberation kan innebära att experter och sakkunniga får stort inflytande. Både Mehedeby-Orrskogsgruppen och SOS-Tierp ifrågasatte de vetenskapliga argument som SKB framförde och försökte framföra motargument. En del av de forskare och experter som opinionsgrupperna inspirerades av bjöds in till kommunen för att hålla föredrag. Detta, tillsammans med ekonomiskt stöd till opinionsgrupperna och deras möjligheter att delta i informationsaktiviteter, kan tolkas som att alternativa argument fick gehör i diskussionen i Tierp. Samtidigt hörs röster som säger att de argument som opinionsgrupperna framförde inte var relevanta, vilket visar att det rådde oenighet kring gruppernas medverkan.

Synen på kärnavfallsfrågan som i första hand en fråga för tekniska experter och valda politiker (elitdemokrati) delas inte av alla, utan flera av de intervjuade poängterar att lekmän bör våga ifrågasätta experters kunskaper och gå i dialog med dem. För att kunna diskutera med experterna ansåg intervjupersonerna att det krävdes en viss kunskapsnivå. Ungefär lika många av de intervjuade upplevde

att det var relativt lätt att informera sig om kärnavfallsfrågan som att informationen var svår och teknisk.

Inom rationell deliberativ demokrati framförs förmågan att formulera rationella argument som en förutsättning för deltagande i beslutsfattande och retorisk skicklighet ses som ett viktigt redskap. Betonandet av rationalitet och argumentationsteknik gynnar i allmänhet experter och akademiker, vilket leder oss över till frågan om vikten av utbildning eller förkunskaper om den fråga som diskuteras. Vad som avses med rationalitet är en förhandlingsfråga mellan diskussionsdeltagarna. I Tierp uttalades inga krav på förkunskaper om kärnavfallsfrågan för deltagande i Referensgruppen, men ungefär hälften av de intervjuade hade förkunskaper. Även flera av de aktiva i opinionsgrupperna hade förkunskaper om frågan, av utredningsarbete och av att tolka vetenskapliga rapporter. Förkunskaper är inte nödvändigt för att delta i politiska diskussioner, men de kan underlätta deliberation. Trots detta kom diskussionen till stor del att domineras av vetenskapliga argument, dels genom hänvisningar till olika experters forskningsresultat, dels genom att de aktörer som deltog mest frekvent i diskussionerna hade eller införskaffade sig en hög kunskapsnivå. De aktörer som oftast deltog i diskussionerna var SKB, opinionsgrupperna, Referensgruppen och projektledningen. Genom sitt engagemang i frågan erhöll dessa kommunala representanter och opinionsgrupperna en högre kunskapsnivå än övriga medborgare i Tierp. De blev på så sätt erfarenhetsbaserade experter. Detta blev extra tydligt vad gäller opinionsgrupperna då deras medlemmar presenterade alternativa vetenskapliga resultat. I intervjumaterialet hörs röster som säger att opinionsgrupperna, framförallt SOS-Tierp, på offentliga möten ställde frågor på en hög vetenskaplig nivå och framförde vetenskapliga argument som var svåra för lekmän att förstå. Då opinionsgrupperna skaffade sig och framförde alternativ expertkunskap väcks frågan vilken aktör som ska ses som expert samt vad som definieras som relevant kunskap. Diskussionerna som uppstod mellan opinionsgrupperna, de etablerade experterna och de kommunala representanterna kan ses som tecken på en expertbaserad deliberativ demokrati där SOS-Tierp men även Mehedeby-Orrskoggruppen tog chansen att delta på arenor skapade av andra aktörer. Opinionsgruppernas engagemang och expertstatus var dock omtvistad, då röster hördes om att de argument som grupperna framförde inte vara relevanta, vilket kan tolkas som gränsdragningsförsök (utestängning) gentemot dessa inlägg.

Som visades ovan gjordes flera försök, varav några lyckades, till deliberation mellan flera olika aktörsgrupper. I dessa diskussioner samexisterade olika varianter av deliberation. Viktigt att slå fast är att det under förstudien fanns flera arenor att tillgå för att bedriva deliberation och att en opinionsgrupp gavs möjlighet att informera på en av de största aktiviteterna, studieresorna. På så sätt kan Tierps förstudie sägas ha rymt flera inslag av deliberativ demokrati.

Teknokrati

Inom ett teknokratiskt styrelseskick eftersträvas beslut baserade på expertkunskaper och på så sätt åsidosätts allmänhetens kunskaper och erfarenheter. Argumentet för detta åsidosättande eller reduktion av allmänhetens inflytande är att denna är alltför emotionell och därför ej kan fatta rationella beslut. Med rationella besluts avses beslut som vilar på vetenskapliga fakta. Inte bara allmänhetens inflytande utan även politikernas beslutsmakt kan åsidosättas i vissa frågor. Inom teknokratın dras således en gräns mellan de som förstår och de som inte förstår en fråga och det är de förra som på grund av sina kunskaper ska ges beslutsmakt och möjlighet att delta i en frågas hantering.

Under förstudien i Tierp kan bland annat SKB och tillsynsmyndigheterna ses som experter då dessa besitter stora kunskaper i kärnavfallsfrågan. SKB är den aktör som till stor del initierar och samordnar forskningen på kärnavfallsområdet och också genomför lokaliseringsstudierna. Kommunala tjänstemän brukar inkluderas i expertkategorin, men hade inte en lika tydlig expertroll i förstudiearbetet då endast ett fåtal av dessa engagerades i frågan. En annan typ av experter var de aktörer som de engagerade aktörerna refererade till som experter. Som exempel kan nämnas experter som anlätades av SKB, personer vid tillsynsmyndigheterna eller aktiva i miljöorganisationer. I intervjuerna refereras ofta till dessa experter. Eftersom det var kommunfullmäktige i Tierp som fattade beslut om att både ingå i förstudie och att avvisa platsundersökning uppstod ingen formell teknokrati.

Frågan vem som är expert är viktig eftersom det ofta råder oenighet mellan olika experter om hur till exempel grundvattnet i framtiden kan komma att påverka säkerheten hos ett slutförvar och då experter från en mängd olika discipliner anlitas. Expertbegreppet inkluderar inte bara utbildade (diplomerade) experter utan även erfarenhetsbaserade experter. Referensgruppen liksom de aktiva medlemmarna i opinionsgrupperna kan ses som erfarenhetsbaserade experter, då de under flera års tid arbetade med kärnavfallsfrågan. Enligt en sådan uppfattning är det inte ett problem att de medborgare som har arbetat med frågan, till skillnad från dem som passivt och tämligen ointresserat mottagit information, får större inflytande. En gradnivå av inflytande utifrån kunskapsnivå är snarare en garant för rationella beslut. På detta sätt kan Referensgruppens och opinionsgruppernas åsikter i kärnavfallsfrågan ses som expertbaserade och inom en demokrati med teknokratiska förtecken berättigar detta till större inflytande. Det är dock inte självklart att se Referensgruppen och opinionsgrupperna som experter. Om detta fanns olika synpunkter bland de intervjuade.

Då det råder oenighet bland intervjupersonerna om hur stort inflytande SKB, myndigheterna, Referensgruppen, Mehedeby-Orrskogsgruppen och SOS-Tierp hade över KF:s beslut går det inte att göra en klar koppling mellan deras arbete och ett expertbaserat beslut (svag teknokrati). Däremot finns exempel på stort inflytande från dessa aktörer under själva förstudien. Som exempel på inflytande

från opinionsgrupperna kan nämnas att de fick gehör för vissa av sina perspektiv i kommunens remissvar samt att det förekom att politiker använde sig av opinionsgruppernas argument för att rösta 'nej' i fullmäktige. SOS-Tierp tillskrevs också expertstatus genom att föreningen fick delta med information på studieresorna till Oskarshamn och i motiveringen att ge föreningen ekonomiskt stöd nämns att de intar en särställning bland opinionsgrupperna i kärnavfallsfrågan. Även Mehedeby-Orrskogsgruppen erhöll expertstatus när det gällde transportfrågan då gruppen hade en representant i SKB:s transportutredning. Genom sina kunskaper intog opinionsgrupperna som erfarenhetsbaserade experter en särställning inom det civila samhället.

Utifrån en svagare form av teknokrati fattas beslut av politiker, men baserade på expertförslag. Även i denna variant åsidosätts allmänhetens erfarenheter och kunskaper. I delar av intervjumaterialet beskrivs allmänheten som ointresserad och okunnig om kärnavfallsfrågan och tanken att det bästa vore om politiker fattade beslut i stället för medborgarna framförs. På så sätt är det endast de personer som är väl insatta i det politiska arbetet som anses ha sakkompetens. Inom den svagare formen av teknokrati anses politiker vara beroende av en välutbildad och självständig byråkrati, som hjälper till med utformning och administration av politiken.

Sammanfattningsvis kan Tierps förstudie sägas ha rymt en svagare form av teknokrati genom att kommunala tjänstemän såsom kommunens bygg- och miljöchef och den kommunala projektledaren samt opinionsgrupper fick visst inflytande över frågan. Värt att notera är att denna form av teknokrati i huvudsak baserades på inflytande från erfarenhetsbaserade experter snarare än vetenskapliga experter.

5.5 Deliberation, representation, deltagande och teknokrati i Tierps förstudie

Bland aktörerna i Tierp förekom flera olika definitioner av kärnavfall och förstudie. Hur dessa frågor definierades och vilka definitioner som fick inflytande är avgörande för synen på demokratiskt inflytande. Vi har sett att det förekom flera demokratisyner på förstudien, kärnavfallsfrågan, vilka frågor som sågs som viktiga att diskutera och aktörers ansvar för dessa. Men vilken modell kom att dominera förstudiearbetet i Tierp? Och hur förhöll sig de olika demokratiidealen till varandra i praktiken? Genom att diskutera dessa frågor erhålls en djupare förståelse för kärnavfallsdemokratin i Tierp. Dessutom fås en djupare förståelse till hur de olika demokratimodellerna förhåller sig till varandra i praktiken.

I Tierp förespråkades både en teknisk och en politisk definition av förstudien och kärnavfallsfrågan. Som nämndes inledningsvis är definitionen av kärnavfallsfrågan av stor vikt för frågans demokratiska hantering. Enligt en definition handlar det om en teknisk och expertbaserad fråga, vilket innebär att

vetenskapliga argument ska ligga till grund för besluten. Detta innebär en begränsning av det demokratiska inflytandet. En alternativ definition innebär att frågan är av politisk natur och då blir det demokratiska inflytandet av största vikt. Detta kan sedan ske på olika sätt, antingen via valda representanter och/eller via olika former av allmänt deltagande. I tidigare avsnitt framkom att aktörerna i Tierp var överens om frågans demokratiska karaktär. Ingen förordar en renodlad teknokrati.

De aktörer som ser frågan som politisk efterfrågade en tydligare representativ demokrati trots att KF både beslutade att kommunen skulle delta i förstudien och inte delta i en platsundersökning. Detta agerande tillsammans med att kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) utsågs som styrgrupp för projektledningen och Referensgruppen kan ses som tydliga exempel på att förstudien hanterades enligt representativa demokratiideal. Initialt uttrycktes också en önskan från politikernas sida om att diskutera förstudien och kärnavfallsfrågan med allmänheten och KSAU gav i uppgift till två kommunala grupper, projektledningen och Referensgruppen, att handha kontakterna med allmänheten. I arbetsplanen för dessa grupper framhålls att de skulle ge allsidig information om kärnavfallsfrågan. Kravet på allsidighet tolkades som att de skulle vara neutrala i sin inställning till ett slutförvar i kommunen. Under förstudien uttalade dock båda grupperna stöd till fortsatta undersökningar i Tierp. Försöken att diskutera med medborgarna var inte alltid framgångsrika då en majoritet inte uppvisade något större intresse för frågan. De medborgare som deltog i diskussionerna var nästan uteslutande aktiva i de två stora opinionsgrupperna: Mehedeby-Orrskogsgruppen och SOS-Tierp. Som en orsak till denna brist kan nämnas politikernas frånvaro i diskussionen. Denna frånvaro kan upplevas som att frågan inte var en viktig allmänpolitisk fråga för kommunen. Kommunpolitikerna försökte således få kommuninvånarna att delta i en diskussion som politikerna själva inte var synliga inom och som skulle organiseras av två kommunala grupper som uppmanats att förhålla sig neutrala. Medborgarna lämnades att diskutera kärnavfallsfrågan med SKB och osynliga eller neutrala kommunala aktörer. Referensgruppen och projektledningen var frustrerade över denna situation, vilket är en förklaring till att de tog tydligare ställning i olika frågor, främst genom att förordar en platsundersökning. Om Referensgruppen och projektledningen inte aktivt hade försökt påverka den offentliga debatten om kärnavfallsfrågan hade opinionsgrupperna blivit den enda tydliga aktören i kommunen tillsammans med några få enskilda medborgare. Sammanfattningsvis kan sägas att den representativa demokratin i form av KF var som tydligast i början och i slutet av förstudien, men upplevdes som frånvarande under själva förstudieprocessen.

Bland de aktörer som efterfrågade en politisk definition av frågan förekom också stöd för deltagardemokratiska värderingar. Exempel på efterfrågan av ett deltagardemokratiskt ideal är skapandet av Referensgruppen vilken till hälften

bestod av föreningsrepresentanter. Vidare fick de två största opinionsgrupperna SOS-Tierp och Mehedeby-Orrskogsgruppen visst ekonomiskt stöd för sin verksamhet. SOS-Tierp fick också delta med information till allmänheten på studieresorna till de kärntekniska anläggningarna i Oskarshamn. Dessa studieresor var den största informationsaktiviteten under förstudien. Mehedeby-Orrskogsgruppen fick delta i den extrautredning om transportfrågor som SKB beslutade att genomföra då föreningen visat stort intresse för denna fråga. Slutligen inbjöds allmänheten att delta i remissarbetet på SKB:s preliminära slutrapport för förstudien. Sammanfattningsvis kan upprättandet av Referensgruppen och stödet till opinionsgrupperna sägas ha underlättat för en bredare allmänhet att få kunskap om alternativa argument och nya perspektiv på kärnavfallsfrågan. I kommunens svar på den preliminära slutrapporten inkluderades också argument från olika grupper.

I förstudien i Tierp förekom också stöd för deliberativa demokratiideal då en stor del av opinionsgruppernas arbete bestod av att försöka skapa diskussion och dialog om sin syn på förstudien och kärnavfallsfrågan. Demokratiska deliberationer uppstod också till exempel på studieresorna och mellan Mehedeby-Orrskogsgruppen och andra aktörer i transportfrågan. I deliberationerna blev olika gränsdragningsförsök tydliga.

Den deliberativa demokratimodellen kan peka i olika riktningar. En riktning går mot deltagande demokrati och en annan mot teknokrati och det är därför av intresse att fördjupa denna analys något. En bakgrund är, som redan nämnts, att förstudien i Tierp hade tydliga deliberativa inslag. Men vilka argument och perspektiv ansågs rymmas inom den demokratiska hanteringen av frågan? Vilka aktörer ansågs som legitima diskussionsparter? Med andra ord: Vilka konsekvenser fick olika definitioner av relationen mellan teknik och politik, det vill säga mellan experters och lekmäns (inklusive politikerns) ansvar för beslut om kärnavfallens slutförvaring? För att en demokratisk deliberation ska kunna ske måste arenor för samtal finnas och deltagandet måste breddas i förhållande till en representativ demokrati. I en rationell deliberativ demokrati behöver antalet arenor och deltagande inte ökas, men det finns en öppenhet för andra arenor än de parlamentariska och andra aktörer än politiker behöver involveras.

En betoning på diskussion och skapande av mötesplatser dit även allmänheten bjuds in behöver inte leda till en deltagande deliberativ demokrati, utan kan leda till en mer expertbaserad (rationell) deliberation. I Tierp fanns tendenser till båda dessa former av deliberation i och med att två opinionsgrupper, Mehedeby-Orrskogsgruppen och SOS-Tierp, intog en central position i de offentliga diskussionerna. Genom att opinionsgrupperna inhämtade stora kunskaper om kärnavfallsfrågan kom de att bli erfarenhetsbaserade experter, som försökte utmana SKB och de experter som företaget refererade till. Då en ny expertis bildades och då denna intog en central plats i diskussionerna kom en stor del av politikerna och övriga medborgare att få svårigheter att delta i diskussionerna och på så sätt drogs en gräns mellan experter (inkluderat erfarenhetsbaserade

experter) och lekmän. Definitionen av kärnavfallsfrågan som en diskussionsfråga där argumentationsskicklighet och vetenskaplig kunskap är centrala inslag behöver inte vila på en teknokratisk syn på frågan, utan kan också uppstå genom att övriga lekmän (politiker och allmänhet) väljer att inte delta eller träder tillbaka från diskussionen och på så sätt skapar större plats för andra aktörer att rama in diskussionen. Analysen av förstudien i Tierp visar att om de aktörer som från början har definitionsmyndighet, i detta fall SKB och kommunpolitikerna, uppmuntrar till medborgerligt deltagande kan diskussionen antingen ta en deltagande eller en expertbaserad form. Vilken sorts deliberation som uppstår beror ytterst på vilken typ av argument som de aktörer som är framgångsrika i sina försök att använda diskussionsarenorna presenterar. I Tierp lyckades främst SOS-Tierp dra fördel av denna möjlighet på ett sätt som ingen annan opinionsgrupp i de övriga förstudiekommunerna tidigare lyckats med. Det är dock viktigt att hålla i minnet att politikerna i Tierp inte delegerade sin beslutsmyndighet, utan de avgörande besluten fattades i fullmäktige. En intressant fråga är hur politikerna i fullmäktige påverkades av den deliberativa process som under flera års tid ägt rum i kommunen. I intervjuerna ges inget tydligt svar på hur dessa deliberationer påverkade fullmäktige.

Det fanns också aktörer i Tierps förstudie som förespråkade en teknisk och expertbaserad syn på kärnavfallsfrågan och förstudien. Bland dessa efterfrågades för det första en elitdemokratisk syn. Denna syn stöddes av de aktörer som förespråkade att beslut om en eventuell platsundersökning är en fråga för valda politiker och inte för allmänheten och opinionsgrupper. Dessutom fanns tendenser till en teknokratisk definition då några intervjupersoner argumenterade för att kärnavfallsfrågan bör hanteras av SKB, geologer och expertmyndigheterna SKI och SSI. På så sätt definierades kärnavfallsfrågan som en expertfråga. Ytterligare exempel på att kärnavfallsfrågan sågs som en expertfråga är intervjupersonernas stöd till Referensgruppens, SOS-Tierps och Mehedeby-Orrskogsgruppens arbete då dessa aktörer genom sitt intensiva arbete med frågan kan ses som erfarenhetsbaserade experter.

Sammanfattningsvis kan sägas att förstudien i Tierp i första hand kännetecknades av ett deliberativt demokratiideal med inslag att såväl deltagardemokrati som teknokrati. Orsaken till att det deliberativa idealet kom att dominera förstudien kan förklaras av kombinationen av att den representativa demokratin verkade i skymundan under förstudien och att två starka opinionsgrupper etablerades.

6. Utökat samråd om slutförvar för kärnavfall

6.1 Introduktion

Enligt miljöbalken är den aktör som planerar att uppföra och driva verksamhet med stor miljöpåverkan skyldig att genomföra en miljökonsekvensbeskrivning. Lagen ställer även krav på samråd med parter som kan tänkas bli berörda av den planerade verksamheten. Ett exempel på sådana parter är miljöorganisationer. Under samrådsprocessen måste den sökande bland annat samråda om alternativ för den planerade verksamheten. Syftet med samrådsprocessen är att berörda parter dels ska få information om den planerade aktiviteten, dels ska få en chans att påverka planer och beslut genom deltagande i processen. Sökanden ska således inte bara presentera sin planerade verksamhet, utan också ta hänsyn till andra aktörers kommentarer. Efter avslutat samråd sammanställer verksamhetsutövaren en miljökonsekvensbeskrivning och en samrådsredogörelse. Dessa dokument utgör grunden för den ansökan som granskas av miljödomstolen och senare regeringen.

Det här kapitlet handlar om SKB:s utökade samråd med (miljö)organisationer på lokal, regional och nationell nivå på temat alternativa metoder för omhändertagande av använt kärnbränsle. De studerade samråden är tre till antalet och hölls i platsundersökningskommunerna Oskarshamn och Östhammar (lokalt) och i Stockholm (nationellt) under år 2004.⁴⁷⁵ Samrådsmöten kring alternativa metoder är av intresse att studera då SKB sedan 30 år tillbaka har utvecklat en metod för att ta hand om kärnavfallet, KBS-3. SKB:s stora satsning på denna metod och myndigheternas och regeringens godkännande av företagets forsknings-, utvecklings- och demonstrationsarbete (FUD) med KBS-3 som grund, innebär att flera aktörer har satsat stora resurser (tid och pengar) på metoden. Ett underkännande av metoden vore därför en motgång för såväl SKB som granskare och beslutsfattare. Samtidigt innebär inte godkännandet av SKB:s tidigare FUD-arbete att miljödomstolen, tillsynsmyndigheterna och regeringen slutligen har godkänt metoden, utan SKB måste fortsätta att erhålla samhälleligt stöd för KBS-3-metoden för att kunna slutföra uppdraget att säkert omhänderta det svenska kärnavfallet. För att lyckas få stöd för att bygga ett slutförvar utifrån KBS-3-metoden krävs att SKB erhåller stöd av miljödomstolen, regeringen och granskningsmyndigheterna, men också av kommunerna och enskilda individer; allmänheten, närboende och organisationer, som SKB i olika situationer interagerar med. Samrådsmötena blir på så sätt både potentiella arenor för SKB

⁴⁷⁵ Sedan augusti 2005 benämns dessa möten 'samråd' på grund av förändringar i miljöbalken. Tidigare fanns det en uppdelning i så kallade 'tidiga samråd' respektive 'utökade samråd'. Här används den benämning som aktörerna själva använder vid den tid då samråden studerades.

att presentera KBS-3-metoden och för enskilda individer och organisationer att påverka metoden för ett framtida slutförvar. Vidare är det av intresse att studera dessa samråd då många miljö- och naturorganisationer tar avstånd från KBS-3-metoden eller argumenterar för andra metoder och för mer forskning om andra metoder. Dessutom har flera av organisationerna följt kärnavfallsfrågan under många år och har på så sätt skaffat sig kunskap om denna, kunskap som kan vara av intresse att studera. SKB:s vilja att erhålla stöd för sitt kärnavfallsprogram och organisationernas vilja att påverka detta innebär att samråden kan bli en arena för en kamp om vilken metod som är den mest lämpade, vilken aktör som anses ha relevant kunskap och vilken aktör som ses som legitim samrådspart. Med legitim samrådspart avses kampen om vilken aktör som bjuds in till samråd och vilken aktör som får tillträde till diskussionerna under samråd.

Då miljöbalken både ställer krav på information om miljökonsekvenserna av det planerade projektet samt ett ökat allmänt deltagande i planeringsprocessen, uppstår en potentiell spänning mellan exploitörens vilja att presentera sitt projekt och allmänhetens vilja att påverka verksamhetens utformning. Speciellt komplicerat kan kraven på information och deltagande bli om enskilda individer och miljö- och opinionsgrupper försöker förändra SKB:s slutförvarsprogram. För att analysera spänningen mellan information och deltagande används gränsarbetsbegreppet och den deliberativa demokratimodellen. Modellen kan delas in i rationell respektive deltagande deliberation. Denna modell och dess varianter används som analysram då SKB beskriver sin samrådsverksamhet som ett 'dialogarbete'. På så sätt påminner beskrivningen av samråden om modellens mest centrala kännetecken: dialog som ett politiskt redskap. Vidare uppvisar beskrivningen av samråden också överlappningar med den deltagardemokratiska modellen eftersom SKB inbjuder ett flertal aktörer utanför den parlamentariska demokratin att delta i samrådsprocessen. Modellen används dock inte som analysram i kapitlet eftersom SKB betonar dialog snarare än deltagande i sin samrådsprocess. Genom att applicera gränsarbetsbegreppet och den deliberativa demokratimodellen på det insamlade materialet (tre deltagande observationer, anteckningar, SKB:s underlagsmaterial inför samråd, deras dokumentation av samråd samt organisationernas skrivelser), blir det möjligt att studera vilka deliberativa strategier och informationsstrategier SKB och andra aktörer använder för att presentera olika förvarsmetoder, kampen om rollfördelningen mellan olika samrådsdeltagare, vilken karaktär samtal och diskussioner har samt vilka aktörer och frågor som välkomnas respektive utestängs från samtalen genom gränsdragningar. Gränsarbetsbegreppet kan delas in i två typer: expansion och försvar. Dessa typer i kombination med de deliberativa varianterna deltagande respektive rationell deliberation gör det också möjligt att undersöka relationen mellan strategiskt agerande (gränsarbete) och deliberativa ideal såsom att lyssna på och ta hänsyn till andra ståndpunkter. Dessutom används expertbegreppet

tillsammans med gränsarbetsbegreppet i syfte att studera vilken aktör som erhåller expertstatus. Slutligen används dessa begrepp för att studera vilken form av expertis som efterfrågas: certifierad eller erfarenhetsbaserad expertis.

I huvudsak deltog natur- och miljöorganisationer på de studerade samråden, även om andra aktörer också var välkomna att delta. Samrådsmötena har valts ut mot bakgrund av att de riktades mot 'samma' aktör (organisationer) och hade samma teman (alternativa metoder för omhändertagande av kärnavfallet och omfattnings- och avgränsningsrapporterna för MKB-dokument för Oskarshamn respektive Östhammar). Genom att välja tre utökade samråd som riktar sig mot samma aktörskategori och med samma teman, kan utformningen av samråden och vad som sker på dessa dels analyseras var för sig, dels jämföras som en samrådsserie. Tema för mötena väljs av SKB. En analys av samrådsmöten ger möjlighet att studera vilken form av deliberativ demokrati (samtalsideal) aktörerna ger uttryck för. Eftersom flera miljö- och naturorganisationer har följt kärnkrafts- och kärnavfallsfrågan under en relativt lång period och då en del av dessa erhållit pengar för att följa samrådsprocessen är det av intresse att studera utökade samråd med dessa aktörer.

Utöver denna inledning, består kapitlet av ytterligare fem avsnitt. Det andra avsnittet består av en presentation av samråd enligt miljöbalken. I det tredje avsnittet presenteras hur SKB i skrift beskriver sin syn på samrådsprocessen. Efterföljande avsnitt består av en beskrivning av tre utökade samråd med organisationer om alternativa metoder. I detta avsnitt beskrivs dels vad som skedde på samråden, dels hur SKB organiserar sina samråd utifrån miljöbalkens krav och företagets egen önskan om dialog. Vidare innehåller avsnittet en beskrivning av hur andra samrådsdeltagare tolkar miljöbalkens krav på samråd. Kapitlet avslutas med en analysdel där den övergripande frågan är: *Finns det mekanismer på de tre utökade samråden som stödjer respektive motverkar demokratisk deliberation?* Denna analys består av två delar. I den första delen diskuteras huruvida samrådsmötena var en arena för deliberation eller inte och i den andra analyseras gränserna och förutsättningarna för deliberation.

6.2 Samråd enligt miljöbalken

Miljöbalken antogs år 1999.⁴⁷⁶ I balkens första kapitel framgår att den ”[...] syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.”⁴⁷⁷ I enlighet med miljöbalken måste den aktör som planerar en verksamhet eller åtgärd som innebär ’betydande miljöpåverkan’ ta fram en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). En miljökonsekvensbeskrivning är dels ett dokument där miljöeffekter av ett planerat projekt beskrivs, dels en arbetsprocess där ett flertal aktörer deltar. Intentionerna bakom MKB är att ta större hänsyn till miljö i planer och projekt samt att göra planeringsprocessen öppen för insyn och ge möjlighet till deltagande och inflytande. Det är upp till länsstyrelsen att besluta om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en ’betydande miljöpåverkan’, men då kärntekniska verksamheter alltid faller inom ramen för betydande miljöpåverkan åläggs sökanden (SKB) att genomföra en miljökonsekvensbeskrivning med tillhörande samråd.⁴⁷⁸ När det gäller lokaliseringen av kärnavfallet innebär detta att SKB har ansvaret för att samråda om det planerade slutförvaret med tillhörande inkapslingsanläggning. Kraven på MKB-processen regleras i miljöbalkens sjätte kapitel. Syftet med en MKB är:

”[...] att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljö.”⁴⁷⁹

När det gäller regler för samrådsförfarandet framgår av miljöbalken att den sökande i ett första skede ska samråda med länsstyrelsen⁴⁸⁰ och med enskilda som kan antas bli särskilt berörda av den planerade verksamheten. Samrådet ska ske i god tid. Exakt ’när’ samråd ska initieras regleras inte i miljöbalken, men det framgår att samråd ska ske så tidigt i planeringsprocessen att grundläggande förändringar är möjliga, till exempel att den föreslagna lokaliseringen kan ändras.⁴⁸¹ Vidare ska samråd ske i behövlig omfattning innan en ansökan skickas in och innan en miljökonsekvensbeskrivning (MKB-dokument) upprättas. De

⁴⁷⁶ För en beskrivning av framtagandet av miljöbalken och tidigare lagar på miljöområdet hänvisas läsaren till SOU 2002:46 kapitel 5 ’Lagregler’ ss. 43-59 och kapitel 12 ’MKB-samråd och annat samråd’ ss. 107-115.

⁴⁷⁷ SFS 1998:808.

⁴⁷⁸ SFS 1998:808 6 kapitlet 3 § och SOU 2004:67 s. 111.

⁴⁷⁹ SFS 1998:808 6 kapitlet 3 §.

⁴⁸⁰ I SKB:s fall innebär det att samråd måste hållas med länsstyrelsen i Kalmar respektive Uppsala län, då Oskarshamn tillhör Kalmar län och Östhammar tillhör Uppsala län.

⁴⁸¹ SOU 2002:46 s. 48 och SOU 2004:67 ss. 129ff.

samrådsmöten som hålls innan MKB-dokumentet skrivs är en del av en pågående MKB-process.⁴⁸²

Utöver samråd med länsstyrelsen och med enskilda så måste den sökande även samråda med statliga myndigheter som berörs av den planerade verksamheten samt med de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda.⁴⁸³ Under denna del av processen ska dels den planerade verksamheten diskuteras, dels frågor om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning behandlas.⁴⁸⁴ Vilka organisationer som bör bjudas in är öppet för tolkning, men Statens råd för kärnavfallsfrågor (Kärnavfallsrådet) menar att miljöbalken i första hand syftar på lokala miljö- och naturvårdsorganisationer:

Bland de organisationer som kan vara berörda [är] miljö- och naturvårdsorganisationer, särskilt sådana som är verksamma på den ort där verksamheten planeras.⁴⁸⁵

För att underlätta för natur- och miljöorganisationer att följa samrådsprocessen i samband med lokaliseringen av kärnavfallet är det möjligt för vissa ideella föreningar som tänker delta i de utökade samråden att söka ekonomiska medel. Pengarna kommer från Kärnavfallsfonden och kräver en lagändring av riksdagen. Som argument för att göra det möjligt för föreningar att söka medel ur Kärnavfallsfonden nämns att: ”Frågan om slutförvaret är mycket komplex och kräver allsidig belysning”⁴⁸⁶. Ansökan bedöms av SKI. Totalt delas högst 2,5 miljoner per år ut, vilket innebär att denna summa delas mellan de föreningar som beviljas medel. Stödet får användas till föreningens kostnader att delta i de utökade samråden, att följa och bedöma frågor som rör slutförvaring av använt kärnbränsle och dess påverkan på miljön samt människors hälsa samt omfatta löne- och lokalkostnader och övriga administrativa kostnader. Stödet får inte användas till utgifter för information riktad direkt till allmänheten utöver vad som

⁴⁸² SFS 1998:808 4 §. Då det fanns en skillnad mellan ’tidigt’ respektive ’utökat’ samråd vid tidpunkten för de tre samråd som här studeras ägde rum, så används benämningen ’utökat samråd’ om dessa. I samband med förstudierna anordnade SKB olika former av samråd, som ofta benämns ’tidiga samråd’. Det är viktigt att påpeka att dessa samråd inte är de samma som de tidiga samråd som förr reglerades i miljöbalken. På dessa samråd deltog SKB, centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner och särskilt berörda. För dessa samråd fanns inga rättsligt bindande regler, men deltagarna hade ambitionen att samråden skulle bedrivas i miljöbalkens anda. SOU 2002:46 ss. 109f. För en beskrivning av dessa samråd hänvisas läsaren till kapitel 22 ’Samspelet mellan kommun och länsstyrelse’ i SOU 2002:46 och avsnitt 2.8 ’Samråd enligt miljöbalken’ i SOU 2004:67. En beskrivning av de så kallade tidiga samråden i Nyköping och Tierp återfinns i Johansson, Lidskog & Sundqvist 2002 respektive Johansson 2004.

⁴⁸³ SFS 1998:808 6 kapitlet 4 §.

⁴⁸⁴ SFS 1998:808 6 kapitlet 3 § & 10 §.

⁴⁸⁵ SOU 2002:46 ss. 48f.

⁴⁸⁶ Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2003/04: MJU 21. Miljöorganisationerna kan söka ekonomiskt stöd mellan den 1 januari 2005 och 31 december 2008. Detta innebär att organisationerna var ofinansierade i samband med de samrådsmöten som jag studerade.

avser samråden.⁴⁸⁷ De föreningar som har beviljats stöd från Kärnavfallsfonden är MILKAS (Miljörörelsens kärnavfallssekretariat), MKG (Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning), MFK (Miljövänner för kärnkraft) och SERO (Sveriges Energiföreningars Riksorganisation).

Efter avslutade samråd sammanställer den sökande ett MKB-dokument som bland annat innehåller en samrådsredogörelse. Tanken med MKB-dokumentet är att det ska spegla de frågeställningar som varit aktuella under samrådet.⁴⁸⁸ Enligt miljöbalken ska följande delar vara med i MKB-dokumentet:

- en beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,
- en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas,
- de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra,
- en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd (det så kallade 'nollalternativet'⁴⁸⁹) och
- en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1-4.⁴⁹⁰

När samrådet är avslutat och miljökonsekvensbeskrivningen är färdigställd, skickas ansökan till den regionala miljödomstolen. Innehållet i ansökan regleras i miljöbalken. Domstolens uppgift är att granska miljökonsekvensbeskrivningen utifrån kraven i miljöbalkens sjätte kapitel. Domstolens beslut tillkännages antingen genom ett särskilt beslut eller i samband med att målet avgörs. Ett syfte med miljödomstolens prövning är att bereda ärendet inför regeringens prövning om tillstånd. I beredningen ingår att inhämta yttrande från ett antal remissinstanser, varav berörda kommuner intar en särställning. Efter huvudförhandling överlämnar domstolen ett yttrande till regeringen, vilken kan begära in kompletteringar.⁴⁹¹

Utöver miljöbalken har SKB att ta hänsyn till lagar som särskilt behandlar kärnsäkerhet och strålskydd, det vill säga kärntekniklagen (KTL) och

⁴⁸⁷ SFS 2004:598 & 2006:647 och SKI odaterad.

⁴⁸⁸ SOU 2002:46 s. 108.

⁴⁸⁹ Som 'nollalternativ' för hanteringen av kärnavfallet avses fortsatt lagring i CLAB.

⁴⁹⁰ SFS 1998:808 6 kapitlet 7 § och SOU 2002:46 s. 49.

⁴⁹¹ SOU 2002:46 s. 55.

strålskyddslagen.⁴⁹² Detta innebär att SKB parallellt med ansökan till miljödomstolen måste skicka en ansökan till regeringen i enlighet med KTL som sedan ålägger SKI att granska ansökan och yttra sig angående denna till regeringen. SKI initierar då en remissrunda och avger sedan yttrande till regeringen. Till grund för yttrandet ligger ingående granskningsrapporter i säkerhets- och strålskyddsfrågorna av SKI och SSI. Efter remissrundan är det upp till regeringen att fatta beslut i frågan. I strålskyddslagen framgår att prövningar gällande skydd mot skadlig verkan av strålning i regel ska göras av SSI. För verksamhet som prövas enligt KTL behövs i regel inget särskilt tillstånd enligt strålskyddslagen, men SSI kan ställa kompletterande villkor för strålskyddet. Genom att hänsyn även måste tas till KTL och strålskyddslagen, involveras förutom regeringen även tillsynsmyndigheterna SKI och SSI i granskningen av SKB:s ansökan om att få uppföra ett slutförvar med tillhörande anläggningar.⁴⁹³ Under förutsättning att regeringen godkänner ansökan, lämnas ärendet åter till miljödomstolen för prövning av tillstånd enligt miljöbalken. Miljödomstolens beslut kan överklagas och sista instans är Högsta Domstolen. I enlighet med miljöbalken kan miljöorganisationer överklaga miljödomar på samma villkor som sakägare. Denna rätt är begränsad till organisationer som varit verksamma i minst tre år och har minst 2000 medlemmar.⁴⁹⁴

Eftersom miljöbalken endast ställer krav på att samråd genomförs, och inte i detalj reglerar hur de ska genomföras, finns det stora möjligheter för den sökande, SKB, att utforma både samråden och miljökonsekvensbeskrivningen utifrån egna preferenser. Exempel på frågor som är öppna för tolkningar är när (hur tidigt) samråd ska initieras, vem som ska bjudas in till samråd, vem som ska avgöra vilka personer som anses 'berörda', hur samråden ska organiseras samt vilken allmänhetens roll är på samråden. Dessa frågor gör det intressant att studera hur SKB organiserar sina samråd och hur andra samrådsdeltagare försöker påverka samrådsprocessen. Genom att miljöbalken inte reglerar samrådets utförande finns en risk att den aktör som är ansvarig för samråden, den sökande, kan komma att dominera samrådsförfarandet på bekostnad av de andra samrådsdeltagarna. Problemet att den sökande aktören dominerar samrådsprocessen har påtalats inom MKB-forskningen.⁴⁹⁵ Även om miljöbalken inte närmare reglerar samrådsförfarandet så finns det andra konventioner, direktiv och tolkningar som tydligt betonar vikten av ett breddat deltagande och möjligheter för en bredare allmänhet att delta i planeringsprocessen. Exempel på dokument som berör förutsättningarna för samråd och MKB-förfarande är EG-

⁴⁹² SOU 2002:46 s. 44.

⁴⁹³ Ibid ss. 52ff.

⁴⁹⁴ Ibid ss. 56f.

⁴⁹⁵ Se till exempel Soneryd 2004 och Westerlund 1999.

direktiv, Esbokonventionen (1991) och Århuskonventionen (1998).⁴⁹⁶ I dessa läggs stor vikt vid involverande av och deltagande från ett brett spektra av aktörer (myndigheter, allmänhet, miljöorganisationer, intresseföreningar med flera) i miljökonsekvensbeskrivningen så väl på ett tidigt stadium som under planeringsprocessen.

Huvudargumentet för ett breddat deltagande är att ett tidigt involverande av allmänheten ökar deras chans att medverka i processen och underlättar deras möjligheter att påverka innehållet i en MKB-beskrivning. Motiven för att involvera allmänheten kan delas upp i tre kategorier: politiska, kunskapsmässiga och etiska. Med politiska motiv avses att involvering av allmänheten leder till mer legitima beslut och att en större bredd av värderingar och intressen tas i beaktning. På så sätt ökar tilliten gentemot den planerade aktiviteten från berördas sida. Vidare antas involvering av allmänheten leda till ökad hänsyn till miljöaspekter samt ökad transparens i beslutsfattandet. Det finns också risker med ett breddat deltagande då ökad dialog kan leda till att konflikter mellan olika aktörer ökar. Med kunskapsmässiga motiv avses att besluten blir bättre om fler aktörer har möjlighet att delta i beslutsprocessen då lokalbefolkning och organisationer antas kunna bidra med viktig kunskap (till exempel om lokala förhållanden), kunskap som annars skulle riskera att hamna utanför processen. Etiska motiv syftar på tanken att andra aktörer och intressen än de som traditionellt involveras i beslutsprocesser har rätt att delta i beslut som berör dem. Berörda aktörer antas helt enkelt besitta kompetens att själva avgöra vad som bäst gynnar deras intressen.⁴⁹⁷ Tanken om ett brett deltagande, allmänhetens kunskapsbidrag samt hänsyn till miljöaspekter i planer och beslut är en del av det som brukar benämnas 'god MKB-sed'.⁴⁹⁸

Samtidigt som SKB måste uppfylla kravet på samråd med ett flertal olika aktörer, i enlighet med miljöbalken, måste företaget i sin ansökan enligt KTL kunna visa att det planerade slutförvaret och tillhörande inkapslingsanläggning klarar att uppfylla ställda säkerhetskrav. För att kunna möta KTL:s krav satsar SKB stora resurser på att producera teknisk och geologisk kunskap. Då SKB måste uppfylla både miljöbalkens och KTL:s krav, det vill säga både samråda med ett stort antal aktörer i processen samt uppfylla säkerhetskriterier som passerar en expertgranskning, krävs att företaget kan hantera spänningen mellan kravet på breddat deltagande och expertgranskning.⁴⁹⁹ Detta innebär att det finns en potentiell spänning mellan lagarna som SKB under samrådsprocessens gång samt i MKB-dokumentet måste ta itu med. Utifrån kravet på samråd med ett flertal

⁴⁹⁶ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters 1998 (*Århuskonventionen*) och SÖ 1992:1.

⁴⁹⁷ Fiorino 1990 ss. 227f och Soneryd 2004 ss. 133f.

⁴⁹⁸ Soneryd 2007 ss. 14f.

⁴⁹⁹ Elam & Sundqvist 2007 s. 52.

olika aktörer (miljöbalken) och kärntekniklagens kunskapskrav är det av intresse att studera hur SKB organiserar samråden samt bemöter synpunkter och frågor från allmänheten.

I följande avsnitt ges en redovisning av SKB:s officiella presentation av hur de hanterar miljöbalkens krav på samråd. I detta avsnitt återkommer frågor om allmänhetens roll på samråden och mötenas organisation.

6.3 SKB:s skriftliga presentation av samråd

Som nämnts ovan finns stora möjligheter för den sökande parten att utforma samrådsprocessen utifrån egna preferenser då miljöbalken inte detaljreglerar processen. Här följer en redogörelse för hur SKB definierar samråd. I olika officiella skrifter presenterar SKB sin syn på miljöbalken med avseende på vilka aktörer som bör bjudas in till samråd, hur samråd bör organiseras och hur MKB-dokumentet bör utformas.

När SKB påbörjade platsundersökningarna i Oskarshamn och Östhammar år 2002 inledde de också den formella samrådsprocessen. Denna planeras att fortsätta fram till dess att företaget skickar ansökningarna om att få uppföra en inkapslingsanläggning och ett slutförvar. Under hösten 2006 lämnade SKB in ansökan enligt kärntekniklagen (KTL) för inkapslingsanläggningen till SKI. År 2010 beräknar företaget att ansöka om att få uppföra ett slutförvar enligt KTL.⁵⁰⁰ Samma år beräknar SKB att ansöka om tillstånd enligt miljöbalken för båda anläggningarna. SKI har klargjort att de inte kommer att redogöra för sitt beslut förrän de tagit del av hela ansökan. De kommer att göra en samlad bedömning av ansökan för inkapslingsanläggningen och för slutförvar efter år 2010.

Av SKB:s planeringsrapport för MKB och samråd framgår att företaget menar att det finns goda möjligheter att samråda kring olika sakfrågor och att anpassa formerna för samråden så att så många aktörer som möjligt kan delta vid ett eller flera tillfällen eftersom samrådsprocessen kommer att pågå under lång tid. Planeringsrapporten beskriver även de aktiviteter som SKB vid den tidpunkten planerade att genomföra. Utöver samrådsmöten planerades flera olika aktiviteter såsom studieresor, exkursioner och informationsmöten.⁵⁰¹ I planeringsrapporten framgår inte tydligt vilket syfte SKB har med samråden. I senare avgränsnings- och omfattningsrapporter som berör samråden uppges syftet med samråden vara att ge samrådsdeltagarna möjlighet att påverka:

- anläggningarnas utformning och anpassning med hänsyn till människors hälsa och miljö samt natur- och kulturområden i området,

⁵⁰⁰ SFS 1984:3.

⁵⁰¹ SKB 2001a ss. 23ff.

- omfattningen av och innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen,
- vilka utredningar och undersökningar som behöver genomföras för att få fram en fullödig MKB och
- att ta tillvara personers och organisationers lokalkännedom.⁵⁰²

Vilka aktörer avser då SKB att ge chansen att påverka ovanstående teman? I en rapport om samråd och miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken och KTL delas de tilltänkta samrådsparterna in i två kategorier: nationella och internationella aktörer respektive lokala och regionala aktörer. Varför en sådan inledning görs framgår inte. Till den första kategorin räknas SKI, SSI, Naturvårdsverket och andra statliga myndigheter, andra länder samt nationella miljö- och naturorganisationer. Till den andra räknas länsstyrelsen, platsundersökningskommunerna, berörd allmänhet samt lokala miljö-, natur- och kulturorganisationer.⁵⁰³ I planeringsrapporten för MKB och samråd gör SKB en avgränsning gällande allmänheten. I rapporten framhäver SKB att företaget inte är skyldigt att samråda med och informera personer som bor i andra delar av landet och som av olika skäl är engagerade i frågor kring omhändertagande av kärnavfall. I stället väljer företaget att fokusera på aktörer med koppling till platsundersökningskommunerna.⁵⁰⁴ Precisering av vilken allmänhet som SKB avser att samråda med kan ses som ett försök att inkludera viss allmänhet och exkludera annan. Vad gäller organisationer ser SKB lokala organisationer som de viktigaste. Dessa antas besitta värdefull kunskap om natur- och kulturvärden i de berörda områdena. Vidare skriver SKB att det är viktigt att notera om personer som framför synpunkter företräder sig själva eller någon organisation.⁵⁰⁵ För att nå ut till de aktörer som SKB vill samråda med kommer information om samråden att sändas via brev till närboende, fastighetsägare och organisationer, via annonser i lokalpressen för övriga aktörer och via SKB:s hemsida.⁵⁰⁶ Genom dessa informationskanaler anser sig SKB ha uppfyllt lagens krav om att bjuda in till utökat samråd.

Utöver att låta den sökande själv definiera vilka aktörer som bör bjudas in till samråd, lämnar miljöbalken möjlighet för SKB att organisera mötena efter eget tycke. Kärnavfallsrådet menar dock att samrådsprocessen bör ses som en pågående dialog:

MKB-förfarandet kan ses som en fortlöpande dialog mellan de berörda parterna – initiativtagare, myndigheter, kommuner, organisationer och enskilda – om konsekvenserna för miljön av föreslagen verksamhet eller åtgärd. Denna dialog bör

⁵⁰² SKB 2003a & 2003b s. 34.

⁵⁰³ SKB 2002b s. 19.

⁵⁰⁴ SKB 2001a s. 22.

⁵⁰⁵ Ibid

⁵⁰⁶ Ibid s. 24.

påbörjas så tidigt att det finns reella förutsättningar att påverka utformningen av projektet. Även om den som skall söka tillstånd ensam har ansvaret för att en miljökonsekvensbeskrivning utförs bör alla parter ges en möjlighet att ge synpunkter på vilka frågor som skall behandlas.⁵⁰⁷

Även SKB framhåller vikten av dialog i sina dokument. I en rapport om företagets syn på beslutsprocessen framgår att:

Syftet med MKB-processen är att genom dialog mellan berörda intressenter se till att sökanden tar fram ett beslutsunderlag.⁵⁰⁸

I en senare rapport om samråd och MKB återfinns en liknande tolkning:

In collaboration with the public, non-governmental organizations, municipalities and governmental agencies, the scope, content and form of the consultations will be concretized. In the initial phase of the consultation, the scope and boundaries will be determined and details clarified so that the interests of various parties can be satisfied as far as possible.⁵⁰⁹

I en annan rapport om MKB och samråd återfinns en annan tolkning av 'dialog':

För att få en fungerande dialog mellan alla berörda parter är det viktigt att det finns en grundläggande kunskap om projektet och SKB:s planer. Denna inledande information [...] ska utgöra en bas för den fortsatta dialogen [...].⁵¹⁰

De olika synerna på 'dialog' (samråd), det vill säga hur stor vikt som läggs på kunskap om kärnavfallsfrågan, skapar utrymme för samrådsdeltagare att under respektive samråd genom olika sociala strategier försöka vinna gehör för den tolkning som bäst gynnar de egna intressena. Vidare visar dessa citat på en potentiell spänning från SKB:s sida mellan att vilja samtala om det planerade slutförvaret och MKB-processens utformning och vilja presentera sin tolkning av slutförvarsprocessen.

Miljöbalken lämnar även utrymme för tolkningar angående vilka aspekter av den planerade verksamheten som ska behandlas under samrådsprocessen. Bland de ämnen som SKB avser att samråda om återfinns:

- lokalisering för slutförvaret respektive inkapslingsanläggningen, inklusive alternativ lokalisering och transporter,
- metod och system (KBS-3 och alternativ utformning av denna) inklusive säkerhet, strålskydd och miljöpåverkan,
- alternativ för metod och nollalternativ,

⁵⁰⁷ SOU 2002:46 s. 108.

⁵⁰⁸ SKB 1997b s. 20.

⁵⁰⁹ SKB 2002a s. 3.

⁵¹⁰ SKB 2001a s. 25.

- lokal utformning av slutförvaret och inkapslingsanläggningen, inklusive miljö, säkerhet, planfrågor, teknik och platsundersökning,
- tidsplan och
- samhällsfrågor.⁵¹¹

Utifrån ovanstående beskrivning, tillsammans med den uttryckliga önskan om dialog med de andra samrådsparterna, verkar det finnas stora möjligheter för alla deltagare att påverka såväl samråden som det kommande MKB-dokumentet. Utöver dialog med andra aktörer avser SKB att använda samråden för information om resultat från de pågående platsundersökningarna och sitt övriga lokaliseringsarbete. SKB har därför tagit fram underlagsmaterial för dem som medverkar i samråden. Detta material anpassas efter temat för respektive samråd och utformas så att samtliga deltagare har möjlighet att ta del av underlagsmaterialet oavsett om de är väl insatta i slutförvarsfrågan eller kanske bara har hört talas om den tidigare.⁵¹² Efter varje samråd läggs mötesanteckningar ut på SKB:s hemsida. Anteckningarna finns också tillgängliga på SKB:s olika kontor. I anteckningarna ges en beskrivning av hållna presentationer samt av de synpunkter och frågor som rests under samrådet. SKB betonar att resta synpunkter och frågor kan komma att tas upp på senare samråd.⁵¹³

Genomläsning av SKB:s omfattnings- och avgränsningsrapporter för miljökonsekvensbeskrivningar i Oskarshamn och Östhammar visar att företaget planerar att använda anteckningarna från samråden som grund för den samrådsredogörelse angående slutförvaret som enligt miljöbalken ska bifogas MKB-dokumentet.⁵¹⁴ Riktlinjerna i miljöbalken för hur en samrådsredogörelse bör utformas är vagt formulerade. SKB planerar att redovisa hur myndigheter, sakägare, allmänhet och organisationer på lämpligt sätt har inbjudits till samråd samt villkoren för inbjudna parter möjlighet att lämna synpunkter på underlag som redovisats på samråden. Vidare planerar SKB att redovisa en sammanställning av framförda synpunkter och på vilket sätt dessa har beaktats. De synpunkter och frågor som SKB bedömer ligga utanför samrådsprocessen och som företaget inte ser som relevanta för slutförvarsprojektet, kommenteras av SKB under samrådsprocessen men lämnas utanför samrådsredogörelsen. SKB har också beslutat att även bifoga de protokoll som upprättas från samtliga samrådsmöten. En gång per år under den utökade samrådsperioden sammanställer SKB det gångna årets alla MKB-samråd i en särskild rapport.⁵¹⁵ Då

⁵¹¹ SKB 1997b s. 20 och SKB 2002b s. 25.

⁵¹² SKB 2001a s. 22.

⁵¹³ SKB 2001a s. 27 och SKB 2002b s. 22.

⁵¹⁴ Fullständigt namn på rapporterna är *Omfattning, avgränsningar och utredningar för miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) för inkapslingsanläggning och slutförvar för använt kärnbränsle. Version 0 – underlag för utökat samråd.*

⁵¹⁵ SKB 2001a ss. 23 & 27, SKB 2003a & 2003b s. 37.

miljöbalken inte tydligt reglerar vilka frågor som bör definieras som relevanta respektive icke-relevanta för ett projekt, innebär även detta en möjlighet för olika aktörer att förhandla om vilka frågor som ska ingå. Efter avslutat samråd är SKB enligt miljöbalken skyldigt att upprätta ett MKB-dokument. Arbetet med att upprätta ett sådant inleds under pågående platsundersökning. I september 2003 presenterade SKB två preliminära versioner av omfattnings- och avgränsningsrapporten, en för Oskarshamn och en för Östhammar. I december samma år bjöd SKB in ett tjugotal statliga myndigheter till information om rapporterna.⁵¹⁶ Efter diskussioner på utökade samråd med olika parter har en ny version av respektive rapport tagits fram.⁵¹⁷

Det finns stora möjligheter för SKB, men även för andra samrådsdeltagare, att på själva mötet presentera sina egna tolkningar och gränsdragningar gällande hur ett samråd bör läggas upp, hur ett MKB-dokument bör utformas och vilka frågor som bör diskuteras. Hur förhåller sig då SKB:s presentationer av hur de ser på samråd med hur de genomför samråd i praktiken? Genom studier av samråd, blir det möjligt att undersöka om samråden i praktiken är arenor för dialog och/eller monolog. Ett exempel där önskan om dialog kan krocka med SKB:s vilja att presentera sitt lokaliseringsprogram, är metodfrågan. Å ena sidan har SKB arbetat med KBS-3-metoden i många år innan miljöbalken antogs. Å andra sidan ställer miljöbalken krav på redovisning av alternativ metod. På så sätt måste SKB hitta en balans mellan att söka stöd för KBS-3-metoden samtidigt som företaget har krav på sig att redovisa alternativ till denna metod. Det blir på så sätt intressant att studera huruvida samråden är arenor för dialog eller arenor för att presentera ett program som påbörjats långt innan kravet på medborgerligt inflytande fanns. Andra exempel på frågor där olika samrådsaktörer kan ha starka och motstridiga preferenser är vad som krävs för att olika metoder ska kunna jämföras och vilken aktör som har kompetens att avgöra vilken metod som bör användas. Det är också en empirisk fråga vilka aktörer som får möjlighet att göra sin röst hörd på samråden, vilken karaktär inläggen på samrådet har och vilka frågor som ses som legitima att diskutera på samråden. Frågor om vad som räknas som vetenskapliga respektive ovetenskapliga argument, vilka aktörer som ses innehavare av trovärdig och viktig kunskap samt vilka aktörer och argument som ges tillträde till samråden och eventuellt samtal på dessa, kan studeras som gränsarbete.

I följande avsnitt görs en analys av två samrådsmöten med lokala och regionala organisationer och ett med nationella miljö- och naturorganisationer. Temat för dessa samråd var 'alternativa metoder'. I inbjudan till dessa samråd uppger SKB att även utformningen och innehållet i omfattnings- och avgränsningsrapporterna skulle diskuteras.

⁵¹⁶ SOU 2004:67 ss. 115 & 120.

⁵¹⁷ SKB 2005b & 2005c.

6.4 Beskrivning av tre utökade samråd med organisationer om alternativa metoder

I detta avsnitt ges en beskrivning av tre utökade samrådsmöten, inklusive kommentarer som skickats in efter mötet. Samråden anordnades under år 2004. Eftersom temat var det samma och eftersom mötena riktades till samma sorts aktörer, behandlas de i detta kapitel som en 'samrådsserie'. Beskrivningen vilar på egna anteckningar och observationer,⁵¹⁸ på SKB:s inbjudningar och information, på företagets bakgrundsmaterial och deras anteckningar från mötena⁵¹⁹ samt på inskickade skrivelser från samrådsdeltagare. I det följande beskrivs SKB:s förberedelser för samrådsmötena, vad SKB informerade om och hur denna information presenterades, frågor som ställdes samt kommentarer och svar som gavs. De tre samrådsmötena var organiserade på ett liknade sätt men upplägget förändrades också efterhand. Nedan följer först en beskrivning av förutsättningarna för respektive samråd med fokus på hur information om mötet spreds, eventuellt bakgrundsmaterial, var och när mötet hölls, vem som inbjöds och vem som valde att delta. Dessutom ges en utförlig beskrivning av Opinionsgruppen för säker slutförvaring i Östhammars (OSS) presentation på det sista samrådsmötet. Huvudargumentet för beskrivningen är att det är av intresse att studera hur miljöorganisationer agerade under samrådsmötena eftersom SKB uppgett att de under dessa tre möten särskilt ville samråda med dessa. Vidare utgör presentationen ett intressant studieobjekt då OSS är den enda informatören på dessa samrådsmöten utöver SKB. Det första samrådet, "Utökat samråd för lokala och regionala organisationer i Oskarshamn", hölls den 22 april i Figeholm, några milj utanför Oskarshamns centralort. Det andra samrådet, "Utökat samråd om inkapslingsanläggning och djupförvar – Nationella natur- och miljöorganisationer", ägde rum den 4 maj 2004 på Ingenjörsvetenskapsakademien i centrala Stockholm. Det tredje samrådet, "Utökat samråd om inkapslingsanläggning och djupförvar – Lokala och regionala organisationer", hölls den 13 maj 2004 i Missionskyrkans lokaler i centrala Östhammar.

⁵¹⁸ Utökat samråd för lokala och regionala organisationer 2004-04-22, Utökat samråd för nationella organisationer 2004-04-22 och Utökat samråd för lokala och regionala organisationer 2004-05-13.

⁵¹⁹ SKB 2004-06-21, 2004-06-29 & SKB 2004-06-30.

Förberedelser inför mötena

Inför samrådsmötena genomförde SKB ett antal förberedelser. Innan respektive samrådsmöte skickades inbjudan till en rad aktörer. Till mötena i Oskarshamn och Östhammar inbjöds lokala och regionala organisationer.⁵²⁰ Till mötet i Stockholm inbjöds SKB nationella miljö- och naturorganisationer.⁵²¹ Information om dessa möten presenterades också på SKB:s hemsida. Vidare valde SKB att skicka ut påminnelser samt annonsera i lokalpress om samråden. Av de inbjudna organisationerna i Oskarshamn accepterade två inbjudningen. På mötet deltog också närboende, lokalpolitiker, den kommunala projektledaren och länsstyrelsen. Noterbart är att det finns mycket begränsade möjligheter att ta sig till Figeholm med allmänna kommunikationer. Till mötet i Stockholm kom tre organisationer. Dessutom deltog SKI och SSI, två konsulter som arbetar för Oskarshamn samt en person som arbetade både på Statens råd för kärnavfallsfrågor och på länsstyrelsen i Uppsala län. På det sista mötet i Östhammar medverkade också tre organisationer. Dessutom deltog ett par kommunala tjänstemän, ett par politiker, en representant för länsstyrelsen i Upplands län samt lokal media.

Inför respektive samrådsmöte distribuerade SKB information om mötet, om arbetet med kärnavfallsprogrammet, om företagens syn på MKB-processen samt underlagsmaterial inför respektive möte. I bakgrundsinformationen framgick också SKB:s syfte med samråden. Syftet uppgavs vara att diskutera innehåll i och utformning av de miljökonsekvensbeskrivningar som företaget tar fram inför ansökan om att få uppföra inkapslingsanläggning respektive slutförvar.⁵²² Som underlagsmaterial för mötena fanns omfattnings- och avgränsningsrapporterna för Oskarshamn respektive Östhammar.⁵²³ Informationsbrevens som gick ut i samband med mötena innehöll också information om var rapporterna finns tillgängliga.⁵²⁴ I samband med mötet i Stockholm bifogades rapporterna till informationsbrevet.⁵²⁵ Inför mötet i Stockholm bifogades också annan information. I den första delen av informationsbrevet berördes syftet med samrådsprocessen samt syftet med 'utökat samråd med organisationer'. Den andra delen av informationsbrevet berör hur underlag för MKB-dokumentet tas

⁵²⁰ För en fullständig sändlista hänvisas läsaren till SKB 2005d s. 37 (Oskarshamn) och s. 55 (Östhammar). Totalt inbjöds 45 organisationer till samrådet i Oskarshamn och 53 organisationer till samrådet i Östhammar. Av listorna och inbjudningarna framgår tydligt att samrådsmötet riktades till organisationer, men även andra aktörer var välkomna.

⁵²¹ SKB 2005d s. 48. Totalt inbjöds 10 organisationer.

⁵²² SKB 2004 januari och SKB 2005d s. 33.

⁵²³ SKB 2003a & 2003b.

⁵²⁴ SKB 2004-03-25, SKB 2004-04-14b & SKB 2005d s. 33. I sammanställningen över 2004 års samråd står 'Forsmark', men SKB har också tagit fram en liknande rapport för Oskarshamn och det var denna rapport som fanns tillgänglig på samrådsmötet.

⁵²⁵ SKB 2004-03-24.

fram.⁵²⁶ Även inbjudan till mötena i Oskarshamn och Östhammar innehöll bakgrundsinformation. I utskicket gavs information om att ett slutförvar för det använda kärnbränslet samt en inkapslingsanläggning för detta ska byggas. Läsaren fick också information om syftet med de pågående platsundersökningarna, vilka krav på samråd som miljöbalken ställer samt hur SKB:s planer för samråd ser ut.⁵²⁷ Även den andra inbjudan (påminnelsen) innehöll information. I brevet informerades bland annat om den pågående samrådsprocessen, om den preliminära omfattnings- och avgränsningsrapporten, om det kommande samrådet samt om till vem och när eventuella kommentarer om slutförvarsprocessen ska skickas.⁵²⁸ Ytterligare information om det utökade samrådet i Östhammar gavs i annonserna i två lokaltidningar och i ett regionalt informationsblad. Av denna information framgick bland annat temat för samrådet, vem samrådet vände sig till (lokala natur- och miljöorganisationer) samt information om miljökonsekvensbeskrivningarna.⁵²⁹ SKB annonserade även i lokalpressen om det utökade samrådet i Oskarshamn.⁵³⁰

Innan varje samrådsmöte står några SKB-anställda och hälsar välkomna. I samband med detta uppmanas samrådsdeltagarna att ta en titt på en utställning om alternativa metoder för omhändertagandet av det använda kärnbränslet. På mötet i Oskarshamn presenteras också utställningen innan kvällens föredrag startar. Anledningen till att just denna utställning togs med till dessa möten är att temat för mötena är 'alternativa metoder'. Då utställningen är placerad utanför det rum där själva mötet hålls finns det gott om möjligheter för deltagarna att beskåda denna i samband med att de anländer till mötet, i samband med pauser samt i samband med att de lämnar mötet. Utställningen hade premiär på samrådsmötet i Oskarshamn. Utställningen består av skärmar där metoder som nollalternativet, alternativ geologisk deponering, lagring i inlandsis och deponering i djuphavssediment är illustrerade samt beskrivna. Vid varje skärm finns informationsblad där besökarna kan läsa om respektive metod. Det finns också informationsblad som inte direkt hör ihop med en informationsskärm. På dessa blad ges information om omhändertagande av använt kärnbränsle i andra länder, en översiktlig beskrivning av alternativa metoder för omhändertagande av använt kärnbränsle samt inkapslingsanläggningen.⁵³¹ Innan samråden i Oskarshamn och Östhammar går en del SKB:are runt och besvarar frågor samt berättar om kvällens möte eller utställningen. Alla samrådsdeltagare verkar inte

⁵²⁶ SKB 2004 januari.

⁵²⁷ SKB 2003 december a & SKB 2003 december b. Se SKB 2005d s. 37 för en fullständig lista inbjudna organisationer till samrådet i Oskarshamn och s. 55 för en fullständig lista över inbjudna organisationer till samrådet i Östhammar.

⁵²⁸ SKB 2004-03-25 & SKB 2004-04-14b.

⁵²⁹ SKB 2004-04-24 & 2004-05-13.

⁵³⁰ SKB odaterad.

⁵³¹ SKB 2004a, 2004c, 2004d, 2004e, 2004f & 2004g.

intresserade av utställningen, utan flera personer ställer sig i mindre grupper och började prata.⁵³² Min känsla är att de personer som kommit för att delta i samrådet är en del av en större grupp (gemenskap). Inom den stora gruppen verkar individerna stå varandra olika nära och ibland bildas smågrupper inom den stora gruppen. Känslan att individerna trots att de tillhör en större grupp också står varandra olika nära, förstärks ytterligare av hur de grupperar sig och utifrån vad de olika grupperna diskuterar. På mötena i Oskarshamn och Östhammar ställer eller sätter sig representanter för allmänheten och organisationerna i grupp var för sig och börjar prata. Från vad jag kan höra verkar flera av samtalen i första hand handla om släkt, vänner och gemensamma bekanta snarare än om slutförvaring av kärnavfall. Representanter för respektive kommun ställer sig i första hand och pratar med representanter för SKB. De orsbor som är intresserade av att diskutera kärnavfall verkar föredra att prata antingen med den kommunala projektledaren eller med SKB:arna från lokalkontoret. Innan samrådsmötet i Stockholm kan en liknande uppdelning skönjas då miljöorganisationerna samlas i en grupp och övriga samrådsdeltagare i en annan. Samtalen innan detta möte verkar i större utsträckning handla om kärnavfallsfrågan och gemensamma vänner och bekanta inom kretsen av kärnavfallsaktörer.

De olika grupperingarna verkar bestå även inne i samrådslokalen. I Oskarshamn placerar sig samrådsdeltagarna ganska utspritt i rummet. Kommunens representanter samt all SKB-personal, utom de som för anteckningar eller fotograferar, sätter sig på de främsta raderna medan representanterna för Döderhults naturskyddsförening sätter sig längre bak. Jag placerar mig på en av de bakre raderna för att få bättre överblick över samrådet. I samband med mötet i Stockholm delar samrådsdeltagarna upp sig i två grupper inne i konferensrummet. På ena sidan sätter sig representanter för miljö- och naturorganisationerna och på den andra SKB-personal, representanter för myndigheter och konsulterna från Oskarshamns kommun. Även på detta möte sätter jag mig ganska långt bak. På mötet i Östhammar sätter sig SKB och organisationerna för sig själva, medan resten av deltagarna sätter sig där det finns plats. Vid mitt bord sätter sig representanter för länsstyrelsen och kommunen. När jag ser mig omkring, blir det tydligt att en majoritet av deltagarna på alla tre samråden är i medelåldern eller i övre medelåldern. De personer som är yngre, uppskattningsvis i fyrtioårsåldern, visar sig arbeta för SKB lokalt.

Dagordningen för respektive samrådsmöte distribueras och ser ut på lite olika sätt. I samband med mötet i Oskarshamn finns den tillgänglig i rummet där

⁵³² Med 'samrådsdeltagare' avses här de personer som närvarade på samrådsmötet, oavsett vilken aktörskategori de representerade. Även andra aktörer, såsom allmänhet och politiker, var välkomna att delta på dessa samråd även om SKB:s målgrupp för dessa samråd var organisationer.

samrådsmötet hålls.⁵³³ Av dagordningen framgår att mötet är planerat att pågå i två timmar, att sex av nio programpunkter är SKB-presentationer samt att tjugominuter är avsatt för allmän diskussion.⁵³⁴ Dagordningen för mötet i Stockholm presenteras som ett förslag snarare än som fastställt av SKB. Av dagordningen framgår att mötet är planerat att ta två och en halv timma, att den innehåller åtta punkter (inklusive fyra SKB-presentationer) samt att 25 minuter är avsatt för allmän diskussion.⁵³⁵ Till mötet i Östhammar presenteras inte en detaljerad dagordning med tydliga programpunkter i form av presentationer eller tid för diskussion. I stället delar SKB vid början av mötet ut ”Förslag till diskussionspunkter”. Förslaget inleds med information om mötets huvudsakliga syfte och avslutades med information om vilka personer från SKB som ska delta och vad dessa arbetar med.⁵³⁶ Trots att ingen specificerad dagordning dels ut, har SKB en plan för mötets upplägg. Detta upplägg blir tydligt under mötets gång.

Ovan har förberedelserna för de tre samråden beskrivits. Nedan följer en beskrivning av själva samrådsmötena med fokus på vilka presentationer som hölls (teman), vem som höll dem, fördelningen mellan SKB:s informationspunkter och övriga samrådsdeltagares deltagande, av frågor som ställdes och svar som gavs samt hur samrådsmötena dokumenterades. I de fall en presentation med samma titel hölls på fler än ett samråd, är nedanstående beskrivning en kombination av dessa presentationer. Eventuella skillnader mellan presentationer med samma titel redovisas. Då SKB på samrådsmötena uppmanar de andra deltagarna att skicka in kommentarer inom två veckor efter mötet ges också en beskrivning av inkomna skrivelser.

Mötenas början

Alla tre samråden inleds med att en SKB-anställd hälsar välkommen. Sedan följer en kortare introduktion till SKB:s arbete med platsundersökningarna. Vi får veta att undersökningarna ska ge underlag till säkerhetsanalyser och miljökonsekvensbeskrivningar (MKB). På alla tre mötena informerar SKB om de MKB-dokument som företaget ska ta fram för inkapslingsanläggningen och för slutförvaret med lokalisering antingen till Oskarshamn eller Östhammar. Detta innebär att SKB har valt att ta fram två olika dokument, en för inkapslingsanläggningen och en för slutförvaret. Som syfte med samrådet uppges att SKB vill diskutera innehåll i och utformning av de utredningar som företaget planerar att ta fram som underlag för dessa två MKB-dokument, det vill säga ett för inkapslingsanläggningen med lokalisering till Oskarshamn eller Östhammar

⁵³³ Se bilaga 4 för dagordningen.

⁵³⁴ SKB 2004-04-14a.

⁵³⁵ SKB 2004-04-28.

⁵³⁶ SKB 2004-04-27.

och ett för slutförvaret med lokalisering till en av dessa kommuner.⁵³⁷ Om utformningen av MKB-dokumentet får vi bland annat veta att de ska inkludera en alternativredogörelse, vilket SKB tolkar som att företaget ska presentera rimliga alternativ till KBS-3-metoden.⁵³⁸ På samråden informerar chefen för MKB och samhällskontakter om de tre utökade samråden för organisationer och betonar att de hör ihop.

På mötet i Oskarshamn får vi dessutom veta att en av de viktigaste uppgifterna i dagsläget för SKB är att platsundersökningen i Oskarshamn hinner i kapp undersökningen i Östhammar. Resultaten från båda områdena ser lovande ut för att hysa ett slutförvar och SKB räknar med att platsundersökningarna ska avslutas under år 2005. Presentationen avslutas med en beskrivning av vad en platsundersökning innebär, vilka sorts undersökningar som inkluderas och syftet med undersökningarna.

I samband med introduktionen av samrådet i Östhammar informerar chefen för platsundersökningen i Forsmark att SKB gärna svarar på frågor om platsundersökningen *efter* mötet eller under pausen, då temat för samrådet är 'alternativa metoder'. Sedan ges kort information om de platsundersökningar som SKB sedan år 2002 bedriver i Oskarshamns och Östhammars kommuner. I samband med den första presentationen reses sju frågor och en kommentar ges.

Mötet i Oskarshamn fortsätter med att chefen för platsundersökningen i Oskarshamn presenterade dagordningen.⁵³⁹ I Stockholm presenteras SKB:s utarbetade dagordning som ett förslag och chefen för MKB och samhällskontakter frågar samrådsdeltagarna om den utskickade dagordningen kan godkännas. Då en majoritet av deltagarna ger ett jakande svar, fortsätter mötet i enlighet med dagordningen. Även om det inte delas ut en dagordning på samrådsmötet i Östhammar, följer mötet till en början ett liknande upplägg som de två tidigare samråden.

⁵³⁷ Vid tidpunkten för dessa tre utökade samråd utredde SKB fortfarande möjligheterna att uppföra en inkapslingsanläggning i någon av platsundersökningens kommuner. I november 2006 lämnade SKB in en ansökan enligt KTL med tillhörande MKB om att få uppföra en inkapslingsanläggning i Oskarshamn.

⁵³⁸ Med alternativredovisning avses i miljöbalken att verksamhetsutövaren ska redovisa alternativa platser för den planerade verksamheten, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar av verksamheten tillsammans med dels motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd (det så kallade 'nollalternativet').

⁵³⁹ SKB 2004-04-14a.

SKB:s presentationer

Samråden fortsätter med att SKB beskrev syfte med och innehållet i omfattnings- och avgränsningsrapporterna. I Oskarshamn och Östhammar fokuseras rapporten för den egna kommunen. I Stockholm fokuseras båda rapporterna. På alla tre samråden presenteras denna punkt av chefen för Avdelningen för MKB och samhällskontakter. Även om punkten på dagordningen är den samma, så skiljer den sig åt på de tre samråden. Mest lika är presentationerna i Oskarshamn och Stockholm.

På samråden i Oskarshamn och Stockholm berättar chefen för MKB och samhällskontakter dels om omfattnings- och avgränsningsrapporterna, dels om varför SKB anordnar samråd. I samband med denna punkt uppmanas samrådsdeltagarna att ställa frågor och ge kommentarer, både i samband med och efter presentationerna. På samrådet i Oskarshamn påpekas att ett syfte med samråden är att förankra SKB:s tankar, planer och resultat av undersökningar genomförda i anslutning till lokaliseringsarbetet. Presentationen avslutas med information om att det är möjligt att skicka in kommentarer inom två veckor efter mötet och att dessa tas med i samrådsanteckningarna. Uppmaningen ges vid upprepade tillfällen på alla tre samråden. Frågor som inkommer efter två veckor beaktas men inkluderas inte i samrådsanteckningarna. I Oskarshamn drar denna första presentation något över tiden i förhållande till den planerade dagordningen.

Innan presentationen på mötet i Stockholm sätter i gång frågor en representant för Avfallskedjan om samrådsdeltagarna kan presentera sig eftersom det är trevligt att veta vilka alla är. Förslaget godtas och en presentationsrunda inleds. Sedan fortsätter SKB:s introduktion. Denna punkt leder till fem frågor och kommentarer. Vidare kan en skriftlig kommentar efter mötet kopplas till denna punkt på dagordningen.

På samrådet i Östhammar inleder chefen för MKB och samhällskontakter med att säga att en synpunkt från mötet i Stockholm var att det fanns för lite tid för frågor. Detta innebär att SKB:s presentationer kommer att bli kortare på detta samråd och att mer tid avsätts för frågor.⁵⁴⁰ SKB räknar med att presentationerna ska ta cirka en timme och det är välkommet med frågor i samband med dessa. Presentationen avslutas med att informationen som ges måste förstås av alla, vilket kanske gör att vissa deltagare kommer att uppleva informationen som alltför grundläggande. Den första presentationen fokuserar syfte med och innehållet i omfattnings- och avgränsningsrapporten för Forsmark. Även om denna presentation har samma titel som på de två tidigare samråden, så är den kortare på detta samråd än på de tidigare.

⁵⁴⁰ För samrådet i Oskarshamn var dagordningen två timmar och i Stockholm var dagordningen två och en halv timmar. Samrådet i Östhammar tog cirka två och en halv timmar.

Den andra presentationen benämns *Alternativa metoder för omhändertagande av använt kärnbränsle* och hålls på alla tre samråd. Presentationen framförs av en ingenjör som arbetar med teknik och säkerhet på SKB. Ingenjörens upplägg av presentationen på mötena i Oskarshamn och i Stockholm är mycket lika. Till mötet i Östhammar har presentationen kortats något. Totalt tar de två presentationerna, med tillhörande frågor och kommentarer, cirka en och en halv timme på alla samråd. Presentationen om alternativa metoder är upplagd på liknande sätt på de tre mötena.

Ingenjören inleder med att berätta om kärnbränslets egenskaper före och efter drift och om den systemanalys som SKB genomför. Syftet med systemanalysen är att ge tekniskt underlag för miljökonsekvensbeskrivningen samt om övergripande krav för förvaring av kärnavfall. Dessa krav regleras av internationella överenskommelser och svensk lagstiftning. Resten av föredraget handlar om alternativa metoder. De metoder som beskrivs är nollalternativet, transmutation, upparbetning, förvaring eller dumpning i hav eller på havsbotten, torr eller våt övervakad lagring, uppskjutning i rymden, deponering i eller under inlandsisar och geologisk deponering. Den sista metoden, förvar i urberg, delas in i KBS-3-metoden, mycket långa tunnlar, WP-Cave och djupa borrhål. Det framgår tydligt av presentationen att SKB förespråkar geologisk deponering. Samrådsdeltagarna får veta att den metod, KBS-3, som SKB förespråkar räknas till geologisk deponering. Vi får också veta vilka metoder som SKB har avskrivit samt att det huvudalternativ som SKB förespråkar är transmutation.⁵⁴¹ De metoder som helt avskrivs, med motivering av att de antingen bryter mot svensk lag eller internationella överenskommelser, är förvaring eller dumpning i hav eller på havsbotten, torr eller våt övervakad lagring, uppskjutning i rymden, deponering i eller under landisar. Om de olika formerna av geologisk deponering framhäver SKB att KBS-3-metoden är den mest lämpade, men att företaget också följer utvecklingen av djupa borrhålsmetoden. När det gäller nollalternativet så avser SKB att presentera förlängd förvaring i CLAB som nollalternativ i miljökonsekvensbeskrivningen. I samband med presentationen restes en rad frågor. Under mötet i Oskarshamn ställs två frågor och kommentarer. Dessutom kan en av de skriftliga kommentarer som skickades in efter mötet kopplas till denna presentation. På mötet i Stockholm reses fem frågor och kommentarer i anslutning till denna presentation. På samrådet i Östhammar leder denna punkt till 14 frågor och kommentarer.

Efter dessa två långa presentationer skiljer sig dagordningen åt på de tre samråden. Samrådsmötet i Oskarshamn fortsätter med presentationen

⁵⁴¹ Transmutation är inte en slutlig förvaringsmetod, utan innebär att långlivade radioaktiva ämnen omvandlas till kortlivade. Idén med transmutation av använt kärnbränsle är att minska mängden långlivade radioaktiva ämnen. Även efter transmutation av det använda kärnbränslet finns högaktiva rester kvar. För detta avfall krävs ett slutförvar.

”Platsundersökning Oskarshamn – Ytnära ekosystem”, vilken startade cirka en kvart efter utsatt tid. Presentationen hålls av SKB:s platsekolog för undersökningarna i Oskarshamn och baseras till största delen på undersökningens resultat och blir på så sätt kunskapsintensiv. SKB definierar ytnära system som området ovanför berggrunden. Till detta system inkluderas växter och djur som lever på land samt i hav, sjöar och vattendrag samt människor. Efter presentationen reses tre frågor. Samrådet i Stockholm fortsätter med punkten ”Långsiktig säkerhet”. Presentationen hålls av en ingenjör. I presentationen fokuseras långsiktig säkerhet i relation till KBS-3-metoden och SKB redogör för hur de tänkt utforma rapporteringen av ’långsiktig säkerhet’ i ansökan för inkapslingsanläggningen respektive slutförvaret. Detta föredrag leder till två frågor.

Nästa punkt på dagordningen för alla tre samrådsmöten är ’fikapaus’. Innan pausen uppmanar chefen för MKB och samhällskontakter samrådsdeltagarna att titta på utställningen över alternativa metoder. De metoder som presenteras i utställningen är ungefär de samma som presenteras i samband med dagordningens andra punkt. Fikapausen i Stockholm börjar strax efter utsatt tid. Under pausen tittar en del samrådsdeltagare på utställningen. Andra sätter sig och pratar med vänner och bekanta. SKB:arna delar upp sig och försöker gå runt och prata med så många personer som möjligt. De samtal jag hör har något olika karaktär. På mötena i Oskarshamn och Östhammar verkar samtalen i stor utsträckning handla om familj, vänner och bekanta. Under fikapausen i Stockholm hörs ett flertal samtal som berör kvällens samråd, men också kärnavfallshanteringen i stort och kärnkraftens vara eller icke-vara. Fikapausen pågår ungefär i tjuugo minuter på alla samrådsmötena.

Efter pausen fortsätter mötet i Oskarshamn med presentationen ”Inkapslingsanläggningen – Pågående och planerat arbete”. Presentationen hålls av projektledaren för inkapslingsanläggningen. Föredraget handlar om det använda kärnbränslets egenskaper och om arbetet i Kapsellaboratoriet i Oskarshamn. Föredragshållaren beskriver detaljerat utformningen av kapslarna, hur kapslarna testas i laboratoriet, hur olika svetsmetoder testas och hur dessa fungerar samt hur många kapslar och lock som har tillverkats. För den oinvidde känns det lite svårt att hänga med i alla tekniska detaljer. I samband med denna presentation ställs en fråga. I anslutning till detta föredrag får vi veta av chefen för MKB och samhällskontakter att SKB i första hand vill förlägga inkapslingsanläggningen i anslutning till CLAB i Oskarshamn. Som andra alternativ utreder SKB en placering i Forsmark i Östhammars kommun. Denna rangordning förs fram både på mötet i Oskarshamn och i inbjudan till mötet i Stockholm.

Mötet i Stockholm fortsätter med punkten ”Pågående och planerat arbete i platsundersökningskommunerna”. Presentationen hålls av cheferna för

platsundersökningarna i Oskarshamn respektive i Östhammar. Temat för föredraget är alternativredovisning och långsiktig säkerhet. Inga frågor reses i anslutning till denna presentation.

Allmän diskussion

Efter presentationerna är det dags för 'allmän diskussion'. Även om punkten är den samma på dagordningen på alla tre mötena sker olika saker i anslutning till denna.

I Oskarshamn startar den allmänna diskussionen något efter tidsschemat. Frågestunden inleds med att chefen för MKB och samhällskontakter återknyter till en fråga om transmutation som rests av Döderhults naturskyddsförening. I samband med denna punkt ställs två frågor samt gavs en kommentar (om mötets upplägg). Denna kommentar tas också upp i en skrivelse som skickades in efter mötet.⁵⁴² Frågestunden i Oskarshamn tar inte riktigt den kvart som var avsatt i dagordningen, men då mötet ligger något efter tidsplaneringen och inga fler frågor reses går chefen för MKB och samhällskontakter över till kvällens sista punkt: "Hur går vi vidare?". Vi får bland annat veta hur samrådsmötet dokumenteras. SKB betonar att allt som sagts under kvällen blir nedtecknat, att mötesanteckningar kommer att läggas ut på företagets hemsida och att anteckningarna går att beställa från SKB. Samrådsdeltagarna uppmanas också att skicka frågor till SKB när som helst. Sedan får vi veta att alla inskickade frågor och kommentarer tas om hand och att alla frågor besvaras. Däremot kommer endast frågor som skickas inom två veckor efter mötet att tas med i mötesanteckningarna. Möjligheten att skicka in frågor och kommentarer inom två veckor påpekas vid ett flertal tillfällen under de tre samråden.⁵⁴³ De frågor som inkommer efter två veckor dokumenteras och förs över tills nästa möte. SKB betonar att de frågor som ej direkt kan besvaras först kommer att utredas och att företaget därefter planerar att besvara dessa frågor. SKB arbetar också med att revidera Version 0 av Omfattnings- och avgränsningsrapporten till en Version 1. Kommuner och naturorganisationer kommer att ha möjlighet att ge sina synpunkter på rapporterna. Liknande information om hur SKB dokumenterar samrådsmöten gavs också på mötena i Stockholm och Östhammar. Efter att denna punkt har avslutats, stannade SKB-personalen kvar ett tag efter samrådet och pratade med samrådsdeltagarna. Punkten 'Hur går vi vidare?' återfanns även på dagordningen till det utökade samrådet i Stockholm, men SKB avstår från att ta upp denna eftersom mötet drar ut på tiden och ett par samrådsdeltagare redan har lämnat mötet.

⁵⁴² Döderhults naturskyddsförening 2004-05-04.

⁵⁴³ Möjligheten att skicka in kommentarer efter samråd regleras inte i miljöbalken.

Den allmänna diskussionen i Stockholm startar något efter tidsplaneringen. I samband med denna punkt reses tre frågor och ges sju kommentarer om SKB:s arbete. Dessutom kan tre kommentarer från de inskickade skrivelserna kopplas till ämnen som kommer upp under denna punkt. I samband med den allmänna diskussionen reser sig ett par deltagare och går, för att hinna med kollektivtrafiken. När dessa deltagare går har mötet dragit över tiden med cirka 20 minuter. I samband med ett möte om kärnavfallsfrågan en tid efter det utökade samrådet i Stockholm berättar en representant för Avfallskedjan för mig att denne och en SKB:are fortsatte att diskutera mötets upplägg på pendeltåget. Avfallskedjans representant berättar att han under detta samtal riktat kritik mot att tiden för frågor och kommentarer var för kort.⁵⁴⁴

Frågestunden i Östhammar inleds med att chefen för MKB och samhällskontakter presenterar SKB:s platsekolog. Samrådsdeltagarna får veta att det går bra att ställa frågor till ekologen efter mötet. Chefen för MKB och samhällsfrågor fortsätter med att säga att frågestunden är till för specifika frågor, inget annat. Vad som avses med 'specifika frågor' förklaras inte närmare. Sedan presenterar hon avdelningschefen för platsundersökningarna.

Den första frågan ställs av en representant för Opinionsgruppen för säker slutförvaring (OSS). Föreningen vill gärna hålla en liten presentation. Som motivering nämner föreningen att samråd handlar om att hämta in synpunkter.⁵⁴⁵ Chefen för MKB och samhällskontakter godkänner detta.⁵⁴⁶ Ett par åhörare mumlar lite grann vid OSS förfrågan.

OSS inleder med att säga att föreningen vill undvika att starta en debatt utan vill i stället försöka svara på frågor. Föreningen menar att kärnavfallsfrågan i första hand är en miljöfråga, inte en fråga om teknik och därför bör metod och plats fokuseras. För att kunna diskutera dessa behövs fler möten och föreningen efterlyser samråd om lokaliseringsfrågor. OSS:s presentation rör frågor som KBS-3-metoden, alternativredovisningen, miljömål, nollalternativet samt risk- och säkerhetsanalys. Som stöd för sin presentation använder OSS OH-bilder.

När det gäller KBS-3-metoden menar föreningen att den bygger på tre principer: isolering (metallkapslarna), fördröjning (bentonitlera) och utspädning (grundvattnet ska späda ut utsläppen). Just utspädningsprincipen menade föreningen diskuteras väldigt lite, även om den tas upp i FUD-98. Med utspädning avser OSS att läckage från slutförvaret kommer spädas ut av grundvattnet och av Östersjön. OSS tycker också att det är märkligt att en metod som grundades på 1970-talets teknik och värderingar 'gräv ner och glöm!'

⁵⁴⁴ Samtal med representant för Avfallskedjan våren 2004.

⁵⁴⁵ Opinionsgruppen för säker slutförvaring i Östhammar 2004. OSS skickade presentationen till mig efter förfrågan.

⁵⁴⁶ OSS presentation är inte dokumenterad i SKB:s samrådsanteckningar, SKB 2004-06-29. Däremot är de frågor som ställdes i samband med presentationen inkluderade.

fortfarande används. OH-bilden avslutas med frågan: *Hur motiverar SKB AB att en metod som bygger på utspädningsprincipen är den bästa metoden ur miljösynpunkt?*⁵⁴⁷ När det gäller alternativredovisningen menar föreningen att miljöbalken kräver att beslutsunderlaget ska möjliggöra en samlad bedömning av en planerad verksamhets inverkan på miljö, hälsa och hushållning med naturresurser. OSS menar att det material som SKB planerar att presentera i MKB-dokumentet inte uppfyller kravet på en samlad bedömning. Nästa del av presentationen handlar om miljömål. Först diskuteras riksdagens miljömål angående grundvatten. Detta mål innebär att grundvattenförande geologiska formationer av vikt för nuvarande och framtida vattenförsörjning ska ha ett långsiktigt skydd. Sedan diskuteras 'miljömål enligt EU:s ramvattendirektiv' och Helsingforskonventionen. Enligt denna ska undertecknande länder vidta alla åtgärder för att förebygga och eliminera förorening utifrån målet att återskapa den ekologiska balansen i Östersjön. Punkten om grundvattnet tas också upp i OSS skrivelse som skickades in efter samrådsmötet.⁵⁴⁸ Konventionen utgår från att 'försiktighetsprincipen' ska användas om det finns skäl att tro att ämnen kan komma att tillföras havet och medföra risk för hälsa eller skada ekosystem. Presentationen fortsätter med föreningens syn på nollalternativet. Denna punkt tas också upp i OSS skrivelse.⁵⁴⁹ OSS menar att SKB AB i sitt MKB-dokument måste identifiera vilka miljökonsekvenser som 'nollalternativet' CLAB kan medföra på kort och lång sikt. OSS vill att fortsatt lagring i CLAB jämförs med KBS-3-metoden då miljöbalken inte bara kräver redovisning av alternativ, utan även redovisning av konsekvenser på kort och lång sikt. OH-bilden avslutas med en fråga: *Hur tänker SKB AB redovisa dessa miljöeffekter så att det ger en möjlighet till samlad bedömning och kvantifiering ur miljösynpunkt av CLAB:s förutsättningar jämfört med KBS 3, andra slutförvarialternativ och andra former av övervakad mellanlagring?*⁵⁵⁰ Den sista delen av presentationen handlar om risk- och säkerhetsanalys och OSS vill veta hur SKB AB kommer att redovisa dessa. Tre frågor kopplade till risker och säkerhetsanalys formuleras⁵⁵¹:

- *När och hur ska SKB AB presentera beräkningar av risken för läckage i slutförvaret?*

⁵⁴⁷ Opinionsgruppen för säker slutförvaring i Östhammar 2004-06-04.

⁵⁴⁸ Opinionsgruppen för säker slutförvaring i Östhammar 2004-06-04, se punkt tre. Då en rad tillägg görs till punkten i skrivelsen, redovisas dessa i samband med redogörelsen av inskickade skrivelser.

⁵⁴⁹ Opinionsgruppen för säker slutförvaring i Östhammar 2004-06-04.

⁵⁵⁰ Denna fråga återfinns också i Opinionsgruppen för säker slutförvaring i Östhammars skrivelse 2004-06-02.

⁵⁵¹ I svaret från Opinionsgruppen för säker slutförvaring i Östhammar 2005-04-18 var inte alla OH-bilder bifogade.

När det gäller den första frågan hänvisar OSS till att även SKI och SSI har rest denna. Den andra frågan lyder:

- *När och hur ska SKB AB presentera scenarier och genomarbetade analyser för miljökonsekvenser när olika kapslar går sönder och läckage sprids till grundvattnet?*

OSS tredje fråga handlar om hur grundvattnet på slutförvarsdjup skulle påverkas av ett läckage.

OSS-presentation leder till en kommentar då en representant för Energi för Östhammar (EFÖ), en annan lokal opinionsgrupp i Östhammar, kritiserar presentationen då han menar att OSS presentation är oseriös. Vidare kritiserar mannen att OSS hänvisar till lagar och regering som stöd för sin kritik då han menar att hänvisningarna görs i syfte att misskreditera SKB och påvisa att företaget bryter mot lagar. Kritik riktas också mot att föreningen anser att regeringen inte ställer tillräckliga krav på SKB, något som OSS framfört tidigare under samrådet. Mannen får inget svar av OSS. I stället undrar chefen för MKB och samhällskontakter om det finns fler frågor och sa att SKB ska svara OSS, men inte här och nu.

Efter OSS presentation fortsätter frågestunden med två frågor och nio kommentarer på SKB:s presentationer, vilka alla besvaras av SKB. Kommentarer reses av olika samrådsdeltagare. Då det inte finns några fler frågor, fortsätter chefen för MKB och samhällskontakter med den sista punkten: "Fortsatt arbete". Under denna punkt ges bland annat information om hur frågor som kommer in efter mötet tas om hand och information om kommande samrådsmöten. Mötet slutar strax före klockan 22 och har därmed hållit på cirka en halvtimme längre än samrådet i Oskarshamn. Mötet i Östhammar avslutas med att SKB-personalen sprider sig i rummet och flera av deltagarna stannar kvar och pratar med SKB efter mötet och några pratar med andra samrådsdeltagare. De flesta frågorna ställs till chefen för platsundersökningen i Östhammar (geolog). Även kommunens representanter stannar kvar en stund efter mötet. Efter drygt en kvart börjar samrådsdeltagarna lämna lokalen och SKB packar ihop. Några av samrådsdeltagarna passar på att titta på utställningen över alternativa metoder på vägen ut.

Inskickade kommentarer

Efter mötet i Oskarshamn inkommer en skrivelse från Döderhults naturskyddsförening.⁵⁵² I skrivelsen berörs SKB:s upplägg av samrådsmötet, syftet med och innehållet i omfattnings- och avgränsningsrapporten, SKB:s beskrivning av framtida scenarier, SKB:s val att bedriva samråd om inkapslingsanläggningen och slutförvaret samtidigt samt rimligheten i att SKB söker tillstånd för inkapslingsanläggningen innan det är klart vilken slutförvarsmetod som ska användas och innan plats för slutförvaret har godkänts.⁵⁵³

Totalt inkommer tre skrivelser efter det utökade samrådet i Stockholm.⁵⁵⁴ Den första skrivelsen är från Avfallskedjan. Skrivelsen består av tolv punkter där nätverkets syn på det svenska kärnavfallsprogrammet sammanfattades. De punkter som tas upp i skrivelsen var: kärnavfallsprojektet, miljögranskning, MKB-processens mål och syften, samrådets upplägg, MKB-processen, samrådsförfarandet, helhetsperspektiv, val av metod, redovisning av alternativ, nollalternativet, lokaliseringen samt redovisning av alternativ lokalisering.⁵⁵⁵ Den andra skrivelsen inkommer från Miljövänner för Kärnkraft. Denna skrivelse består av två punkter: 'övervakningsinstrumentering' och 'internationella jämförelser'.⁵⁵⁶ Den tredje skrivelsen insänds av Miljöförbundet Jordens Vänner. Skrivelsen inleds med kritik mot SKB:s MKB-process. Resten av skrivelsen består av 12 punkter: upplägget av MKB-processen, förbundets syn på den svenska kärnavfallspolitiken, regeringens och andra folkvaldas ansvar, avsaknad av allsidig information och diversifierat underlag, en önskan om en uppbromsning och revidering av den pågående slutförvarsprocessen, KBS-3-metoden, utformningen av omfattnings- och avgränsningsrapporterna, samordningen av ansökningsförfarandet av inkapslingsanläggningen och slutförvaret, hanteringen

⁵⁵² Döderhults naturskyddsförening 2004-05-04. Skrivelsen skickades för kännedom till Oskarshamns kommun, länsstyrelsen i Kalmar län, SKI, SSI samt Statens kärnavfallsråd.

⁵⁵³ SKB:s redogörelse för denna punkt består av en kombination av naturskyddsföreningens skrivelse och SKB:s svar. Då SKB:s samrådsanteckningar är en sammanfattning av naturskyddsföreningens skrivelse, efterfrågade jag skrivelsen i sin helhet från föreningens ordförande. Denna skickade skrivelsen samt ett e-brev med kommentarer till mig. Noterbart är att SKB inte hade lagt ut skrivelsen i sin helhet i samband med dokumentationen av samråden på hemsida. Däremot återfinns skrivelsen i bilaga D, men ingen av bilagorna är tillgängliga på hemsidan (<http://www.skb.se>) "Tillstånd, MKB och samråd" (spridda tillfällen).

⁵⁵⁴ I sina protokoll har SKB valt att ge en kort sammanfattning av frågorna och synpunkterna samt redovisa SKB:s svar. De inskickade skrivelserna återfinns i sin helhet i bilaga D, E och F. SKB 2004-06-30. Jag efterfrågade dessa skrivelser från Avfallskedjan, Miljöförbundet Jordens Vänner respektive Miljövänner för Kärnkraft direkt via e-post. Jag tillskrev dessa via e-postadresser som fanns tillgänglig via respektive hemsida. Endast Avfallskedjan svarade och översände sin skrivelse på min förfrågan. Jag vände mig därför till SKB och frågade efter Jordens Vänner respektive Miljövänner för Kärnkrafts skrivelser, vilka jag fick utan några problem.

⁵⁵⁵ Avfallskedjan maj 2004.

⁵⁵⁶ Miljövänner för Kärnkraft odaterad.

av det låg- och medelaktiva avfallet, kärnavfallsfrågans nationella status, uppdelning av samråd på olika teman och aktörer samt användningen av termerna 'djupförvar' respektive 'slutförvar'.⁵⁵⁷

Efter det utökade samrådet i Östhammar inkommer två skrivelser. Den ena skrivelsen kommer från Naturskyddsföreningen i Östhammar⁵⁵⁸ och den andra från OSS⁵⁵⁹. SKB börjar sina samrådsanteckningar med naturskyddsföreningens skrivelse och fortsätter med skrivelsen från OSS och jag har valt att följa den turordningen.⁵⁶⁰

Skrivelsen från Östhammars naturskyddsförening består av två punkter: 'allmänna synpunkter' och 'synpunkter på vad som bör utredas vad gäller Forsmarksområdet'. I samband med de allmänna synpunkterna kommenteras SKB:s upplägg av den preliminära avgränsnings- och omfattningsrapporten för platsundersökningen i Östhammar. Utöver dessa punkter kommenteras det MKB-dokument som SKB ska ta fram. Föreningen menar att det i denna också bör ingå en beskrivning av risker för och konsekvenser av eventuella haverier, både på kort och lång sikt.

OSS inleder sin skrivelse med att berätta varför gruppen deltar i samråden. De menar att målsättningen är att arbeta för att kärnavfallsfrågan får den bästa miljömässiga lösningen. Skrivelsen sammanfattar OSS:s syn på⁵⁶¹ kärnavfallsprocessen⁵⁶², MKB-processens mål och syfte, gällande lagar och överenskommelser⁵⁶³ samt miljömål⁵⁶⁴. Kring ämnet val av metod⁵⁶⁵ ställer OSS en rad frågor till SKB som handlar om när och hur SKB avser att presentera risken för läckage i slutförvaret. Föreningen undrar också när och hur scenarier

⁵⁵⁷ Miljöförbundet Jordens Vänner maj 2004.

⁵⁵⁸ Östhammars Naturskyddsförening 2004-06-02.

⁵⁵⁹ Opinionsgruppen för säker slutförvaring i Östhammar 2004-06-04. OSS skrivelse påminner starkt om den skrivelse som Avfallskedjan skickade in efter det utökade samrådet för nationella organisationer.

⁵⁶⁰ I sina protokoll har SKB valt att ge en kort sammanfattning av frågorna och synpunkterna samt redovisa SKB:s svar. De inskickade skrivelserna återfinns i sin helhet i bilaga D och E. SKB 2004-06-29. Jag efterfrågade Naturskyddsföreningen i Östhammars skrivelse via föreningen utan att lyckas. Jag vände mig då till SKB för att få ut skrivelsen, vilket skedde utan problem. Jag tillskrev även OSS och efterfrågade deras skrivelse samt OH-bilderna som föreningen använde sig av vid sin presentation på det utökade samrådet och erhöll dessa utan några problem.

⁵⁶¹ I sina samrådsprotokoll har SKB gjort en uppdelning av OSS skrivelse. Den första delen består av en sammanfattning av OSS synpunkter och den andra delen av direkta frågor från gruppen. SKB 2004-06-29.

⁵⁶² Denna punkt påminner om punkten 'kärnavfallsprojektet' i Avfallskedjans skrivelse från maj 2004.

⁵⁶³ Denna punkt påminner om punkten 'MKB-processens mål och syfte' i Avfallskedjans skrivelse från maj 2004.

⁵⁶⁴ I sina samrådsprotokoll har SKB valt att inte kommentera de tre första punkterna i OSS skrivelse. I samrådsanteckningarna finns i stället en sammanfattning av punkterna. SKB 2004-06-30.

⁵⁶⁵ Denna punkt togs också upp på samråden 2004-05-14.

och genomarbetade analyser för miljökonsekvenserna när olika antal kapslar går sönder och läckage sprids till grundvattnet och till Östersjön ska redovisas. I sin skrivelse tog OSS också upp nollalternativet⁵⁶⁶, vilket de också gjorde i sin presentation på det utökade samrådet i Östhammar. OSS vill veta hur SKB motiverar att deras avfallsstrategi är den miljömässigt bästa då den bygger på att avfallet slutförvaras på åtkomligt djup i grundvattenförande berg och då avfallet kommer att vara tillgängligt för intrång (återtagbarhet). Därutöver undrar OSS vilket underlag SKB kommer att redovisa som ”ger möjlighet till jämförande analysdeav miljöeffekterna av olika metodalternativ och som gör det möjligt att uttolka om svenska miljö kvalitetsmål, miljö kvalitetsnormer och miljö balkens hänsynsregler har uppfyllts”. Skrivelsen avslutades med OSS:s syn på alternativredovisningen. Här framgår det tydligt att föreningen anser att SKB har för låg ambitionsnivå för sin redovisning av alternativa metoder utifrån de krav som ställs i miljölagstiftningen och i de allmänna råden från Naturvårdsverket. Vidare framfördes kravet på möjlighet till kvantifiering av alternativens möjliga effekter och konsekvenser och att SKB måste presentera underlag som visar att andra alternativ är sämre än KBS-3-metoden ur miljösynpunkt och att dessa inte har förutsättningar att uppfylla kravet om ”Best Available Technology”. Alla skrivelser sammanfattas i SKB:s protokoll från respektive samråd tillsammans med SKB:s svar på skrivelserna.⁵⁶⁷

Sammanfattning

Utifrån beskrivningen av de tre utökade samråden om alternativa metoder för organisationer framgår tydligt att det både finns stora likheter och olikheter i genomförandet. Exempel på likheter är att samrådsmötena vände sig till liknande organisationer, att temat var det samma (alternativa metoder), att liknande underlagsmaterialet användes (omfattnings- och avgränsningsrapporterna för Oskarshamn och Östhammar) och att det i anslutning till alla samråd fanns en utställning över alternativa metoder. Ytterligare en likhet är att ett par organisationer skickade in skriftliga kommentarer efter respektive möte. Ett exempel på en olikhet är att samrådsmötet i Oskarshamn hölls utanför centralorten, vilket innebar att intresserade personer behövde tillgång till fordon för att kunna delta på mötet. En annan skillnad var att en dagordning delades ut på mötena i Oskarshamn och Stockholm, medan SKB på mötet i Östhammar i stället delade ut ett papper med förslag till diskussionspunkter. Det faktum att ingen tydlig dagordning delades ut på mötet i Östhammar och det faktum att

⁵⁶⁶ En liknande punkt återfinns i Avfallskedjan maj 2004, men skiljer sig åt från punkten i OSS skrivelse.

⁵⁶⁷ SKB 2004-06-30.

SKB endast höll två förkortade presentationer på detta möte fick till följd att själva mötet utvecklade sig annorlunda.

Hur såg då fördelningen mellan presentationer och diskussioner ut på de tre samråden? På samråden i Oskarshamn och Stockholm upptogs den mesta tiden av SKB-presentationer och såväl presentationerna som mötena drog över tiden. Eftersom frågor ställdes och kommentarer gavs i anslutning till presentationerna, är det svårt att säga exakt hur mycket tid som ägnades åt SKB-presentationer respektive inlägg från de andra samrådsdeltagarna. Utifrån dagordningen för mötet i Oskarshamn går det att utläsa att 1 timma och 25 minuter var avsatta för information från SKB-personal och att 20 minuter var avsatt för allmän diskussion. I realiteten drog dock presentationerna över något, vilket till största delen berodde på inlägg från andra aktörer. Av dagordningen från samrådet i Stockholm går det att utläsa att 1 timma och 45 minuter var avsatta för SKB-information och 25 minuter för allmän diskussion. Inför samrådet i Östhammar hade SKB planerat färre presentationer och avsatt mer tid för allmän diskussion. Dessa presentationer tog uppskattningsvis en halvtimme. Det faktum att SKB avsatt mindre tid för information och mer tid för diskussion fick till följd att en lokal opinionsgrupp, OSS, fick tillåtelse att hålla en egen presentation. Huruvida detta var en följd av SKB:s omstrukturering av samrådet eller ett resultat av kritik från organisationer på tidigare samråd angående mötenas upplägg är däremot osäkert. Det är också av intresse att kommentera hur mycket av presentationerna som behandlade avgränsnings- och omfattningsrapporterna samt alternativa metoder eftersom dessa uppgavs vara tema för samråden. När det gäller de två inledande SKB-presentationerna på de tre samrådsmötena så ligger dessa i linje med det tema som SKB uppgett med mötena. På mötet i Oskarshamn höll SKB dessutom en presentation om ytnära ekosystem i Oskarshamn och en om pågående och planerat arbete med inkapslingsanläggningen. På samrådet i Stockholm höll SKB fyra presentationer. De första presentationerna hade samma tema som de två första presentationerna i Oskarshamn. Dessutom hölls en presentation om långsiktig säkerhet och en om pågående och planerat arbete i platsundersökningskommunerna. På så sätt kan SKB sägas ha ägnat ungefär hälften av tiden åt de teman som uppgavs på förhand, dock med övervikt på alternativa metoder. OSS presentation berörde flera aspekter av kärnavfallsfrågan och ungefär hälften av presentationen berörde specifikt kvällens tema.

I Oskarshamn och Stockholm berörde knappt hälften av frågorna och kommentarerna olika alternativ för omhändertagandet av kärnavfallet. I Stockholm kommenterades även avgränsnings- och omfattningsrapporten vid ett par tillfällen. Bland övriga aspekter av kärnavfallsfrågan som diskuterades märks framförallt frågan hur SKB utformar samrådsprocessen. I Östhammar berörde cirka en tredjedel av inläggen alternativfrågan. Bland de övriga inläggen berörde cirka hälften olika miljöeffekter av det planerade slutförvaret.

De skriftliga kommentarerna handlar i stort sett om samma aspekter som de muntliga. Det finns också tydliga överlapp mellan organisationernas skrivelser och de frågor och kommentarer som dessa framförde på mötena. Vissa skillnader går dock att finna. En sådan skillnad är att Döderhults naturskyddsförening i sin skrivelse framför några kommentarer om avgränsnings- och omfattningsrapporterna. När det gäller Avfallskedjans och Miljöförbundet Jordens Vänners skrivelser så fokuserar dessa till stor del lokaliseringsprocessens upplägg men också utformningen av samrådsprocessen. Naturskyddsföreningen i Östhammar fokuserar på alternativfrågan, miljöfrågor och rapportens utformning medan OSS Östhammars skrivelse påminner om den presentation som föreningen höll på samrådet. Det finns också överlapp mellan OSS och Avfallskedjans skrivelser.

Sammanfattningsvis kan sägas att omkring hälften av frågorna och kommentarerna handlar om alternativa metoder medan ett färre antal inlägg berör omfattnings- och avgränsningsrapporterna. De flesta kommentarerna om rapporterna framförs i skrivelser. En majoritet av de övriga frågorna och kommentarerna rör SKB:s upplägg av samrådsprocessen. I nästa avsnitt görs en analys av de tre samråden utifrån den deliberativa demokratimodellen då en stor del av samrådsmötena bestod av diskussion mellan SKB och de inbjudna samrådsdeltagarna och då SKB beskriver att syftet med mötena är att ha en dialog om slutförvaret.

6.5 Samrådsmöten: en arena för deliberation?

Detta avsnitt består av två analysdelar. Den första delen består av en diskussion om förutsättningarna för demokratisk deliberation på samråden och av en analys av de fem kännetecken som den 'deliberativa demokratimodellen' vilar på. I enlighet med modellen består analysen av fem underrubriker. Detta avsnitt avslutas med en sammanfattning. Kapitlets andra del består av en analys av samrådsdeltagarnas inlägg, samtal och skrivelser utifrån de olika typerna av 'gränsarbete' och konstruktionen av expertis ('expertbegreppet'). Denna del består av tre underrubriker och inleds med en kortfattad beskrivning av gränsarbetestyperna 'expansion' och 'försvar'. Avsnittet avslutas med en sammanfattning av hela kapitlet.

Förutsättningar för demokratiska deliberationer på de utökade samråden?

Den deliberativa demokratimodellen har fem kännetecken. Det första kännetecknet är allmän och offentlig diskussion om frågor där berörda aktörer deltar på lika villkor. Detta villkor kan jämföras med att vikten av involverande av ett brett spektra av aktörer betonas inom god MKB-sed. Deliberativ demokrati innebär också att deltagarna ska ha möjlighet att komma med synpunkter och ställa frågor samt att olika former av deliberativa inlägg accepteras. Exempel på olika former av inlägg är muntliga, skriftliga, vetenskapligt underbyggda respektive emotionellt baserade. Det andra kännetecknet är tillgång till arenor där aktörer kan mötas och deliberera. För det tredje måste medborgarna delta i diskussioner och samtal. Till detta kännetecken inkluderas lyssnandet på andra deltagares argument. Det fjärde kännetecknet är att berörda parter ska ha tillgång till information om frågan som ska diskuteras och beslutas om. Det fjärde kännetecknet ligger i linje med miljöbalkens regler för samråd. Enligt miljöbalken är exploatören skyldig att informera allmänheten om den planerade verksamheten, vilket öppnar möjligheter för SKB att utforma samrådsagendan efter egna preferenser. Samtidigt innebär information till berörda parter om en planerad verksamhet en grundläggande förutsättning för att medborgare överhuvudtaget ska kunna sätta sig in i frågan och vara med och diskutera den. Slutligen förutsätter den deliberativa demokratimodellen att det finns en återkoppling mellan deliberation och beslut. Hur såg då dessa förutsättningar ut på de tre utökade samråden?

Det är viktigt att hålla i minnet att det kan finnas deliberativa förutsättningar utan att samtalet eller diskussionen uppfyller alla krav på en demokratisk deliberation. För att kunna avgöra hur dessa tar sig uttryck i mitt material ställs följande frågor i anslutning till de fyra första kännetecknen: a) Hur sattes dagordningen? Utformades den av en eller flera aktörer? Hade samrådsdeltagarna samma möjlighet att påverka dagordningen? b) Vilka arenor skapades och erbjöds av SKB inom ramen för formella samråd och hur lättillgängliga var samrådsarenorna? c) Hur många personer eller organisationer bjöds in respektive kom till samrådsmötena? d) När, hur och till vem gavs information om samrådsmötena och MKB-processen? och e) Hur kan samtal och inlägg på samråden förstås utifrån kraven på allmän och offentlig diskussion? Slutligen diskuteras återkopplingen mellan deliberation och beslut med fokus på dokumentationen av samtalen och hur de förs vidare till beslutsfattarna.

Hur gränsen dras mellan allmänt och lika deltagande i samtalen och SKB:s vilja att presentera sitt avfallsprogram blir en förhandlingsfråga mellan samrådsdeltagarna. Möjligheterna att delta i diskussionerna på lika villkor har att göra med rollfördelningen, det vill säga vem som erhåller status som informatör, åhörare, expert eller icke-expert. Vidare påverkar rollfördelningen aktörers möjligheter att sätta eller påverka agendan för de utökade samråden.

Medborgare som deltar i diskussionerna och samtalen

För att en aktör ska kunna delta på ett samrådsmöte krävs vetskap om mötet. För att demokratiska deliberationer ska uppstå räcker det inte med inbjudan, utan berörda aktörer måste också acceptera inbjudan och komma till mötet. Dessutom krävs enligt den deliberativa demokratimodellen att dessa aktörer både framför egna argument och lyssnar till andras.

I inbjudan till de tre utökade samrådsmötena framgår tydligt att de var riktade till organisationer. Det är därför av intresse att studera vilka organisationer som valde att delta respektive inte delta och med hur många representanter. Vidare är det av intresse att studera vilka andra aktörskategorier som närvarade. Det är således inte bara antalet personer/organisationer, utan även antalet perspektiv som är representerade på samrådet som är av betydelse för att ge goda förutsättningar för en demokratisk deliberation. Det är också av intresse att studera om någon aktörskategori uteblev eller uteslöts från samråden.

SKB-personalen var den till antalet största aktörskategorin på de tre mötena. På samråden i Oskarshamn och Östhammar utgjordes cirka en tredjedel av samrådsdeltagarna av SKB:are. På mötet i Stockholm var knappt hälften av deltagarna SKB-personal. Totalt inbjöds 45 lokala och regionala organisationer till samrådet i Oskarshamn. Till mötet i Stockholm inbjöds tio nationella miljö- och naturorganisationer. Till samrådet i Östhammar bjöd SKB in 53 lokala och regionala organisationer. Följande organisationer accepterade inbjudan: Döderhults naturskyddsförening och Oskarshamns södra jaktvårdskrets (Oskarshamn), Miljöförbundet Jordens Vänner, Nätverket Avfallskedjan och Miljövänner för kärnkraft (MKF) (Stockholm) samt Opinionsgruppen för säker slutförvaring i Östhammar (OSS), Energi för Östhammar (EFÖ) och Östhammars naturskyddsförening (Östhammar). Detta innebär att totalt åtta organisationer visade intresse för att diskutera kärnavfallsfrågan vid de tre samråden. Utifrån de frågor som organisationerna ställde och utifrån deras skrivelser uttalar två av organisationerna (MKF och EFÖ) stöd för SKB:s avfallsprogram och fem uttalar kritik mot SKB:s förslag på KBS-3 som slutförvaringsmetod (Döderhults naturskyddsförening, Miljöförbundet Jordens Vänner, Nätverket Avfallskedjan, Östhammars naturskyddsförening och OSS). På så sätt fanns olika intressen representerade på samråden. Oskarshamns södra jaktvårdskrets visade inte sin inställning till SKB:s lokaliseringsprogram på ett tydligt sätt. Inte heller de kommunala representanterna uttalade öppet stöd för eller tog avstånd från KBS-3-metoden eller SKB:s avfallsprogram.

De övriga samrådsdeltagarna utgjordes av följande kategorier: allmänhet (kommuninvånare i Oskarshamn och Östhammar), kommunala representanter (Oskarshamn och Östhammar), konsulter anlitade av Oskarshamn (Stockholm), länsstyrelsen (alla tre samråden), övriga myndighetsrepresentanter (Stockholm), Forsmarks kraftgrupp och lokala säkerhetsnämnden (Östhammar) och

undertecknad observatör (alla tre samråden). Noterbart är att på samrådet i Östhammar deltog sammanlagt fler SKB:are och kommuninvånare än representanter för inbjudna organisationer. Utifrån detta kan man argumentera för att olika perspektiv var representerade då dessa aktörer kan antas ha olika intressen samt företrädde olika geografiska nivåer (nationell, regional och lokal), samtidigt är frågan om vem som företräder vilka intressen en svår fråga.

Genomgången visar att uppslutningen från den kategori som SKB i första hand ville samråda med, organisationer, var relativt svagt. Den låga uppslutningen av organisationer behöver inte bero på ointresse för kärnavfallsfrågan, utan på att SKB hade ett brett urval i sin inbjudan. Genom sin breda inbjudan av organisationer kan SKB sägas ha uppfyllt kravet på information om när deliberationen ska hållas. Hur många organisationer som krävs för att förutsättningar för deliberationer ska uppstå, regleras inte i den deliberativa demokratimodellen. Det viktiga är i stället att det kommer personer till samrådsmötena, att de bidrar till diskussionen och att frågan som diskuteras därmed kan belysas från flera perspektiv. De närvarande organisationernas representanter var de samrådsdeltagare som mest aktivt deltog i samtalen och diskussionerna. Sex av organisationerna skickade också in kommentarer och frågor efter själva mötet. En annan kategori som ställde många frågor och gav flera kommentarer på mötena i Oskarshamn och Östhammar var närboende och andra kommuninvånare. Ungefär lika många frågor och kommentarer från denna kategori kan klassificeras som positiva respektive ifrågasättande till SKB:s avfallsprogram.

Det går inte utifrån den deliberativa demokratimodellen att fastställa hur många aktörer som måste delta för att kravet på deltagande ska sägas vara uppfyllt, men det framstår som viktigt att den aktör som bjuder in till ett samråd bör försöka sprida information till så många berörda aktörer som möjligt samt att den sökande under själva mötet försöker skapa deltagande på lika villkor. Ett argument för att öppna för fler aktörer att delta i deliberationen är att aktörerna kanske skärper till sina argument och tar större hänsyn till ett vidare allmänintresse snarare än att framföra argument som i första hand gynnar de egna intressena då chanserna att få stöd för sina argument ökar om de också tillgodoser andras intressen. Genom att en del organisationer accepterade inbjudan samt kom med både muntliga och skriftliga kommentarer fanns det förutsättningar för att demokratiska deliberationer skulle ta plats under samrådsmötena. Huruvida dessa kommentarer verkligen utvecklade sig till deliberationer förutsätter en närmare analys som görs i kommande avsnitt.

Temat för de tre utökade samråden med organisationer var 'alternativa metoder'. Om detta tema skriver SKB att företaget bland annat vill samråda om metod och system samt alternativ till metod och plats samt nollalternativet. Samtidigt vill SKB presentera den metod, KBS-3, som företaget jobbat med i 30

år. Målet att förankra sina tankar, planer och resultat av undersökningar framhåller SKB både i tal (på samrådet i Oskarshamn) och skrift (i informationsbrevet inför mötet i Stockholm). Dessa två mål riskerar att krocka med varandra. Utöver viljan att presentera en specifik metod, kan SKB:s uttalade önskan om en kunskapsbaserad dialog försvåra en demokratisk och öppen diskussion med ett brett antal aktörer. Alla samrådsdeltagare kan inte antas ha förkunskaper om kärnavfallsfrågan eller kan ha olika mycket kunskap om frågan, vilket leder till frågor om vilken aktör som ska avgöra vem som har 'tillräcklig' och 'rätt' kunskap.

Samråden är organiserade så att det är SKB som har förtur att definiera vilken kunskap som diskussionerna ska baseras på, men också vilken status andra deltagare får. Under samrådsmötena är den mesta tiden avsatt för SKB:s presentationer, vilket ger SKB status som 'informatör' och 'expert' och övriga samrådsdeltagare som 'åhörare' och 'frågeställare'. SKB:s informatörs- och expertroll förstärks av att allt bakgrundsmaterial (omfattnings- och avgränsningsrapporter, utställning över alternativa metoder samt papper med förslag till diskussionspunkter) tagits fram av företaget.

En annan aspekt av förutsättningar för deltagande på samråden är att det finns tillräckligt med tid för andra aktörer att göra sig hörda. Utifrån beskrivningen av samråden, framgår att alla möten drog över tiden och att detta berodde på utdragna SKB-presentationer. Detta är problematiskt från ett deliberativt perspektiv eftersom tiden för diskussion minskar. Vidare kan det vara problematiskt då samrådsdeltagarna kan ha andra tider att passa. Detta visar på vikten av att tidsramen hålls. Ett sätt är att utse en oberoende aktör, till exempel en myndighet, till 'tidskontrollant'. Det är dock viktigt att en sådan person inte bryter en diskussion innan alla deltagare som vill känner att de har fått framföra sin åsikt och att andra deltagare har lyssnat på denna. Idealet att låta alla aktörer tala till punkt får dock inte innebära att mötet drar över tiden utan 'tidskontrollanten' måste ha möjlighet att avbryta diskussioner som hamnar utanför mötets tema. En gränsdragning mot ett tema på ett visst möte får dock enligt den deliberativa demokratimodellen inte innebära att detta tema helt utestängs från kärnavfallsprocessen utan det bör finnas utrymme att någon gång under processen diskutera aktörernas frågor. Eftersom mötet måste begränsas till en rimlig tidsrymd är det tveksamt om det räcker med några samrådsmöten per år för att uppfylla de deliberativa kraven att alla aktörer ska få framföra sina åsikter och att dessa ska tas i beaktning.

Arenor att deliberera på

Ett av kriterierna i den deliberativa demokratimodellen är arenor att deliberera på. Arenorna kan vara fysiska eller virtuella, formella eller informella. Inläggen på dessa arenor kan vara muntliga eller skriftliga. De fysiska arenorna för de utökade samråden var: a) en konferens- och fritidsanläggning i Figeholm (utökat samråd för lokala och regionala organisationer i Oskarshamn), b) i centrala Stockholm på Ingenjörsvetenskapsakademien (utökat samråd för nationella organisationer) och c) Missionshuset i centrala Östhammar (utökat samråd för lokala och regionala organisationer i Östhammar). Som framgår av beskrivningen av det utökade samrådet i Oskarshamn var det dåligt med kollektiva kommunikationsmedel till Figeholm.⁵⁶⁸ Platserna för de andra två samrådsmötena ligger så centralt att det inte var några problem för inbjudna aktörer att ta sig dit. Valet av plats för mötet i Oskarshamns kommun visar att möjligheten att ta sig till platsen kan vara av betydelse för vilka aktörer som kan delta.

SKB erbjöd en icke-fysisk arena i anslutning till de utökade samråden genom att uppmana samrådsdeltagarna att skicka in skriftliga kommentarer inom två veckor efter mötet. Skrivelser som inkommit under denna tid lovade SKB att ta med i samrådsprotokollen. Totalt inkom sex skrivelser. I protokollen som är tillgängliga via SKB:s hemsida är skrivelserna sammanfattade, vilket ger intresserade personer möjlighet att få tillgång till SKB:s tolkning. I dessa protokoll skriver SKB också att organisationernas skrivelser är bifogade, men för att få tillgång till skrivelserna måste intresserade läsare antingen begära ut dessa av SKB eller av den organisation som har författat skrivelsen. På så sätt finns två versioner av protokollen, en version som kan beställas av SKB och en annan som finns tillgängliga via företagets hemsida. Eventuella kommentarer från organisationerna på SKB:s svar är inte inkluderat i någon version av protokollen.

Den icke-fysiska arenan i form av skrivelser innebär potentiellt både för- och nackdelar med avseende på förutsättningarna för demokratisk deliberation. En potentiell nackdel är att insynen begränsas då skrivelserna inte inkluderas i samrådsprotokollen utan endast svaren på dem. En fördel är att det finns möjlighet för deltagarna att utveckla eller förtydliga sina resonemang och ståndpunkter i skriftlig form, samt att även personer som inte hade möjlighet att komma på samrådsmötet får tillfälle att yttra sig. Dessutom kan en del aktörer ha lättare att formulera inlägg skriftligt än muntligt. De skrivelser som skickades in i samband med de observerade samrådsmötena var emellertid enbart från deltagare som också varit med på mötena.

Villkoren för de skriftliga inläggen skiljer sig åt från villkoren för muntliga inlägg. Möjligheten för deltagare att uttrycka sin ståndpunkt på ytterligare en arena

⁵⁶⁸ SKB motiverar valet att förlägga det utökade samrådet till Figeholm med att orten ligger nära platsundersökningsområdet.

(skrivelser) och ytterligare en kommunikationsform (skrift) kan underlätta fortsatt demokratisk deliberation. Skrivelserna ger inte möjligheter till direkt respons från SKB eller från andra deltagare på samma sätt som muntliga inlägg på samrådsmöten gör. Däremot lovade SKB att synpunkter som inkommit genom skrivelser skulle tas upp på nästa samrådsmöte. Genomläsning av protokoll från samrådsmöten under resten av år 2004 och år 2005 visar dock inga spår av att tidigare skrivelser diskuterats offentligt. Dessutom har SKB inte anordnat särskilda samråd för organisationer efter våren 2004. På så sätt försvårades möjligheterna för att vidare deliberationer skulle uppstå utifrån organisationernas skriftliga inlägg. Den tvåveckorsgräns för inskickande av skrivelser som SKB angett kan tyckas vara godtyckligt satt då den inte har något stöd i miljöbalken. Tvåveckorsgränsen för skrivelser handlar inte om vilka skrivelser som SKB måste ta hänsyn till utan om vad som hamnar i minnesanteckningarna och inte, vilket i sig kan bli föremål för en kamp mellan SKB och samrådsdeltagare.⁵⁶⁹ En annan aspekt av detta är att det är en regel som SKB som organisatör av samråd utformat själv och som därmed kan vara svårare för samrådsdeltagare att kritisera eftersom det i miljöbalken inte finns några regler för utformningen av samråd.

Den formella arenan för samråd utgörs såväl av skrivelser som av samrådsmöten. Som exempel på informella arenor kan samtal i ankomstrummet och fikapauserna samt samtal efter avslutat samrådsmöte räknas. Då samrådsdeltagarna delade upp sig i flera smågrupper vid dessa tillfällen, var det svårt att få en överblick över vad som sades på dessa arenor. Vid ett tillfälle, på mötet i Oskarshamn, utmynnade ett samtal mellan Döderhults Naturskyddsförening och SKB i att företaget accepterade att komma och föreläsa om sitt arbete i samband med en av föreningarnas öppettisdagar. Detta kan ses som ett exempel på samtal som äger rum på en informell arena.

Inom ramen för MKB-processen tillhandahåller SKB formella och öppna arenor för potentiella deliberationer. Därutöver finns en mängd möjligheter för aktörer att samtala om kärnavfallsfrågan på andra arenor, vilket bland annat sker i kommunerna Östhammar och Oskarshamn. Det är dock det som sker på de arenor som SKB definierar som samråd som inkluderas i samrådsredogörelsen och i MKB-dokumentet. Detta kan förstås som ett resultat av den dominans som svensk lagstiftning ger den sökande. Utifrån ett deliberativt ideal är det önskvärt att motverka en sådan dominans. Ett förslag till åtgärd som ibland framförs av miljöorganisationerna är att samrådsprocessen bör ledas av en oberoende aktör. Om en oberoende aktör leder samrådsprocessen blir det svårare för en aktör att dominera mötena och det kan bli lättare för fler aktörer att få hålla presentationer.

Sammanfattningsvis kan SKB genom anordnandet av samråd sägas erbjuda flera typer av arenor för potentiella deliberationer. Däremot kan förutsättningarna för skriftlig deliberation behöva justeras för att kunna jämföras med de muntliga.

⁵⁶⁹ Se till exempel Soneryd 2007.

Exempel på sådana justeringar kan vara att inskickade frågor och kommentarer tas upp på nästa möte samt de organisationer som har skickat in kommentarer har möjlighet att kommentera SKB:s svar, att andra intresserade aktörer har möjlighet att ta del av denna vidare kommunikation samt att organisationerna får sina svar inkluderade i samrådsanteckningarna.

Tillgång till information

Enligt den deliberativa demokratimodellen ska aktörer ha lika tillgång till information, relevanta handlingar och dokument om de frågor som ska behandlas. För det första måste berörda och intresserade aktörer i god tid få vetskap om plats och datum där diskussionerna ska äga rum. Utan sådan information är det svårt för intresserade aktörer att utnyttja möjligheten att diskutera en fråga. I miljöbalken regleras inte hur tidigt information om samråd ska ges, bara att samråd ska hållas i så god tid att berörda parter har möjlighet att påverka den planerade verksamhetens utformning. I praktiken blir det då upp till organisatören (SKB) att tolka när samråd ska initieras och hur information om detta ska ges. Huruvida samråd har initierats vid korrekt tidpunkt och om verksamhetsutövaren har informerat om detta på tillräckligt sätt blir det upp till miljödomstolen att bedöma i samband med att ansökan lämnas in. Hur 'berörda parter' ska definieras och nås av informationen är också en fråga som aktualiseras i varje enskild MKB-process och där miljöbalken inte heller ger särskilt tydlig vägledning. Även verksamhetsutövarens tolkning av 'berörda parter' prövas av miljödomstolen i samband med att ansökan granskas.

Hur informerade då SKB om de utökade samråden för organisationer? Som framgår av tidigare beskrivning skickade SKB ut inbjudan till de lokala och regionala organisationerna i Oskarshamn respektive Östhammar som företaget antog kunde känna sig berörda av lokaliseringsprojektet. Inbjudan skickades ut cirka fyra månader innan själva mötet. Inbjudan följdes av en påminnelse någon månad innan samrådet. Dessutom lades information om mötet ut på SKB:s hemsida cirka två månader innan mötet. Vidare annonserade SKB om mötena två gånger i två olika lokala tidningar (Oskarshamn och Östhammar) och i ett regionalt informationsblad (Östhammar) cirka en månad innan mötet. SKB presenterade också syftet med dessa samråd samt om att avgränsnings- och omfattningsrapporten för Oskarshamn respektive Forsmark (Östhammar) utgjorde bakgrundsmaterial för samråden. Genom den skriftliga inbjudan, informationen på hemsidan samt upprepade annonser i dagspressen kan SKB sägas ha erbjudit information om tid och plats för samråd i god tid innan mötet. Organisationerna fick en personlig inbjudan och därmed vetskap om samråden före andra aktörer, vilket kan tyckas rimligt eftersom samrådsmötena riktades särskilt till 'miljöorganisationer'.

Informationen om syftet med samrådsmötet samt användandet av omfattnings- och avgränsningsrapporten som underlagsmaterial ligger i linje med kravet på tillgänglighet till information och relevanta handlingar. Samtidigt innebär det att SKB utformar agendan för samråden på egen hand. Utifrån ett deliberativt ideal är det önskvärt att förberedelser och former för samtalen diskuteras och bestäms av samtliga deltagare och inte ensamt av SKB. Omfattnings- och avgränsningsrapporterna nämndes knappt av SKB på samrådet i Oskarshamn, vilket Döderhults Naturskyddsförening påpekar i sin skrivelse. Föreningen skriver att den har svårt att se kopplingen mellan rapporten och det utökade samrådet i Oskarshamn.⁵⁷⁰ I sitt svar framhåller SKB att rapporten ska ses som ett underlag och att målet är att rapporten ska utvecklas tillsammans med andra samrådsdeltagare.⁵⁷¹ Inte heller på de andra två samråden spelade rapporterna någon framträdande roll trots att det framgår av SKB:s inbjudningar att rapporterna är bakgrundsmaterial till samråden. På så sätt försvårades samrådsdeltagarnas möjligheter att offentligt diskutera rapporternas innehåll och kanske även möjligheterna att påverka detta. Här fanns således förutsättningar för en öppen diskussion baserat på bakgrundsmaterial, men i stället valde SKB att på möten fokusera andra delar av kärnavfallsfrågan.

En aspekt av rätten till information är tillgång till dagordningen liksom hur den fastställs. Även om det enligt en deliberativ demokratimodell är önskvärt att deltagarna utformar teman och former för diskussion tillsammans är det ett rimligt krav att deltagare får information om dagordningen innan och ges en chans att göra ändringar eller tillägg. Av beskrivningen av de tre utökade samråden framgår att SKB på förhand hade utformat en dagordning. Dagordningen för mötet i Oskarshamn sattes av SKB ensamt. Vidare presenterades dagordningen för detta samråd först på själva mötet, vilket Döderhults naturskyddsförening kritiserar i sin skrivelse.⁵⁷² På samrådet i Stockholm frågade SKB om den föreslagna dagordningen kunde accepteras, vilket övriga deltagarna medgav. Denna dagordning presenterades först på själva samrådsmötet. På mötet i Östhammar presenterades ingen dagordning, men samrådet följde liknande upplägg som de två tidigare mötena. Utifrån den deliberativa demokratimodellen borde dagordningen ha utformats av samrådsdeltagarna tillsammans alternativt att de inbjudna samrådsdeltagarna borde ha haft möjlighet att kommentera SKB:s mötesupplägg. På detta möte tog emellertid en opinionsgrupp, OSS, initiativ till och höll en presentation som SKB inte planerat. På detta samrådsmöte delade SKB ut 'Förslag till diskussionspunkter'. Detta tillvägagångssätt är utifrån ett deliberativt demokratideal tveksamt. Å ena sidan innebar förslaget att det fanns

⁵⁷⁰ Döderhults naturskyddsförening 2004-05-04.

⁵⁷¹ SKB 2004-06-21.

⁵⁷² Döderhults naturskyddsförening 2004-05-04.

bakgrundsmaterial för en diskussion, å andra sidan kan förslaget ses som ett försök att rama in diskussionen på förhand.

Hur såg då dagordningen för respektive samråd ut? Det utökade samrådet i Oskarshamn var planerat att ta två timmar. Drygt en och en halv timme var avsatt för information för SKB och cirka 20 minuter för allmän diskussion. Mötet i Stockholm var inplanerat att pågå i två och en halv timme och 25 minuter var avsatt för allmän diskussion. Samrådet i Östhammar var planerat att pågå i två timmar. SKB inledde mötet med att tala om att presentationerna endast skulle ta sammanlagt en timme då kritik hade framkommit på tidigare möten att för lite utrymme lämnades för diskussion. Förändringen av dagordningen till mötet i Östhammar kan ses som ett exempel på hur SKB tagit intryck av andra aktörers synpunkter, vilket ligger i linje med en deliberativ demokrati. I realiteten drog presentationerna över tiden också vid detta tillfälle, vilket delvis kan förklaras med att många frågor ställdes i anslutning till dessa. Utformningen av dagordningarna, relationen mellan presentationer och allmän diskussion, visar att en aktör, SKB, hade större möjlighet och utrymme att presentera sin bild av kärnavfallsfrågan än övriga deltagare. Dessa olika förutsättningar för att delta i diskussionerna är inte förenliga med deliberativa demokratiideal. Samtidigt innebär miljöbalkens krav på samråd att det åtminstone ges grundläggande förutsättningar för medborgare att få information samt att ge synpunkter.

Ytterligare en aspekt som blev tydlig under samråden är vem som ska ge information till de andra deltagarna. Utifrån beskrivningen av de tre utökade samråden framgår att alla inplanerade föredrag hölls av SKB-personal, förutom att OSS fick tillåtelse att hålla ett föredrag på mötet i Östhammar. Då det är möjligt att andra aktörer än SKB kan besitta kunskap och eller kan tolka information och vetenskapliga resultat på annat sätt, vilket skulle kunna påverka diskussionen och beslutet om kärnavfallshanteringen, bör hänsyn tas till möjligheter att ge 'allsidig information' samt 'möjlighet för alla deltagare att ge information'. Om det finns möjlighet för flera samrådsdeltagare att framföra sin information om kärnavfallsfrågan och om dessa perspektiv tas med i MKB-dokumentet, så ökar beslutsfattarnas möjlighet att fatta ett välinformerat beslut. Andra samrådsaktörers vilja att informera om sin syn på kärnavfallsfrågan visar att det kan finnas fördelar med att dagordningen för samråden utformas av SKB tillsammans med andra aktörer. Då alla presentationer med ett undantag hölls av SKB, kan presentationerna tolkas som uttryck för en traditionell expertsyn och som rationellt deliberativa inlägg. Genom att endast en aktör, SKB, var inplanerad att hålla presentationer var samrådsdeltagarnas roller tydliga på alla tre samråd.

Utöver information om plats och tid för deliberationen, krävs också information om temat för diskussionen. Ett sätt att informera om temat är genom presentationer eller skrifter, men det finns också andra sätt att informera samrådsdeltagarna. I samband med alla tre utökade samråden visade SKB en

utställning över alternativa metoder för omhändertagande av utbränt kärnbränsle. Genom utställningen kan SKB sägas ha uppfyllt kravet på information. Samtidigt kan utställningen tolkas som ett försök från SKB:s sida att i förväg definiera hur alternativa metoder ska tolkas, vilket inte ligger i linje med den deliberativa demokratins tanke att deltagarna tillsammans ska diskutera sig fram till olika alternativ.

På samråden betonar SKB att samrådsprotokollen ska bifogas den miljökonsekvensbeskrivning som företaget är skyldig att utforma när de ansöker om tillstånd för inkapslingsanläggningen respektive slutförvaret. Under de studerade samrådsmötena fördes protokoll av två SKB-anställda och dessa fanns sedan tillgängliga via SKB:s lokalkontor och hemsida. Genom att ge information om hur protokollen kan erhållas, uppfyller SKB kravet på distribuering av protokoll. Enligt vad som framkom på samrådsmötena och via SKB:s hemsida fanns inga möjligheter för samrådsdeltagare att kommentera samrådsprotokollen eller att i efterhand ändra dessa.⁵⁷³ På så sätt uppfyller SKB inte kravet på att erbjuda deltagarna möjlighet att justera protokollen. Då syftet med samrådsredogörelsen är att beskriva vad som sades på samråden, blir det rimligt att argumentera för att samrådsdeltagarna borde ges möjlighet att justera protokollen. Utifrån SKB:s betoning av att företaget inkluderar inskickade kommentarer och svar i protokollen, bör en justerare även ha möjlighet att ta del av alla skrivelser och SKB:s svar på dessa innan han/hon skriver under protokollet. Möjligheten till justering av protokollen är viktig då det är omöjligt att anteckna allt som sägs och då olika personer kan uppleva samråden på olika sätt. Om anteckningar endast förs och granskas av en aktör (i detta fall SKB), ökar risken för att andra deltagare känner att deras kommentarer åsidosätts. Vidare får protokollförande aktör större möjligheter att utforma det dokument som kommer att ligga till grund för granskningen av ansökan. Det är tveksamt utifrån den deliberativa demokratimodellen att endast en aktör kan kontrollera dokumentationen av diskussionerna som förs.

Allmän och offentlig diskussion som grund för politiska beslut

Om beslut i slutförvarsfrågan kommer att vara grundade på det som kommit fram i en allmän och offentlig diskussion har inte enbart att göra med hur SKB organiserar samråd utan också hur beslutsfattarna kommer att agera. SKB har genom sitt anordnande av ett flertal samråd med olika aktörer och på olika teman framhållit att de vill samtala med ett brett antal aktörer. Detta kan tolkas som att de uttryckt en vilja att bjuda till allmän och offentlig diskussion med vissa aktörer,

⁵⁷³ SKB har senare ändrat på detta. I samrådsprotokollen från november 2004 framgår att SKB planerar att låta någon deltagare fungera som justeringsman. SKB 2005-02-14. Sedan samrådsmötet i Oskarshamn i april 2005 finns möjligheten att utse justeringsmän på samrådsmötet. SKB 2005-08-09.

samtidigt försöker företaget utestänga vissa delar av allmänheten genom att uttalat utesluta den allmänhet som bor i andra delar av landet än platsundersökningsområdena. Miljöbalken ger ingen vägledning i hur 'allmänheten' ska avgränsas, men det är inte i linje med miljöbalkens intentioner att utesluta någon samrådspart från början. Ett exkluderande av stora delar av den svenska befolkningen kan också försvåra en allmän och offentlig diskussion (demokratisk deliberation).

Huruvida de tre samrådsmötena om alternativa metoder riktade till organisationer i praktiken var arenor för allmän och offentlig diskussion får jag anledning att återkomma till i nästa avsnitt. Det räcker således inte med att säga att man vill ha en allmän och offentlig diskussion, utan för att kunna avgöra om detta kännetecken är uppfyllt eller ej så krävs en närmare analys av samtalen på samråden.

Återkoppling mellan deliberation och beslut

Beslutet om var slutförvaret ska placeras och vilken metod som ska användas för omhändertagandet av kärnavfallet kommer att fattas först efter att samrådsprocessen är över. Det är därför svårt att dra några slutsatser under den pågående processen om eventuell återkoppling mellan deliberation och beslut. I miljöbalken framgår att exploatören ska bifoga en samrådsredogörelse till den miljökonsekvensbeskrivning som skickas till miljödomstolen. Genom samrådsredogörelsen finns möjlighet för miljödomstolen och därefter regeringen att ta hänsyn till synpunkter som framkommit under samrådsprocessen. Däremot finns ingen garanti för att beslutsfattarna verkligen kommer att göra det. Det är fullt möjligt att SKB samråder med en rad aktörer och att det pågår diskussioner under hela samrådsprocessen utan att vare sig miljödomstolens beslut eller regeringsbeslutet tydligt går att härleda till eventuella deliberationer under samrådsmötena. I enlighet med den kommunala vetorätten finns även möjlighet för kommunfullmäktige att säga 'nej' till ett eventuellt slutförvar i den egna kommunen. Det är även i samband med detta beslut fullt möjligt att kommunpolitikernas beslut inte tydligt kommer att kunna härledas till samrådsskedet.

SKB kan däremot underlätta för en koppling mellan diskussionerna på samråden och politikernas beslut om slutförvaret genom sitt upplägg och sin dokumentation av samrådsprocessen. För att samrådsredogörelsen ska kunna fungera som *underlag* för samrådsdeltagarnas åsikter och preferenser angående den planerade verksamheten, krävs att SKB på ett noggrant sätt inte bara sammanfattar den information som företaget ger om sin verksamhet, utan också inkluderar såväl kritiska som positiva frågor och kommentarer som framkommer under samrådsprocessen. Om en kommentar, fråga eller presentation av en annan samrådsaktör än SKB inte på ett tydligt sätt inkluderas i samrådsprotokollen och i

samrådsredogörelsen, försvåras möjligheten att fatta beslut med återkoppling till föregående deliberationer. Det finns exempel på frågor och kommentarer som inte återfinns i samrådsprotokollen och av protokollet från samrådet i Östhammar framgår det inte tydligt att OSS höll en presentation. Vissa av kommentarerna som inte återfinns i anteckningarna handlar om kritik mot SKB:s upplägg av samrådet och lokaliseringsprocessen.

Ett sätt att underlätta den deliberativa demokratimodellens krav på koppling mellan deliberation och beslut skulle kunna vara att låta miljö- och opinionsgrupper få hålla schemalagda/inplanerade presentationer på samråden. På så sätt skulle grupperna delta på mer jämlika villkor som SKB och samrådsdeltagarna skulle få möjlighet att ta del av flera olika perspektiv (informationskravet).

Sammanfattning

Av ovanstående genomgång av de fem övergripande kännetecknen på deliberativ demokrati framgår att samråden till stor del dominerades av en aktör, SKB, vilket försvårar förutsättningarna för att många perspektiv ska föras fram och att diskussioner ska kunna ske på lika villkor. Ett exempel på företagets dominans är att SKB var den enda aktör som inbjöd till deliberation och erbjöd arenor för deliberation och fungerade som agendasättare. SKB utformade på egen hand villkoren för samråden. Exempel på sådana villkor är att SKB: a) beslutade vilka aktörer (organisationer) som skulle bjudas in till samråden, b) bestämde tid och plats liksom tema för samråden, c) valde vilken information som skulle ges i samband med samråden, både bakgrundsinformation och vilken information som skulle ges på mötena samt d) på egen hand utformade dagordningen för samråden. Dessutom beslutade SKB om tidsfördelningen mellan information respektive frågor och kommentarer från andra samrådsdeltagare, bestämde reglerna för inskickade kommentarer samt utformade samrådsanteckningarna.

Det fanns dock förutsättningar för demokratisk deliberation. Exempelvis bjöds många organisationer in och samrådsmötena var även öppna för allmänheten. Vidare uppmanade föredragshållarna till frågor och kommentarer och tid avsattes för sådana och SKB erbjöd både en muntlig och skriftlig arena. Dessutom lämnade SKB mer tid för frågor och kommentarer från andra samrådsdeltagare ju längre samrådsserien pågick eftersom företaget dels kortade ner sina föredrag, dels accepterade OSS initiativ till en egen presentation på det sista samrådet.

Genomgången av de fem grundläggande kriterierna för deliberativ demokrati visar att det fanns förutsättningar för deliberation på samrådsmötena. Men hur såg det ut i praktiken? I det följande analyseras presentationer, frågor, kommentarer och svar först utifrån gränsarbetsbegreppet och sedan följer en

diskussion om hur eventuellt gränsarbete påverkar förutsättningarna för olika former av demokratiska deliberationer.

Diskussionernas gränser på de utökade samråden

MKB syftar till att ge ett bättre underlag inför beslut om projekt med stor miljöpåverkan, vilket innebär att experter involveras i processen. Som visades ovan finns det problem om den sökande och dess anlitate experter blir alltför dominerande. En stor expertdominans riskerar att krocka med det ideal om brett deltagande som också ryms inom MKB-reglerna. I detta avsnitt analyseras dels hur experter drar gränser, dels hur andra aktörer drar gränser kring expertis.

Expertisens gränser är en viktig fråga eftersom experternas framgång är beroende av om deras kunskapspåståenden accepteras eller förkastas av andra aktörer. För att nå ut med sina slutsatser krävs att experterna kommunicerar med andra aktörer utanför den egna arenan, det vill säga på andra arenor än expertarenor. En expertaktör kan använda olika strategier för att framstå som trovärdig i samtalsituationer. En sådan strategi är att presentera sina åsikter och vetenskapliga resultat i syfte att försöka få stöd av andra aktörer (expansion). Expansion innebär också att aktörer försöker förflytta sina kulturella gränser till områden som redan innehas av andra aktörer eller försöker att länka de egna argumenten till andra aktörer. I de fall experter försöker övertyga andra aktörer, samt inte lyssnar på andra aktörers argument, kan expertargumentet inte inkluderas i den deliberativa demokratimodellen. En annan strategi är att försöka försvara sina ståndpunkter utan att vara öppen för att ändra dem efter att ha lyssnat på andras ståndpunkter. Försvar kan kortfattat beskrivas som resande av murar i syfte att skydda egna resurser och privilegier. 'Expansion' och 'försvarande gränsarbete' kan studeras som gränsarbete. Om en aktör bedriver gränsarbete kan andra aktörer försöka ifrågasätta föreslagna gränser och utmana dessa. Exempel på förhandling om gränsdragningar är vilka frågor som bör diskuteras eller ej, vem som egentligen är expert och vem som är legitim beslutsfattare. Genom applicerande av gränsarbetsbegreppet är det möjligt att studera hur aktörer via sociala strategier försöker dra en gräns mellan vad som är vetenskap och icke-vetenskap, mellan vetenskap och politik, mellan expert och icke-expert samt mellan informatör och åhörare.

Försök till gränsarbete mot en annan aktörs deltagande eller annan kunskap, får stora konsekvenser för en frågas behandling. Hur en fråga tolkas, som politisk eller vetenskaplig, och hur en aktör definieras, som expert eller lekman, kan relateras till olika demokratiideal. En fråga som definieras som vetenskaplig definieras därmed som en expertfråga. Om expertkunskaper tillmäts stort inflytande i allmänna frågor utvidgas den vetenskapliga domänen på den politiska domänens bekostnad och teknokrati kan uppstå. Motsatsen till teknokrati är ett demokratiskt ideal, vilket vilar på att politiker och allmänheten har stort inflytande

över olika samhällsfrågor. Hur en fråga och aktör definieras är öppet för förhandling och tolkning. Vem som ses som 'expert' kan också vara öppet för tolkning beroende på om man lägger vikten vid den som har akademisk utbildning i ett ämne eller den som har kunskaper om frågan baserat på erfarenheter.

I detta avsnitt analyseras presentationer, frågor, kommentarer, skrivelser och svar i samband med de tre utökade samråden om alternativa metoder utifrån expanderande och försvarande gränsarbete. Dessutom studeras eventuella gränsdragningsförsök gällande aktörers roller i samrådsprocessen. Efter genomgången av de olika formerna av gränsarbete avslutas avsnittet med en sammanfattning.

Expanderande gränsarbete

Enligt Thomas Gieryn som analyserat gränsarbete inom vetenskapen består ett expanderande gränsarbete av två steg. Här utvidgar jag gränsarbetet till att inkludera även andra aktörer än vetenskapsmän. Det första expansionssteget är att experter söker stöd för sin verksamhet och sina argument från andra aktörer än expertkollegor. Ett exempel blir då att kommunicera med andra aktörer i syfte att förankra den egna verksamheten hos dessa. På så sätt söks samhälleligt stöd för den egna tolkningen av vilka resultat som ska ses som vetenskap respektive icke-vetenskap och vilka aktörer som ska ses som kompetenta respektive icke-kompetenta. Det andra expansionssteget är att länka de egna gränsdragningar till andra gränsdragningar som redan erhållit allmän acceptans. Ett sådant exempel kan vara om en samrådsdeltagare motiverar sina argument med att aktörer i andra länder har kommit till samma slutsats. Nedan görs en analys av exempel på expanderande gränsarbete i anslutning till de tre utökade samråden för organisationer.

I samband med den allmänna diskussionen på samrådet i Oskarshamn ville en äldre man veta om något land har fattat beslut om ett slutförvar. Chefen för MKB och samhällskontakter hänvisade till att beslut har fattats i Finland. En annan äldre man sköt in att det är viktigt att ta lärdom av andra länder och fick medhåll av flera samrådsdeltagare. Chefen för MKB och samhällskontakter tillade att SKB har tekniskt samarbete med sin finska motsvarighet samt att ländernas system är lika.⁵⁷⁴ Denna episod är exempel på hur SKB kopplade sitt eget arbete till en annan aktörs redan accepterade slutförvarshantering (det andra expansionssteget). Hänvisningen till att Finland också använder KBS-3-metoden återkommer i flera diskussioner. Ett sådant exempel är när Miljöförbundet Jordens Vänner under samrådet i Stockholm frågade om alla tillgängliga slutförvarsmetoder har presenterats. Här motiverade chefen för MKB och

⁵⁷⁴ Utökat samråd för lokala och regionala organisationer 2004-04-22.

samhällskontakter SKB:s val av KBS-3-metoden med att Finland använder samma metod. Miljöförbundet Jordens Vänner menade att Finland inte är ett föredöme då landet bygger nya kärnkraftverk.⁵⁷⁵ Förbundets svar kan ses som ett exempel på hur en aktör försökte utmana SKB:s expanderande gränsarbete.

KBS-3-metoden diskuterades flitigt på samråden. Ett exempel är Miljöförbundet Jordens Vänner fråga deom KBS-3 är vald som slutförvaringsmetod. Detta bekräftades av den SKB-ingenjör som föreläste om alternativa metoder. Som argument för valet av metod sa ingenjören att denna bedöms vara mest lämpad av de geologiska försvarsmetoderna samt uppfyller de svenska krav som ställs på ett kärnavfallsförvar. Slutligen gjordes en hänvisning till att metoden har fått stöd av regeringen och myndigheterna.⁵⁷⁶ Hänvisningen till att regeringen godkänt KBS-3-metoden som planeringsförutsättning återkom SKB till vid ett flertal tillfällen när olika organisationer antingen kritiserade metodvalet, förespråkade en annan metod eller kommenterade företagets alternativredovisning.⁵⁷⁷ Genom hänvisning till acceptansen för KBS-3-metoden blir SKB:s svar ett exempel på det andra steget i det expanderande gränsarbetet då företaget vill påvisa stöd för sitt metodval från svensk lag, myndigheter och regering.

Frågor restes även om nationella politikerns engagemang i kärnavfallsfrågan. Bland annat undrade Energi för Östhammar (EFÖ) om SKB samråder med nationella politiker. Chefen för MKB och samhällskontakter menade att miljöbalken inte kräver samråd med nationella politiker, men att de remisser SKB får i samband med granskningen av FUD-programmen kan ses som nationella samråd. EFÖ undrade om SKB får några svar, vilket chefen för MKB och samhällskontakter skrattande svarar att de får. EFÖ ville vidare veta om avfallsfrågan har diskuterats i riksdagen, vilket föreningen får ett nekande svar på. Frågeställaren tillade irriterat att riksdagen försöker att tona ner frågan. Chefen för MKB och samhällskontakter fyllde på med att statsministern invigde Kapsellaboratoriet, vilket SKB tolkar som att han anser att kärnavfallsfrågan är viktig och stödjer SKB:s arbete. Detta svar tillsammans med att SKB får mycket beröm för sitt arbete är exempel på det andra steget i expanderande gränsarbete, då företaget försökte visa att regeringen stödjer företagets arbete. Kommunens projektledare sa att kommunen stödjer SKB:s tolkningar att dialog kan ske skriftligen och att remissförfarandet kan ses som en dialog.⁵⁷⁸ Kommentaren kan

⁵⁷⁵ Utökat samråd för lokala och regionala organisationer 2004-05-13.

⁵⁷⁶ Ibid.

⁵⁷⁷ Utökat samråd för lokala och regionala organisationer 2004-04-22 och Utökat samråd för nationella natur- och miljöorganisationer 2004-05-04. Se också till exempel SKB:s svar på Avfallskedjans skriftliga kritik mot val av slutförvaringsmetod. SKB 2004-06-21.

⁵⁷⁸ Utökat samråd för lokala och regionala organisationer 2004-05-13.

ses som ett exempel på att SKB får stöd för sitt försök att definiera FUD-processen som nationellt samråd.

Det ställdes även frågor om återtag av kärnavfall. Östhammars naturskyddsförening ville veta om det finns lagkrav på återtag. Ingenjören som föreläste ger ett negativt svar. Vidare tillade hon att möjlighet för eventuellt återtag är en fråga för Statens råd för kärnavfallsfrågor (Kärnavfallsrådet). Hon tillade att SKI är öppen för att lagen ska ändras så att möjlighet till återtag inkluderas. Chefen för MKB och samhällskontakter hänvisade till att Kärnavfallsrådet stödjer SKB:s åsikt att vi inte ska försvåra för kommande generationer att eventuellt återta det använda bränslet. En lokalpolitiker uttryckte stöd för återtagmöjligheten. SKB-personalens svar kan ses som expanderande gränsarbete genom hänvisningen till externa aktörer. Politikerns kommentar kan ses som ett stöd för SKB:s expansionsförsök. En annan kommunpolitiker sa att KBS-3-metoden inte kan jämföras med djupa borrhål när det gäller återtag då den senare metoden inte möjliggör återtag. Chefen för MKB och samhällskontakter sa att återtag är viktigt i samband med drifttiden och att det är lättare med KBS-3-metoden.⁵⁷⁹ Den andra politikerns kommentar kan tolkas som ett avvisande av SKB:s expansion.

Vid flera tillfällen använde SKB samråden som en arena för att presentera sitt val av KBS-3-metoden, det vill säga utförde det första steget av expansion. Ett exempel är när ingenjören som föreläser om långsiktig säkerhet redovisade olika scenarier. I syfte att visa att förespråkad metod är säker gav ingenjören bland annat en beskrivning av scenarier vid eventuell skada på kapseln samt en redogörelse för säkerhetsrapporterna SR Can och SR Site. Syftet med dessa rapporter är att utveckla kärnavfallssäkerheten. Vi fick också veta att säkerhetsrapporterna granskas av SKI och SSI.⁵⁸⁰ Genom denna presentation sökte SKB stöd för valet av KBS-3-metoden som huvudalternativ för omhändertagandet av kärnavfallet. Denna presentation kan ses som expansion med hjälp av vetenskaplig kunskap. Hänvisningarna till olika rapporter och kunskap om olika egenskaper hos berget, kopparegenskaper och grundvattenströmningar är också ett försök att definiera kärnavfallsfrågan som teknisk och på så sätt försöka dra en gräns mellan teknik och politik, mellan expertkunnande och lekmannatyckande.

Även Miljöförbundet Jordens Vänner kommenterar förespråkandet av KBS-3-metoden. Föreningen menade att SKB har låst sig vid KBS-3-metoden och att detta strider mot miljöbalken. Vidare gjordes försök att utifrån miljöbalken få stöd för kravet att alternativa metoder ska undersökas mer grundligt.⁵⁸¹ I sitt svar instämde SKB i att alternativen är översiktligt beskrivna, men försökte samtidigt

⁵⁷⁹ Utökat samråd för lokala och regionala organisationer 2004-05-13.

⁵⁸⁰ Utökat samråd för nationella natur- och miljöorganisationer 2004-05-04.

⁵⁸¹ Miljöförbundet Jordens Vänner maj 2004.

få stöd för tolkningen att KBS-3 är den mest lämpade metoden genom hänvisning till internationell enighet kring metoden (andra steget i expansion).⁵⁸² Här blir SKB:s försök att dra en gräns mot andra alternativ återigen tydlig och aktörerna verkar inte närma sig varandra.

I sin skrivelse kritiserade Avfallskedjan SKB:s val av område för platsundersökningar utifrån att dessa platser dels inte är de bästa ur miljösynpunkt, dels är för lika för att kunna ses som olika alternativ. Därmed ansågs inte miljöbalkens krav på redovisning av lokaliseringalternativ vara uppfyllt. Vidare påpekades att SKB måste ta hänsyn till in- och utströmningsproblematiken, grundvattnets salthalt och till kravet på att ett inlandsalternativ bör undersökas. I samband med önskan om ett inlandsalternativ hänvisades till SKI, SGU och andra remissinstanser.⁵⁸³ SKB besvarade kommentaren om grundvattnet genom att hänvisa till några rapporter som berör ämnet genom att ge en kort redogörelse för resultaten. Svaret avslutades med en hänvisning till att såväl SKI som SGU godtar SKB:s slutsatser⁵⁸⁴, det vill säga andra steget i expansion.

Som visas ovan finns flera exempel på expansion under de tre utökade samråden. Alla exempel kan ses som uttryck för det första steget av expansivt gränsarbete eftersom samrådsaktörerna tydligt söker stöd för sina tolkningar av kärnavfallsfrågan. I några av fallen förekommer även det andra expansionssteget då aktörerna hänvisar till att andra aktörer (myndigheter, andra länder, lagstiftarna etc) stödjer den tolkning som framförs.

Försvarande gränsarbete

En annan form av gränsarbete innebär att en aktör försöker resa murar mot konkurrenters tolkningar av vetenskap, politik, expertis och beslutsfattare i syfte att skydda sina egna resurser och privilegier. Detta kallas försvarande gränsarbete.

Ett tydligt exempel på detta är SKB:s förespråkande av geologisk deponering som slutförvarsmetod. Geologisk deponering är ett samlingsnamn på ett flertal metoder såsom KBS-3-metoden, djupa borrhål och WP-Cave. SKB menade att geologisk deponering är den bästa metoden som finns tillgänglig i dagsläget. Som försvar för geologisk deponering gjordes hänvisningar till att det finns stort internationellt stöd kring metoden. Hänvisning gjordes också till att metoden uppfyller såväl internationella som nationella krav på omhändertagande av kärnavfall.⁵⁸⁵ Genom att i sina presentationer förespråka geologisk deponering, drog SKB en gräns gentemot andra förvaringsmetoder.

⁵⁸² SKB 2004-06-30.

⁵⁸³ Avfallskedjan maj 2004.

⁵⁸⁴ SKB 2004-06-30.

⁵⁸⁵ Utökat samråd för lokala och regionala organisationer 2004-04-22 och Utökat samråd för natur- och miljönationella organisationer 2004-05-04.

Bland de olika formerna av geologisk deponering förespråkar SKB KBS-3-metoden, en metod som man arbetat med som planeringsförutsättning för slutförvaret sedan 1970-talet. Försvaret av KBS-3-metoden tar sig lite olika uttryck. Nedan följer några exempel.

I syfte att försvara KBS-3-metoden som huvudalternativ avskrev SKB vid ett flertal tillfällen under samråden alternativa metoder. Ett sådant exempel är när en äldre man frågade vem som ska övervaka förvaret då det handlar om stora tidsrymder. SKB menade att även om viss osäkerhet alltid finns, så är KBS-3-metoden säkrare än en metod som innebär att avfallet lagras nära ytan.⁵⁸⁶ Här försökte SKB få stöd för KBS-3-metoden från den äldre mannen genom att avfärda en annan metod trots att mannen inte förespråkade en alternativ metod.

Ett annat exempel uppstod när en kommunpolitiker i Östhammar argumenterade för att KBS-3-metoden inte kan jämföras med djupa borrhål när det gäller återtag av kärnavfall då den senare metoden inte hör ihop med återtag. Chefen för MKB och samhällskontakter sa att återtag är viktigt i samband med drifttiden och att det är lättare med KBS-3-metoden.⁵⁸⁷ Svaret är ett exempel på en gränsdragning gentemot djupa borrhålsmetoden och ett försvar för KBS-3-metoden.

Ett tredje exempel utspelade sig mellan Östhammars naturskyddsförening, en lokalpolitiker och SKB. Diskussionen började med att en lokalpolitiker hävdar att djupa borrhålsmetoden och KBS-3-metoden endast kan jämföras om lika mycket forskning läggs ner på metoderna. Denna åsikt fördes också fram av den lokala naturskyddsföreningen senare på samma samrådsmöte. Föreningen menade att metoderna bara kan jämföras om djupa borrhålsmetoden är undersökt och argumenterar för att lika mycket forskning och utveckling krävs kring båda metoderna för att de ska kunna jämföras. Dessa kommentarer kan ses som ett försök att vinna stöd för mer resurser till djupa borrhålsmetoden. Ingenjören som föreläst om alternativa metoder svarade med att sätta sin ingenjörstitel i pant på att det är svårare med återtag från djupa borrhål och att KBS-3-metoden därför är mer lämplig. Lokalpolitikern plockade upp tråden senare på samma möte genom att fråga SKB hur de kan veta vad problemen är innan de har undersökt metoden djupa borrhål. Mannen menade att lika mycket pengar och tid måste investeras i djupa borrhålsmetoden som KBS-3 för att de ska kunna jämföras. Ingenjören undrade irriterat vad frågan är och hänvisar till tester av borring av olja på stort djup. Politikern upprepade att jämförelser kräver att metoderna utreds på samma nivå. Ingenjören sa att hon inte förstår vad han menar, vilket politikern sa sig förstå. Flera av samrådsdeltagarna skrattade åt kommentaren om jämförelser mellan olika förvarsmetoder. Lite senare under mötet återkopplade OSS till kommentaren om vad som krävs för att kunna jämföra olika slutförvarsmetoder.

⁵⁸⁶ Utökad samråd för lokala och regionala organisationer 2004-05-13.

⁵⁸⁷ Ibid.

OSS försökte förklara att motsvarande tid och pengar måste ges till alternativet 'djupa borrhål' som KBS-3-metoden, innan metoderna blir jämförbara. Ingenjören vidhåller att KBS-3-metoden är den bästa.⁵⁸⁸ Diskussionen avslutades genom att chefen för MKB och samhällskontakter säger att SKB måste fortsätta med sina presentationer.

Samtidigt som SKB vill försvara valet av KBS-3-metoden, säger sig företaget vilja ha en diskussion om olika alternativa metoder. Detta var också temat för de tre utökade samråden med organisationer. Det är därför av intresse att studera hur SKB bemötte synpunkter och frågor angående alternativen. Några exempel får illustrera.

I samband med presentationen om alternativa metoder för omhändertagande av använt kärnbränsle framhåller SKB transmutation som det mest intressanta alternativet. Samrådsdeltagarna fick också veta ungefär hur många miljoner som företaget satsar på transmutationsforskning.⁵⁸⁹ Stödet till transmutation som huvudalternativ till KBS-3-metoden återkom vid ett flertal tillfällen under de tre samråden. Ett exempel på hur SKB försökte försvara satsningen på transmutation är genom att avskrika andra alternativa metoder såsom förvaring på havsbotten, övervakad lagring, förvaring i inlandsis och uppskjutning i rymden. Som motivering för att dessa metoder avskrivs hänvisades till att de bryter mot internationella konventioner och/eller svensk lag.⁵⁹⁰

Försöket att få stöd för satsningen på transmutationsforskning återkom vid flera tillfällen. Ett exempel uppstod i samband med att Nätverket Avfallskedjan kritiserade SKB:s avskrivande av alternativa metoder. Avfallskedjan menade att de alternativa metoderna inte är tillräckligt beskrivna i omfattnings- och avgränsningsrapporterna. Nätverket undrade därför om dessa kommer att utvecklas mer i MKB-dokumentet. Ingenjören som föreläst om alternativa metoder svarade att metoder som redan nu bedöms som ointressanta inte kommer att beskrivas närmare. De metoder som SKB kommer att följa utvecklingen av är djupa borrhål, upparbetning och transmutation. Speciellt följs utvecklingen av transmutation och SKB satsar fem miljoner per år på forskning kring metoden. SKB forskar också på geologi, grundvattenrörelser och kopparkorrosion.⁵⁹¹ SKB:s svar är exempel på försvarande gränsarbete då företaget håller fast vid utformningen av omfattnings- och avgränsningsrapporterna, avståndstagandet av ovannämnda alternativa metoder samt stödet till transmutationsforskning. På så sätt misslyckades Avfallskedjan

⁵⁸⁸ Utökad samråd för lokala och regionala organisationer 2004-05-13.

⁵⁸⁹ Utökad samråd för lokala och regionala organisationer 2004-04-22, Utökad samråd för nationella natur- och miljöorganisationer 2004-05-04 och Utökad samråd för lokala och regionala organisationer 2004-05-13.

⁵⁹⁰ Ibid.

⁵⁹¹ Samtal på Utökad samråd för nationella natur- och miljöorganisationer 2004-05-04.

med sin utmaning om vilken aktör som ska utforma dessa rapporter eftersom SKB inte visade intresse att ändra sin alternativredovisning i den riktning som nätverket vill.

SKB försökte inte bara försvara sin transmutationsforskning i sina presentationer och i samband med frågor och synpunkter från andra samrådsdeltagare, utan inledde även den allmänna diskussionen på det utökade samrådet i Oskarshamn med denna fråga. Som orsak till att ta upp frågan på nytt nämnde chefen för MKB och samhällskontakter en tidigare fråga från Döderhults naturskyddsförening om SKB:s satsning på transmutationsforskning. Som förklaring till forskningsstödet uppgavs att myndigheterna kräver att SKB satsar pengar på transmutationsforskning och att satsningen ger tillgång till resultat från andra länders forskning. Chefen för MKB och samhällskontakter tillade att lika stora forskningsanslag till djupa borrhål skulle ge mindre tillbaka, vilket chefen för platsundersökningarna instämmer i. Dessutom görs en hänvisning till forskning på KTH, vilket användes som argument för att transmutationsforskningen genererar nya resultat.⁵⁹² Detta inlägg är ett exempel på hur SKB försöker presentera transmutationsforskningen genom försvarande gränsarbete. Vidare gjordes ett nytt försök att dra en gräns gentemot forskning kring djupa borrhål.

Utöver diskussioner om KBS-3-metoden och transmutation, diskuterades djupa borrhålsmetoden flitigt. När det gäller djupa borrhål menar SKB att metoden har fördelar, men att den inte är lika bra som KBS-3. Däremot menar företaget att metoden är mer intressant än de metoder som avskrivs helt.⁵⁹³ Genom att argumentera för att djupa borrhål är ett mer intressant alternativ än till exempel uppskjutning i rymden, men inte ett lika bra alternativ som transmutation kan SKB sägas uppvisa ett dubbelt gränsarbete.

Frågan om alternativa metoder ledde till ett flertal diskussioner och kommentarer och inte sällan ställdes transmutation mot djupa borrhål. Ett exempel på en sådan diskussion utspelades på mötet i Oskarshamn där Döderhults naturskyddsförening undrade varför SKB väljer att stödja transmutationsforskning i stället för forskning kring djupa borrhål. Som stöd för djupa borrhålsforskning hänvisades till en föreläsning av en SSI-anställd. Ingenjören som föreläst om alternativa metoder menade att SKB har en annan uppfattning om förutsättningarna för transmutation och att det knappast finns mer att lära om djupa borrhål. Chefen för MKB och samhällskontakter sa att SKB följer utvecklingen av båda metoderna efter krav från SKI. Hon menade också att mer forskning om djupa borrhål inte kommer att ändra SKB:s slutsatser om metoden. Ingenjören tillade att djupa borrhålsmetoden har få

⁵⁹² Utökat samråd för lokala och regionala organisationer 2004-04-22.

⁵⁹³ Utökat samråd för lokala och regionala organisationer 2004-04-22 och Utökat samråd för nationella natur- och miljöorganisationer 2004-05-04.

säkerhetsbarriärer.⁵⁹⁴ Detta samtal är ett exempel på hur naturskyddsföreningen och SKB försökte presentera var sin metod: djupa borrhål respektive transmutation. I syfte att övertyga den andra aktören försökte de underbygga sitt försvar med hjälp av expertuttalanden från myndigheter. Döderhults naturskyddsförening kan sägas bedriva gränsarbete gentemot den metod SKB förespråkar (transmutation) genom att försvara vidare forskning om djupa borrhålsmetoden. SKB:s svar kan tolkas som exempel på försvarande gränsarbete då de anställda fortsätter att försvara valet av transmutation som huvudalternativ till KBS-3-metoden. Tolkningen att SKB vill försvara transmutationsforskning och avfärda djupa borrhålsmetoden förstärks av att ingenjören verkar irriterad när hon svarar. Döderhults naturskyddsförening försökte även i sin skrivelse efter samrådet att vinna stöd för djupa borrhålsmetoden (försvarande gränsarbete) genom att kritisera fortsatt stöd till transmutationsforskning.⁵⁹⁵ I sitt svar tog SKB återigen avstånd från djupa borrhålsmetoden (försvarande gränsarbete).⁵⁹⁶

Diskussionen mellan Döderhults naturskyddsförening och SKB gällande olika alternativa metoder väckte även intresse hos andra samrådsdeltagare och en äldre man inflikar att transmutationsforskningen är stor i andra länder. Ingenjören och chefen för MKB och samhällskontakter nämnde några länder som satsar på transmutationsforskning.⁵⁹⁷ Mannens kommentar är ett exempel på hur SKB erhöll stöd för transmutationsforskningen och på så sätt vann visst gehör för sitt försvarande gränsarbete. När mannen tillade att transmutationsforskningen kan bli intressant även för Sverige om det politiska läget ändras, försökte dock chefen för MKB och samhällskontakter och ingenjören att dämpa mannens entusiasm genom att säga att även transmutation kräver ett slutförvar och att decennier av forskning återstår innan metoden kan användas i större skala.⁵⁹⁸

KBS-3-metoden ställdes också mot djupa borrhålsmetoden när naturskyddsföreningen i Östhammar sa att SKB inte lever upp till miljöbalkens krav på alternativredovisning genom att endast fokusera på en metod. Ingenjören svarade irriterat att SKB har studerat flera metoder men att andra metoder än KBS-3 faller bort på ett övergripande plan och att detta inte ändras genom fler studier. Föreningen vidhöll att metoder måste studeras lika noggrant för att kunna jämföras. Ingenjören hänvisar till en rapport där KBS-3 och djupa borrhål studeras. Andra argument mot djupa borrhål är att metoden kräver mer markutrymme, är tekniskt svårare att genomföra och att den långsiktiga säkerheten blir sämre. SKB följer dock kunskaps- och teknikutvecklingen av

⁵⁹⁴ Samtal på Utökad samråd för lokala och regionala organisationer 2002-04-22.

⁵⁹⁵ Döderhults naturskyddsförening 2004-05-04.

⁵⁹⁶ SKB 2004-06-30.

⁵⁹⁷ Utökad samråd för lokala och regionala organisationer 2002-04-22.

⁵⁹⁸ Samtal på Utökad samråd för lokala och regionala organisationer 2002-04-22.

djupa borrhålsmetoden.⁵⁹⁹ Utöver en gränsdragning mot djupa borrhålsmetoden, kan SKB:s svar ses som ett försvar för KBS-3-metoden. Här ställs återigen djupa borrhålsmetoden mot KBS-3-metoden och återigen hamnar SKB på ena sidan och en miljögrupp på den andra.

Ännu ett exempel på försvarande gränsarbete kopplat till alternativa förvaringsmetoder uppstod när Miljövänner för Kärnkraft försöker erhålla stöd för havsdumpning. Ingenjören som informerat om olika metoder avskrev metoden genom att säga att ett förbud mot denna har fattats på hög nivå. Föreningen tillade att tekniken ändå borde utredas, vilket ingenjören menade har skett.⁶⁰⁰ Svaret kan tolkas som ett försvar för de avgränsningar som SKB redan gjort gällande alternativa metoder.

Gränsarbete uppstod inte bara i samband med metodval, utan också i samband med diskussioner om kapselmaterial. En medelålders man undrade över valet av kapselmaterial. Projektledaren för inkapslingsanläggningen svarade att koppar tål korrosion bra. Frågeställaren undrade om framtida risk för intrång i förvaret på grund av jakt på koppar, vilket han erhöll ett nekande svar på. Utöver svar på mannens frågor, ledde frågorna till ytterligare information från tre SKB:are om varför koppar har valts samt information om vilka andra material som valts bort och hur tjockleken på kapslarna har bestämts. Som stöd till avskrivandet av andra material och tjocklekar nämndes risk för sprickor och ökade kostnader. Att flera SKB:are svarade och gav extra information utöver den som frågeställaren söker, är exempel på att de sökte stöd för valt material.⁶⁰¹ Noterbart är att SKB besvarar frågan med försvarande gränsarbete utan att frågeställaren direkt kritiserade kapselmaterialet.

Förhandling om positioner

En tredje form av gränsarbete är förhandling om positioner. Som visades i beskrivningen av de utökade samråden förutsätter dessa vissa roller. Ett exempel på en sådan roll är organisatör av samrådsprocessen, vilken i detta fall innehades av SKB. Till organisatörsrollen inkluderas ansvar för utformandet av samrådsredogörelsen och MKB-dokumentet. Miljöbalken ger den sökande ett ansvar för samrådsprocessen men säger inget om hur processen ska utformas, vilket i princip innebär att den sökande kan involvera fler aktörer i organiseringen av samråden. Vidare kräver miljöbalken att exploatören informerar om den planerade verksamheten. Informatörsrollen kan utifrån den deliberativa demokratimodellen och miljöbalken innehas av vilken samrådsaktör som helst. Demokratisk deliberation och samråd förutsätter också intresserade medborgare,

⁵⁹⁹ Utökad samråd för lokala och regionala organisationer 2004-05-13.

⁶⁰⁰ Utökad samråd för nationella natur- och miljöorganisationer 2004-05-04.

⁶⁰¹ Utökad samråd för lokala och regionala organisationer 2004-04-22.

vilka i detta fall i första hand kom att inta rollen som 'åhörare' och 'frågeställare'. Även om SKB genom upplägget av samråden skapade en tydlig rollfördelning, behöver det inte innebära att rollfördelningen är helt statisk. De nämnda rollerna kan ifrågasättas, omförhandlas och förändras. Exempel på andra roller som eventuellt kan omförhandlas är vem som bör ses som expert respektive icke-expert och vilken aktör som har kompetens att bedöma detta.

Det finns flera exempel på förhandlingar om positioner mellan miljöorganisationerna och SKB. Ett sådant exempel är när Miljöförbundet Jordens Vänner på mötet i Stockholm frågade om alla tillgängliga alternativa slutförvaringsmetoder har presenterats. Ingenjören som föreläst om alternativa metoder frågade om förbundet känner till andra metoder. Svaret kan ses som ett försök att tona ner frågan, vilket förstärks av att ingenjören lät irriterad. Miljöförbundet Jordens Vänner underbyggde sin fråga med att hänvisa till att föreningen har följt kärnavfallsfrågan sedan 1970-talet och därför har mycket kunskap om frågan. Förbundets kommentar kan ses som ett försök att hävda att föreningen har erfarenhetsbaserad expertis. Ingenjören kontrade med att SKB skriver rapporter varje år, vilket kan tolkas som ett hävdande av företagets mer traditionella expertposition. Förbundet kontrade med att det i samband med granskningen av FUD-programmen har rests krav på ökad information om alternativutveckling. Ingenjören menade att de alternativa metoderna faller bort på en övergripande nivå i jämförelse med KBS-3, vilket föreningen inte höll med om.⁶⁰² I denna diskussion ställdes två sorters expertis mot varandra. Diskussionen blir på så sätt ett försök till förhandling om vilken kunskap som ska ses som legitim. Denna episod återfinns inte i SKB:s samrådsanteckningar.⁶⁰³ Genom att exkludera diskussionen från anteckningarna kan SKB sägas dra en gräns mot kunskap som föreningen försöker hävda.

Utöver att ifrågasätta SKB:s expertis genom att hävda egen kunskap i frågan ifrågasatte miljögrupperna SKB:s kunskaper genom att efterfråga oberoende expertis. Bland annat kritiserade Miljöförbundet Jordens Vänner i sin skrivelse bristen på oberoende forskning. Förbundet menade att allsidig information och diversifierat underlag saknas. SKB valde att inte kommentera bristen på oberoende forskning, utan hänvisade till att de forskare och konsulter som anlitas har stark vetenskaplig förankring.⁶⁰⁴ En liknande situation uppstod när Döderhults naturskyddsförening i sin skrivelse menade att SKB bör redovisa hur analyser och miljökonsekvensbeskrivningen ska redovisas på ett vetenskapligt och

⁶⁰² Utökat samråd för lokala och regionala organisationer 2004-05-13.

⁶⁰³ SKB 2004-06-30.

⁶⁰⁴ Miljöförbundet Jordens Vänner maj 2004 och Utökat samråd för nationella natur- och miljöorganisationer 2004-05-04. Förbundets krav på oberoende experter reses två gånger under detta samråd.

oberoende sätt.⁶⁰⁵ Ingen av föreningarna fick något svar på sina krav på oberoende expertis och forskning. Avsaknaden av svar kan tolkas som ett försök till försvar då SKB inte visar intresse för annan forskning än sin egen.

SKB:s expertroll utmanades också av företagets egen personal vid ett par tillfällen då de gav olika svar på samrådsdeltagarnas frågor. På mötet i Oskarshamn frågade en äldre man om förbudet mot förvar i havssediment. Frågan ledde till en diskussion där flera personer deltog. Ingenjören som föreläst om alternativa metoder menade att Londonkonventionen inte gäller sedimenten under Hälö och Ävrö, vilket mannen menade är öppet för tolkning. Ytterligare en SKB-anställd gjorde ett inlägg i diskussionen och menade att ett förvar under Hälö och Ävrö skulle innebära förvar i berg och inte i hav. Mannen undrade om ett sådant förvar aldrig kan definieras som förvar i havssediment. Ingenjören menade att det är omöjligt medan den andra SKB-anställda säger att det är en tolkningsfråga.⁶⁰⁶ Ett annat exempel var när Döderhults naturskyddsförening frågade om salthalten på vatten i anslutning till borrhålen och effekterna av denna. Ekologen var osäker huruvida omgivningen kan skadas, medan ingenjören sa att det är omöjligt.⁶⁰⁷ I dessa exempel lämnades frågeställarna att välja mellan en osäker och en säker expert, vilket kan ses som ett exempel på att SKB:s expertstatus ifrågasätts.

Utöver försök om förhandling om legitim kunskap, vilken aktör som besitter relevant kunskap och vilken expert som är trovärdig, förekom diskussioner om samrådsprocessens upplägg. Samrådsprocessen organiseras av SKB. Som argument för detta hänvisade företaget till att det enligt miljöbalken är den sökande som är skyldig att bedriva samråd. Men hur ser de andra samrådsdeltagarna på SKB:s upplägg av samrådsprocessen? Några exempel får illustrera.

I början av samrådet i Stockholm frågade en representant för Avfallskedjan om inte alla närvarande samrådsdeltagare kan presentera sig då det är trevligt att veta vilka som medverkar. SKB accepterar förslaget och en presentationsrunda inleds. På grund av presentationen tvingades SKB avbryta sin redan påbörjade inledning av mötet.⁶⁰⁸ Genom frågan lämnade en inbjuden aktör (Avfallskedjan) rollen som åhörare och intar tillfälligt rollen som 'samrådsorganisatör'. Presentationsrundan ledde till att gränsen mellan de olika samrådsdeltagarnas roller tillfälligt revs trots SKB:s noggranna förberedelser och föreslagna dagordning. Vidare framträdde de inbjudna samrådsdeltagarna tydligare än på de andra samråden eftersom de blev bekanta för alla närvarande. De lämnar rollen

⁶⁰⁵ Döderhults naturskyddsförening 2004-05-04.

⁶⁰⁶ Utökat samråd för lokala och regionala organisationer 2004-04-22.

⁶⁰⁷ Ibid.

⁶⁰⁸ Utökat samråd för nationella natur- och miljöorganisationer 2004-05-04.

som anonyma åhörare och det blir tydligare vilka intressen som är företrädna på mötet.

En fråga om mötets upplägg som diskuterades flitigt var uppdelningen mellan SKB som informatör och övriga samrådsdeltagare som åhörare och frågeställare. Denna fråga ledde till mycket intensiva förhandlingar. Redan på mötet i Oskarshamn fick SKB kritik för sitt upplägg av mötet då Döderhults naturskyddsförening menade att presentationerna tog för mycket tid och att det inte fanns tillräckligt med tid för utveckling av synpunkter.⁶⁰⁹ Denna kommentar återfinns i föreningens skrivelse. I skrivelsen kritiserades SKB:s upplägg av mötet då föreningen hävdar att mötet snarare antog formen av ett informationsmöte än ett samråd.⁶¹⁰ På samrådsmötet svarade chefen för MKB och samhällsfrågor att kommentaren ska tas i beaktande. I sina protokoll svarade SKB att målet är att det ska finnas tillräckligt med utrymme för diskussioner. Företaget lovade också att på framtida samråd hålla kortare presentationer och prioritera diskussion.⁶¹¹ Genom diskussionen på samrådet och genom sin skrivelse försökte naturskyddsföreningen ändra agendan och därmed aktörernas roller. En studie av samrådsmöten som hållits efter de möten som här studerats visar att mer tid för frågor ges i förhållande till SKB:s presentationer, samtidigt har detta inte lett till att samrådsdeltagarnas roller och uppdelningen mellan SKB som informatör och övriga deltagare som åhörare och frågeställare ändrats.⁶¹²

Frågan om samrådets upplägg återkom på mötet i Stockholm för nationella natur- och miljöorganisationer. Avfallskedjan menade att mötet innehöll för mycket information och för lite utbyte.⁶¹³ Liknande kritik framförs i nätverkets skrivelse.⁶¹⁴ I sitt svar hänvisade SKB till att det finns många frågor och att tiden är begränsad. Avfallskedjan verkade inte godta argumentet, utan fortsatte att efterfråga möten där åsikter kan föras fram och tas i beaktande. Chefen för MKB och samhällskontakter svarade med hänvisning till att samråd hålls med många olika parter. När det gäller upplägget av samrådsmötet, fick nätverket inget gehör för sin kritik.⁶¹⁵ I stället försvarade SKB gränsen mellan sig själv som organisatör av mötet och de andra samrådsdeltagarna som i första hand åhörare och frågeställare.

Även Miljöförbundet Jordens Vänner kommenterade samrådets upplägg. Förbundet menade att dagordningen för samråd bör bestämmas av deltagarna tillsammans, att det bör finnas mer tid för frågor, att alla aktörer borde få diskutera likvärdigt, att skriftliga kommentarer inte är det samma som att träffas

⁶⁰⁹ Utökat samråd för lokala och regionala organisationer 2004-04-22.

⁶¹⁰ Döderhults naturskyddsförening 2004-05-04.

⁶¹¹ SKB 2004-06-21.

⁶¹² Soneryd 2007.

⁶¹³ Utökat samråd för nationella natur- och miljöorganisationer 2004-05-04.

⁶¹⁴ Avfallskedjan maj 2004.

⁶¹⁵ Utökat samråd för nationella natur- och miljöorganisationer 2004-05-04.

och prata samt att fokus för samrådet borde vara att utveckla synpunkter snarare än att SKB informerar.⁶¹⁶ Inlägget kan ses som ett försök att rasera eller luckra upp den definierade rollfördelningen. Som argument hänvisade Miljöförbundet Jordens Vänner till att miljöorganisationerna har stor kunskap om kärnavfallsfrågan. Chefen för MKB och samhällskontakter lovade att synpunkter ska tas om hand och att mer tid ska ges för diskussioner på kommande samråd. Däremot opponerade sig chefen för MKB och samhällskontakter mot påståendet att miljöorganisationerna är välinformerade. I stället menade SKB-chefen att det behövs grundläggande information för att delta i diskussioner om frågan. Miljöförbundet Jordens Vänner föreslog också att föreningarna ska få hålla föredrag på samråden. SKB valde att inte besvara detta förslag.⁶¹⁷ SKB:s svar kan ses som ett försök att dra en gräns gentemot föreningens anspråk på att besitta kunskap, men SKB visade också öppenhet för andra aktörers förslag om hur samråd bör utformas.

Frågan om vilken aktör som ska ge information återkom på mötet i Östhammar. På detta samråd inleddes den allmänna diskussionen med att en representant för den lokala opinionsgruppen OSS frågade SKB om gruppen fick hålla en presentation, vilket SKB accepterade.⁶¹⁸ Genom frågan utmanades SKB i sin informatörsroll. Då SKB accepterade OSS förfrågan upplöstes tillfälligt gränsen mellan aktörernas definierade roller. Då OSS var den enda samrådsaktör förutom SKB som höll en presentation, görs här en närmare analys av OSS presentation.

Föredraget kan dels analyseras som ett muntligt inlägg, dels som en presentation likt de presentationer som SKB höll. Som stöd för sin kritik mot SKB:s alternativredovisning hänvisade OSS till Naturvårdsverkets allmänna råd för miljöbalken, till miljömål beslutade i riksdagen, till miljömål enligt EU:s ramvattendirektiv samt till Helsingsforskonventionen. Konventionens krav på skydd för Östersjön innebär att tillämpning av försiktighetsprincipen samt ”Best Available Technology” (BAT) och ”Best Environmental Practice” (BET) ska användas. Utifrån dessa krav ville OSS veta hur SKB motiverar att KBS-3-metoden är den bästa metoden ur miljösynpunkt samt bäst uppfyller rådande miljökrav och uppsatta miljömål.⁶¹⁹ Genom att SKB i sina presentationer inte har informerat om Naturvårdsverkets råd, om EU:s ramvattendirektiv eller om Helsingsforskonventionen, är OSS presentation ett exempel på att föredrag av flera aktörer kan vara viktigt för att uppfylla det deliberativa kravet och miljöbalkens krav på rätten till allsidig information. I samband med presentationen om alternativ till KBS-metoden reste OSS ett antal frågor om hur

⁶¹⁶ Utökat samråd för nationella natur- och miljöorganisationer 2004-05-04.

⁶¹⁷ Ibid.

⁶¹⁸ Utökat samråd för lokala och regionala organisationer 2004-05-13.

⁶¹⁹ Ibid.

KBS-3-metoden uppfyller nämnda miljökrav och miljömål samt hur alternativa metoder kommer att följas och redovisas.

SKB svarade att föreningen ska få svar på frågorna, men inte på mötet. Efter detta svar fortsatte samrådsmötet. SKB:s val att inte svara på frågorna på plats är ett exempel på hur företaget försökte återta sin position som ensam informatör och organisatör. Genom att de andra samrådsdeltagarna accepterade att SKB på egen hand beslutar när de vill besvara frågor och vilka frågor de vill besvara, kan de sägas acceptera SKB:s försök att återta rollen som informatör och återigen definiera de andra samrådsdeltagarna som åhörare och frågeställare.

Organisationerna försökte inte bara starta en diskussion om samrådets upplägg och vilken aktör som ska erhålla status som informatör, utan ville också diskutera vilken aktör som ska lägga upp samrådsprocessen. Denna fråga återkom vid ett flertal tillfällen under mötena. En av de frågor som organisationerna ville diskutera var uppdelningen av samråden på olika platser och riktade till olika aktörskategorier. Miljöförbundet Jordens Vänner protesterade mot denna uppdelning både på det utökade samrådet i Stockholm och i sin skrivelse.⁶²⁰ Liknande kritik framfördes också i skrivelserna från Döderhults naturskyddsförening⁶²¹ och Avfallskedjan⁶²². I anteckningarna från samrådet i Oskarshamn framhöll SKB att företaget genom sina samråd med allmänheten redan har uppfyllt miljöbalkens krav. Uppdelningen motiverades med att SKB vet att olika grupper har olika intressen.⁶²³ Genom sina kommentarer utmanade organisationerna SKB om rollen vem som ska utforma denna process. Utifrån SKB:s svar framgår inte att företaget har några planer på att ändra processens upplägg och svaret kan därför tolkas som ett försök att befästa sin organisatörsstatus.

Kritik mot samrådsprocessens upplägg fördes också fram av Avfallskedjan då nätverket kritiserar att MKB-processen för inkapslingsanläggningen och slutförvaret samordnas samtidigt som tillståndsansökningarna inlämnas vid olika tillfällen.⁶²⁴ Liknande åsikt framförs också av Miljöförbundet Jordens Vänner.⁶²⁵ Vidare kommenterade Avfallskedjan beslutet att söka tillstånd för inkapslingsanläggningen innan beslut om metod fattats. Som stöd för sitt inlägg hänvisade Avfallskedjan till ett regeringsbeslut som säger att metod inte kan väljas innan förvaret fått tillstånd enligt KTL och miljöbalken.⁶²⁶ SKB svarade att lagen inte reglerar i vilken ordning ansökningarna lämnas in. För att underbygga sitt

⁶²⁰ Miljöförbundet Jordens Vänner maj 2004 och Samtal på Utökad samråd för nationella natur- och miljöorganisationer 2004-05-04.

⁶²¹ Döderhults naturskyddsförening 2004-05-04.

⁶²² Avfallskedjan maj 2004.

⁶²³ SKB 2004-06-21.

⁶²⁴ Avfallskedjan maj 2004.

⁶²⁵ Miljöförbundet Jordens Vänner maj 2004.

⁶²⁶ Avfallskedjan maj 2004.

upplägg av MKB-processen nämnde SKB att en fullständig säkerhetsanalys för inkapslingsanläggningen kommer att finnas när beslut om slutförvaret ska tas samt att det borde vara en fördel att granskningen av inkapslingsanläggningen har påbörjats när ansökan om förvaret ska granskas.⁶²⁷ Döderhults naturskyddsförening ansåg att en systembeskrivning över förvaret och inkapslingsanläggningen samt analys av inkapsling-transport-slutförvar borde göras. Föreningen undrade också om det är förenligt med miljöbalken att SKB lägger samman utökat samråd samt omfattnings- och avgränsningsrapporten för inkapslingsanläggningen och slutförvaret.⁶²⁸ SKB svarade att det är en fördel att slå samman samråden då anläggningarna ingår i samma system.⁶²⁹ Vidare menar SKB att då inkapslingsanläggningen tar lång tid att bygga, driftsätta samt behöver en provperiod, så är det lämpligt att börja bygga inkapslingsanläggningen något innan djupförvaret.⁶³⁰ Här ställs två tolkningar av lagen mot varandra och en kamp om vilken aktör som har den 'rätta' tolkningen uppstår.

Ytterligare ett exempel på ett försök att utmana SKB som den enda aktör som utformar samrådsprocessen är Miljöförbundet Jordens Vänner kritik mot tvåveckorsgränsen för inskickade synpunkter. Chefen för MKB och samhällskontakter menade att synpunkter alltid är välkomna men att inte alla tas med i samrådsprotokollet. Avfallskedjan hakade på genom att fråga vad som menas med att samrådsmötet är 'juridiskt öppet' i två veckor och om detta har lagstöd, vilket SKB svarar att det inte har. Avfallskedjan riktade även kritik mot att organisationerna har kortare tid på sig att skicka in kommentarer än kommunerna. Chefen för MKB och samhällskontakter hänvisade till att organisationerna har haft fem månader på sig och att det borde räcka. SKB upprepade också att synpunkter kan skickas in när som helst och på frågan från Miljöförbundet Jordens Vänner om sådana kommentarer får samma tyngd, ges ett jakande svar.⁶³¹ Då SKB höll fast vid tvåveckorsgränsen för inskickade kommentarer, misslyckades miljöorganisationernas försök att utmana om vilken aktör som ska utforma samrådsprocessens upplägg.

Även Östhammars naturskyddsförening kommenterade att aktörer fått olika lång tid på sig att lämna synpunkter. Som grund för sin kritik hänvisades till att Oskarshamns kommun fått längre tid att lämna in synpunkter än andra aktörer. Chefen för MKB och samhällskontakter informerade om när Oskarshamn ska lämna sina kommentarer. En representant för OSS tyckte att SKB skyndar på processen i onödan och föreslog att SKB ska invänta kommentarerna. Kommentaren kan ses som ett försök att starta en diskussion om

⁶²⁷ SKB 2004-06-21.

⁶²⁸ Döderhults naturskyddsförening 2004-05-04.

⁶²⁹ SKB 2004-06-21.

⁶³⁰ Ibid.

⁶³¹ Utökat samråd för nationella natur- och miljöorganisationer 2004-05-04.

samrådsprocessens upplägg. Chefen för MKB och samhällskontakter menade att företaget inte alls går för fort fram och försökte på så sätt försvara gränsdragningen mellan SKB som organisatör och de andra aktörerna som åhörare. Gränsdragningen förstärks av att chefen för MKB och samhällskontakter lät irriterad. Vidare påpekades att Oskarshamns kommentarer kommer att beaktas, men att SKB måste vara effektiva.⁶³² I detta inlägg försökte föreningarna att utmana de definierade rollerna samt diskutera processens upplägg samtidigt som SKB försökte försvara gränsdragningen.

Utmaningen av SKB som ensam organisatör av samrådsprocessen och övriga samrådsdeltagare som åhörare och frågeställare skedde även skriftligen. I sin skrivelse efter samrådet i Stockholm kritiserade Avfallskedjan SKB:s urvalskriterier och funktionsvillkor för val av slutförvarsmetod då föreningen menar att dessa är otydliga. Avfallskedjans slutsats är att MKB-processen borde stoppas i avvaktan på tydliga politiska direktiv för syfte och mål med hanteringen av bränslet.⁶³³ Kravet att stoppa MKB-processen kan ses som ett försök att utmana SKB om vilken aktör som ska utforma processen samt ett försök att starta en diskussion om upplägget av denna. Genom att hänvisa till upplägget av lokaliseringsprocessens utformning kan SKB sägas både försöka försvara sin roll som organisatör och processens upplägg.

Det fanns också ett par exempel på samtal som började med ett ifrågasättande men där samtalsparterna närmade sig varandra under samtalet. Miljögrupperna försökte inte bara påverka SKB angående samrådets upplägg, utan även dess utformning av miljökonsekvensbeskrivningen. På samrådet i Stockholm gjorde ingenjören som föreläst om långsiktig säkerhet en återkoppling till Avfallskedjans kritik mot SKB:s scenariebeskrivning genom att säga att Avfallskedjan och SKB verkar avse olika saker med scenarier. Miljöförbundet Jordens Vänner instämde i att Avfallskedjan menar något annat än SKB med scenarier. Förbundet menade att fler faktorer än de säkerhetsbedömningar som SKB väger in bör inkluderas. Däremot verkade ingenjören inte vara villig att omdefiniera SKB:s tolkning i enlighet med miljögruppernas. Ingenjören tillade att scenarier inkluderas i systemanalysen och får till svar av förbundet att organisationerna efterlyser sociologiska scenariebeskrivningar, det vill säga något annat än vad SKB arbetar med. Genom samtalet mellan ingenjören och förbundet blev aktörernas försök att vinna gehör för respektive tolkning återigen tydlig. Chefen för MKB och samhällskontakter fyllde i med att SKB satsar 40 miljoner på samhällsfrågor och att SKB instämmer med organisationerna att sådana frågor är viktiga. Miljöförbundet Jordens Vänner svarade att det är bra att de är eniga.⁶³⁴ Detta samtal är exempel på hur SKB och en annan samrådsdeltagare genom fortsatt

⁶³² Utökad samråd för lokala och regionala organisationer 2004-05-13.

⁶³³ Avfallskedjan maj 2004.

⁶³⁴ Utökad samråd för nationella natur- och miljöorganisationer 2004-05-04.

diskussion närmar sig varandra trots olika utgångspunkter och trots att aktörerna inte lyckas enas om en gemensam definition av 'scenarier'.

Ett annat exempel uppstod när Avfallskedjan i sin skrivelse argumenterar för att fler anläggningar än inkapslingsanläggningen och slutförvaret borde inkluderas i MKB-dokumentet. Som stöd för sitt argument hänvisade nätverket till EG-direktiv och miljöbalken.⁶³⁵ En liknande åsikt framförs av Miljöförbundet Jordens Vänner.⁶³⁶ Vidare menade nätverket att en eventuell kapacitetsökning av förvaret måste inkluderas. SKB menade att en samlad bild av miljökonsekvenserna kommer att ges i ansökan och menade sig på så sätt ha uppfyllt nätverkets krav. När det gäller mängden svenskt avfall, så instämde SKB i att det inte exakt går att säga hur stor denna kommer att bli och att olika scenarier för kapaciteten kommer att inkluderas i MKB-dokumentet.⁶³⁷

Sammanfattning

Analysen av de tre utökade samråden för organisationer visar för det första att det fanns ett stort intresse från SKB:s sida att vilja informera om sitt kärnavfallsprogram samt för att besvara frågor från andra samrådsdeltagare. Vidare fanns ett stort intresse från inbjudna samrådsdeltagare att både muntligen och skriftligen ställa frågor, ge kommentarer och diskutera kärnavfallsfrågan i stort, men också diskutera olika metoder och samrådsprocessens upplägg. Genomgången visar att samråden innehöll exempel på både expanderande och försvarande gränsarbete. Dessutom återfinns ett flertal exempel på förhandling om samrådsdeltagarnas roller. Det förekom betydligt färre exempel på expanderande gränsarbete än försvarande gränsarbete och förhandlingar om positioner. En anledning till detta kan vara att SKB redan erhållit stort stöd för geologisk slutförvaring enligt KBS-3-metoden från till exempel myndigheter, regeringen, platsundersökningskommunerna och internationella aktörer. På så sätt har den mesta av expansionen redan skett innan samrådsprocessen påbörjades. Orsaken till att SKB trots detta ändå får frågor och kommentarer angående val av prioriterad metod är ett exempel på att det fortfarande finns aktörer, i huvudsak miljöorganisationer, som inte anser att SKB:s sätt att välja metod har stöd i miljöbalken. Eller annorlunda uttryckt: för att en expansion ska bli framgångsrik krävs strategier för att presentera gränsdragningar för så många aktörer som möjligt i hopp om att dessa accepterar föreslagna gränser.

Eftersom det fanns aktörer på samrådsmötena som inte tillfullo hade accepterat SKB:s expanderande gränsarbete uppstod situationer där SKB behövde försvara metodval, platsval och upplägg av samråds- och

⁶³⁵ Avfallskedjan maj 2004.

⁶³⁶ Miljöförbundet Jordens Vänner maj 2004.

⁶³⁷ SKB 2004-06-29.

lokaliseringsprocessen samt delta i förhandlingar om aktörers olika roller och kompetenser.

Vad handlade då gränsarbetena om? Expansionsexemplen bestod i huvudsak av hänvisningar till att såväl Finland som myndigheter och regering ställer sig positiva till KBS-3-metoden. Det försvarande gränsarbetet rör i första hand SKB:s val av KBS-3-metoden som huvudalternativ för det planerade slutförvaret. I de flesta diskussionerna försvarar SKB sitt val av metod medan olika miljöorganisationer försöker vinna stöd för bättre redovisning av alternativa slutförvarsmetoder. Som stöd för sitt krav hänvisar organisationerna till att det i miljöbalken finns krav på alternativredovisning. I diskussionerna blir det också tydligt att det främst är mer forskning om djupa borrhål som organisationerna efterfrågar. Ett annat exempel på försvarande gränsarbete handlar om valet mellan KBS-3-metoden och djupa borrhål. Ett tredje exempel på försvar handlar om vilken alternativ metod som är den mest lämpade. I dessa diskussioner ställs transmutation, den alternativmetod SKB förespråkar, mot djupa borrhål, den metod som miljöorganisationerna vill ska utredas närmare. Gränsarbetet kring aktörers olika positioner kan delas upp i två kategorier: 1) förhandling om expertstatus/kompetens och 2) förhandling om samrådsprocessens upplägg. Den förre handlar till exempel om vilken kunskap som ses som legitim, vilken aktör som ses som kompetent att avgöra val av metod och kapselmateriell, vem som ses som kompetent att avgöra omfattnings- och avgränsningsrapporternas upplägg och vem som är kompetent att definiera vilka miljöaspekter som bör beaktas. Kampen om vilken aktör som ska ses som legitim utformare av samrådsprocessen handlar om vem som ska utforma samråden, till exempel bestämma vad som tas upp på dagordningen och vem som ska ges möjlighet att hålla presentationer på samråden. Analysen av de tre utökade samråden för organisationer visar att SKB och organisationerna har olika uppfattning om denna fråga då SKB försöker hävda sin ensamrätt som informatör medan organisationerna försöker hävda sin rätt att dela informatörsrollen med SKB.

I detta avsnitt har olika exempel på gränsarbete analyserats. Hur påverkar gränsarbete möjligheterna till demokratisk deliberation mellan samrådsdeltagarna? I denna analys av gränsarbete liksom föregående analys av deliberativa kännetecken framgår att det fanns förutsättningar för deliberation under de utökade samråden, men att det också fanns många exempel på gränsdragningar som motverkade deliberation. I ett avslutande avsnitt ska gränsdragningar och förutsättningar för deliberation diskuteras i relation till två varianter av deliberativ demokrati.

6.6 Gränser och förutsättningar för demokratisk deliberation

För att kunna diskutera förutsättningarna för deliberation och relationen mellan gränser och deliberationer återknyts till den inledande frågan: *Finns det mekanismer på de tre utökade samråden som stödjer respektive motverkar demokratisk deliberation?*

I de fall deliberationer uppstår, kan de delas in i deltagande respektive rationell deliberativ demokrati. En deltagande deliberativ demokrati har följande kännetecken:

- det civila samhället ses som den viktigaste arenan för deliberation
- statligt ansvar för att underlätta för representanter för det civila samhället att delta i deliberationen,
- olika former av inlägg accepteras (emotionella, ifrågasättande, vetenskapliga) liksom en skeptisk attityd mot expertis och vetenskapliga resultat och
- ingen aktör eller argument utestängs på förhand, utan aktörer bör lyssna på andras argument och eventuellt ta intryck av dessa.

En rationell deliberativ demokrati kännetecknas av:

- rationella och vetenskapliga argument samt retorik accepteras och på så sätt påminner en sådan deliberation om en debatt snarare än ett samtal,
- premiering av förkunskaper eller utbildning om frågan som ska diskuteras och beslutas om och
- öppenhet för att utestänga aktörer på förhand om de saknar kunskap eller förmåga att formulera rationella argument

Som visats tidigare i kapitlet fanns förutsättningar för deliberation under de tre utökade samråden. Men fanns det exempel på vad som enligt ovanstående beskrivning kan kallas deltagande respektive rationell deliberation?

Det finns exempel där en samrådspart gör anspråk på kunskap eller på annat sätt utmanade SKB:s kunskap och där SKB svarade med att hävda sin etablerade expertis. Dessa samtal är exempel på försök till gränsdragningar men de kan också ses som försök att inte bara premiera förkunskaper om frågan som ska diskuteras utan också försök att göra anspråk på att avgöra vem som har tillräcklig kunskap. De kan ses som uttryck för att en diskussion som har rationella deliberativa kännetecknen föredras. Samtidigt kan sådana försök också leda till inslag av mer deltagande deliberation, till exempel i det fall där en samrådsaktör tillåts att hålla en presentation och då rollerna mellan informatör och åhörare samt frågeställare tillfälligt omförhandlas.

Även om SKB var avvaktande inför en förändring av samrådets upplägg och till en början försvarade sin roll som samrådsorganisatör, informatör och expert,

förändrades till viss del upplägget efterhand. Det är ett exempel på en dialog som resulterade i att SKB successivt anpassade sig till önskemål från andra samrådsdeltagare samt att denna 'samrådsserie' blev mer deltagande och interaktiv ju längre den pågick. Inslag av deltagande deliberation finns då SKB väljer att inte fortsätta försvara sin roll som ensam informatör.

Ovanstående exempel visar att deltagande och rationell deliberation kan samexistera, men det är inte alla försök att utmana SKB om definierade roller som lyckades. Ett tydligt exempel där en diskussion med rationella inlägg motverkade deliberation är när gränser drogs mellan vem som bör ses som expert och inte. I dessa diskussioner vidhöll aktörerna samma tolkning av expertis och försvarade denna. Exempel på sådana diskussioner är att SKB fortsatte att hävda sin egen expertis samt hänvisade till sina anlitate experter medan miljöorganisationerna hänvisade till andra alternativa experter, till internationella överenskommelser och konventioner samt till andra myndigheter än tillsynsmyndigheterna SKI och SSI. Här uppstod inte en deliberation eftersom aktörerna försvarade den egna tolkningen av vilken expert som har den bästa kunskapen och ingen förhandling uppstod.

Det finns dock exempel där rationella inlägg och försvar mynnade ut i en deliberation. En på förhand dragen gräns behöver alltså inte förhindra deliberation. Ett exempel på en fråga där SKB redan på förhand dragit en gräns är valet av kapselmateriäl då KBS-3-metoden innebär inneslutning av avfallet i kopparkapslar. På samrådet i Östhammar undrade en äldre man om varför koppar har valts. Trots att SKB gick in i samtalet med en vilja att presentera sitt materialval, startade ett samtal där fyra SKB:are besvarade mannens fråga och där han ställde följdfrågor. Det faktum att fyra SKB:are kände sig manade att besvara frågan samt att ge mer information än vad mannen efterfrågade, är exempel på att företaget ville försvara sitt materialval. För att försvara valet av koppar avskrev SKB andra material med hänvisning till forskningsresultat (rationell deliberation). I detta exempel samexisterade gränsarbete och deliberation eftersom en diskussion mellan flera aktörer uppstod trots att SKB tydligt försvarade sitt materialval.

Det finns också exempel på expansion och deliberation. Ett sådant exempel är när EFÖ frågade om nationella politikerns engagemang i kärnavfallsfrågan. I sitt svar framhöll SKB att nationella samråd hålls och att regeringen stödjer företagets arbete (expansion). Även om frågeställaren inte enkelt lät sig övertygas, så uttalade en annan samrådsdeltagare stöd för SKB:s tolkning av att företaget och nationella politiker har en dialog om kärnavfallsfrågan. Här var inte alla samtalsparter eniga i sak, men diskussionen har ändå deliberativa inslag då flera aktörer diskuterar frågan om nationella politiker. Ett annat exempel är Östhammars naturskyddsförenings fråga angående eventuella lagkrav på återtag av kärnavfall. För att få stöd för sin önskan om återtag hänvisade SKB till att

Kärnavfallsrådet och SKI stödjer utredning av möjlighet för återtag (expansion med hjälp av hänvisning till experter). SKB:s tolkning fick stöd av en lokalpolitiker medan en annan politiker tar avstånd från återtag. Här lyckades inte samrådsdeltagarna enas om en tolkning, men episoden är ändå ett exempel på rationell deliberation trots att en del deltagare vidhöll sin tidigare tolkning.

I ovanstående exempel samexisterar deliberativa inslag och olika former av gränsarbete. Annorlunda uttryckt: deliberationer uppstår ibland även om aktörerna har olika ståndpunkter i en fråga. Det finns också exempel på hur gränsarbete förhindrar deliberation och en icke-deliberation uppstår. Med 'icke-deliberation' avses misslyckade försök att starta en deliberation, trots att det fanns deliberativa förutsättningar. Exempelen på icke-deliberationerna kan delas in i olika grupper.

En grupp består av situationer som låser sig på grund av att en aktör redan på förhand har dragit en gräns och vidhåller denna. Det kanske tydligaste exemplet där gränsdragningar förhindrar en diskussion är KBS-3-metodens status och alternativa metoder. I dessa diskussioner blir det tydligt att SKB försvarade sin metod och försökte påvisa stöd från andra aktörer (expansion). Genom sitt gränsarbete visade SKB att företaget inte är öppet för en diskussion om det kan finnas andra metoder som är lika lämpliga. Vidare vidhöll SKB sin tolkning att transmutation är den mest lämpade alternativmetoden.⁶³⁸ Låsningen beror inte bara på SKB:s agerande, utan också på att flera miljöorganisationer inte visade öppenhet gentemot SKB:s argument. I stället förespråkade organisationerna mer stöd till forskning om djupa borrhålsmetoden som huvudalternativ. Här uppstod således ingen deliberation eftersom aktörerna redan innan samråden har valt ståndpunkt och höll fast vid dessa under samtal, presentationer och i skriftlig kommunikation. Utifrån en övergripande definition av deliberativ demokrati ska samtalsdeltagare lyssna på varandra och vara beredda att ändra sina egna ståndpunkter. Under samråden påminner samtalen kring metoder snarare om en debatt mellan aktörer som vill försvara en viss metod. På så sätt blir debatterna exempel på expansion (SKB) och/eller försvar (SKB och organisationerna) där expertargument (rationell deliberation) användes för att övertyga de andra samrådsdeltagarna. Miljöorganisationernas försvar av mer forskning om djupa borrhål kan ses som ett exempel på hur dessa intar positionen av en intensiv minoritet. En sådan grupp anser en fråga vara så viktig att den inte känner sig kompenserad av att vara i majoritet i en annan fråga.

Trots att aktörerna håller fast vid redan dragna gränser uppstod flera diskussioner kring metodalternativ. Till exempel ger SKB visst stöd till djupa borrhålsmetoden då företaget menade att metoden är mer lovande än de alternativ som avskrivs helt (till exempel uppskjutning i rymden och

⁶³⁸ SKB gör en koppling mellan geologisk deponering och transmutation då företaget menar att det avfall som återstår efter eventuell transmutation bör slutförvaras i djupt urberg.

havsdumpning). Samtidigt hävdade företaget att djupa borrhål är en olämplig försvarsmetod. Ett annat exempel är när Döderhults naturskyddsförening försökte försvara forskningsmedel till djupa borrhålsmetoden med hänvisning till en SSI-anställd (expert) och dra en gräns mot transmutationsforskningen. De båda SKB:are som svarade tog avstånd från djupa borrhålsmetoden och försvarade transmutationsforskningen. Som stöd för sitt ställningstagande hänvisade SKB till SKI (expert). Här används expertbaserade argument (rationella) för att dra en gräns gentemot ett alternativ och för att försvara ett annat.

SKB:s stöd till transmutationsforskning är inte helt otvetydigt, vilket framgår när en äldre man försöker försvara denna genom hänvisning till att forskningen är stor i andra länder. Även om två SKB:are instämde i att andra länder satsar på metoden, så försökte de tona ner mannens entusiasm.⁶³⁹ De olika förhållningssätten gentemot transmutationsforskning visar att företagets argumenterande kring metoden är en form av gränsarbete.

Ovanstående exempel visar att SKB använder olika former av gränsarbete för att rangordna olika förvaringsmetoder: 1) KBS-3 (försvar och expansion) 2) transmutation (försvar) och 3) djupa borrhål (försvar men också avståndstagande). Exempelen visar också att trots att SKB håller fast vid sin rangordning och trots att miljöorganisationerna håller fast vid kravet på mer forskning om djupa borrhål, uppstår diskussioner kring olika försvarsmetoder.

Det finns också exempel med deliberativa inslag där aktörerna vidhöll sin tolkning. Ett sådant exempel är där miljöorganisationer och SKB diskuterade scenarier. SKB visade förståelse för att det finns olika tolkningarna av vad scenarier innebär utan att vilja omdefiniera sin egen tolkning. Det är ett exempel på hur olika aktörer kan lyssna på varandras argument, och få en bättre förståelse för den andra och på så sätt kan detta sägas vara en deliberation, även om det inte innebär att deltagarna enas om en gemensam tolkning.

Utöver läsningen i samtalen om metoder så misslyckades deliberationer i samband med diskussionerna om vem som bör definieras som expert. Som visades ovan ställdes två kunskapsanspråk mot varandra. Då aktörerna inte verkar ta intryck av varandra, kan diskussionerna ses som en debatt där två aktörer genom rationellt deliberativa inlägg (hänvisning till andra experter) försöker undergräva den andra aktörens legitimitet. Dessutom innehöll diskussionen om vem som besitter tillräcklig kunskap ett gränsarbete eftersom SKB dels försvarade gränsen mellan samrådsdeltagarnas olika roller, dels drog en tillfällig gräns mot en av miljöorganisationerna som samtalspartner genom att inte ta med diskussionen i sina anteckningar. Här förhindrades en deliberation genom att aktörerna försökte övertyga varandra om att den egna tolkningen är den rätta och för att den ena aktören försökte utestänga den andra från diskussionen.

⁶³⁹ Utökad samråd för lokala och regionala organisationer 2004-04-22.

Ett annat exempel på icke-deliberation gällande expertis uppstod när några av organisationerna efterfrågade annan expertis (oberoende expertis). Genom att inte besvara kraven på oberoende expertis befäste SKB gränsen mellan sig själv som expert och andra aktörer som icke-expert. Här uppstod debatter där aktörerna försökte övertyga varandra om att den egna tolkningen är den rätta. Ett exempel på en sådan gränsdragning var när andra samrådsdeltagare underbyggde sin kritik med hänvisning till myndigheter och andra experter och SKB besvarade kritiken med att hänvisa till andra experter, länder och regeringen. Aktörerna försökte vinna gehör för vissa experttolkningar samtidigt som de avfärdar andra, det vill säga drog en gräns mot viss expertis. Eftersom ingen förhandling om olika former av expertis uppstod startade inte heller en deliberation.

Utöver att deliberationsförsök misslyckades på grund av att samrådsdeltagarna försvarade sina positioner eller tidigare tolkningar så misslyckades en del försök på grund av utebliven respons. Det tydligaste exemplet är när SKB sa att de ska besvara de frågor som OSS reser i samband med sin presentation vid ett senare tillfälle och inte på samrådet. Genom att inte besvara frågorna drog SKB en tillfällig gräns mot föreningen som samtalspart och på så sätt kan presentationen ses som ett exempel på en monolog.

Andra exempel på utebliven respons uppstod i samband med föreningarnas skrivelser. Ett exempel är när Miljöförbundet Jordens Vänner efterfrågade ett allsidigt och diversifierat underlag så att politiker och allmänhet kan fatta beslut i kärnavfallsfrågan. I sina anteckningar hänvisade SKB till att regeringen är väl insatt i kärnavfallsfrågan och inhämtar yttrande från flera aktörer, men valde att inte kommentera frågan om allmänheten. Ett annat exempel på skriftlig icke-deliberation är när OSS i sin skrivelse frågade hur SKB kan motivera sin föreslagna slutförvarslösning i grundvattenförande berg och där avfallet ska vara tillgängligt för intrång (återtagbarhet) ur ett långsiktigt miljöperspektiv.⁶⁴⁰ SKB valde i detta fall att bara besvara frågan om återtagbarhet.⁶⁴¹ Här, och i flera andra skriftliga inlägg, fanns förutsättningar för diskussion som kan utmynna i deliberation, men det skulle krävas att aktörerna kan fortsätta diskutera sig fram till en tolkning som båda kan acceptera. En sådan diskussion skulle förutsätta att aktörerna kan svara på varandra. Genom avsaknad av svar blir vissa av de skriftliga inläggen exempel på envägskommunikation (monolog). De skriftliga inläggen sker mellan två aktörer utan möjlighet för andra aktörer att ta del av kommunikationen (annat än efteråt), på så sätt är den inte allmän och offentlig.

Ovanstående exempel visar att vissa frågor exkluderas, då SKB valde att inte besvara dem. Exkluderandet av en fråga eller aktör innebär att icke-deliberation uppstår. Ett exempel är när Östhammars naturskyddsförening påstod att det inte är säkert att kapseln som SKB planerar att använda i KBS-3-förvaret kommer att

⁶⁴⁰ Opinionsgruppen för säker slutförvaring i Östhammar 2004-06-04.

⁶⁴¹ SKB 2004-06-29.

hålla. SKB-ingenjören menade att denna risk är större med djupa borrhålsmetoden än med KBS-3-metoden. Chefen för MKB och samhällskontakter bad ingenjören fortsätta sin presentation, vilket denna gjorde. Ett annat exempel är när Miljöförbundet Jordens Vänner försökte definiera kärnavfallsfrågan som en nationell och inte en lokal fråga. I stället för att låta en SKB-representant svara på frågan bad chefen för MKB och samhällskontakter ingenjören att fortsätta sin presentation, vilket också skedde. Här fanns förutsättningar för en deliberation, men genom att presentationerna fortsatte så startade inget samtal. Vidare drogs en gräns gentemot de aspekter av kärnavfallsfrågan som frågorna berör samt en tillfällig gräns mot dessa organisationer som samtalspartner, vilket inte är förenligt med deliberativa ideal. Samtidigt kan det ibland vara nödvändigt att fortsätta presentationen i syfte att hålla tidsramen eftersom rätten till information är en viktig del inom den deliberativa modellen. Det gäller således att hitta en balans mellan att låta alla deltagare komma till tals och att ge utrymme för information.

En annan form av icke-deliberation uppstod när samrådsdeltagarna 'talade förbi' varandra. I sin skrivelse kritiserade Avfallskedjan bland annat hur platsvalskommunerna har valts ut samt att säkerhetsfaktorer och miljöaspekter har tonats ner.⁶⁴² Liknande åsikter framförs av Miljöförbundet Jordens Vänner.⁶⁴³ Som stöd för kritiken hänvisade Avfallskedjan till ett yttrande från SSI, det vill säga de underbygger sitt argument med expertkunskaper (rationell deliberation). I sitt svar återupprepede SKB att regeringen och myndigheterna har accepterat KBS-3-metoden som planeringsförutsättning och att platsundersökningarna syftar till att visa att metoden passar för den plats som slutligen föreslås. Även SKB:s svar kan klassificeras som ett rationellt inlägg. Här verkar aktörerna 'tala' förbi varandra och ingen deliberation uppstod då båda försöker dra en gräns gentemot den andra aktörens tolkning.

Det finns också exempel på samtal och diskussioner som inte tydligt kan klassificeras som deliberativa eller icke-deliberativa. Ett sådant exempel är OSS presentation. Samtidigt som OSS presentation kan ses som ett exempel på deltagande deliberativ demokrati, så försökte både SKB och en annan samrådsdeltagare dra en gräns mot föreningens frågor respektive presentation. Vidare innehöll presentationen både deltagande deliberativa inslag och rationellt deliberativa inslag. Till exempel underbyggde föreningen sin kritik mot SKB:s alternativredovisning med hänvisning till Naturvårdsverkets allmänna råd för miljöbalken (expertkunskaper), miljömål tagna av riksdagen, miljömål enligt EU:s ramvattendirektiv samt Helsingsforskonventionen. Utifrån dessa krav reste föreningen frågor om KBS-3-metoden och alternativa metoder. Föreningen fick dock svar på de flesta av sina frågor i SKB:s anteckningar. På så sätt uppstod en

⁶⁴² Avfallskedjan maj 2004.

⁶⁴³ Miljöförbundet Jordens Vänner maj 2004.

sluten kommunikation. En demokratisk deliberation förutsätter öppenhet, det vill säga att andra samrådsdeltagare har möjligheter att både höra och delta i diskussionen. Vidare bör OSS ha möjlighet att kommentera SKB:s svar.

Analysen av inlägg och samtal på samråden visar att strategiskt agerande i form av försök till gränsarbete inte per automatik behöver hindra vidare diskussion. Gränsarbete kan användas som en strategi för att få stöd av andra deltagare och försöka att påverka diskussionen i en riktning som ligger i linje med egna intressen. För att gränsarbete ska kunna inkluderas i den deliberativa demokratimodellen krävs dock att aktörerna inte ignorerar kravet på att lyssna och eventuellt ta intryck av andra aktörers argument. Analysen av samråden visar att det också finns exempel på gränsarbete som förhindrar vidare diskussion och sådana gränsdragningsförsök kan inte inkluderas i någon av modellerna.

Samrådsdeltagarna deltog inte på samma villkor, då det finns en tydlig rollfördelning. SKB bestämde förutsättningarna för samråden. Exempel på sådana förutsättningar är tid, plats, tema för mötena samt fördelningen av information och frågor. SKB framstår som den enda organisationen av samråden och behåller rollen som informatör och expert med undantag för OSS presentation. Vidare sker all kommunikation på arenor som SKB utformat och satt reglerna för. Även övriga samrådsdeltagare deltog på olika villkor. Ett sådant exempel är att SKB endast uppmanade organisationerna att skicka in inlägg. På så sätt fick de en extra arena att försöka deliberera på. När det gäller frågan om hur allmän och offentlig diskussionen är, så försvåras öppenheten dels av att samrådet vänder sig till en specifik aktörskategori (organisationer), dels av att en kunskapsbaserad diskussion efterfrågas. Noterbart är att både SKB och organisationerna efterfrågar en kunskapsbaserad diskussion. På så sätt blev det svårt att delta i diskussionen utan förkunskaper. Även om fler aktörskategorier än SKB och organisationer som varit engagerade i kärnavfallsfrågan under längre tid deltar, så indikerar frågorna, kommentarerna och svaren att aktörerna har relativt god eller mycket god kunskap om kärnavfallsfrågan redan innan de kommer till mötet. På så sätt förstärker samtalen och diskussionerna känslan av att samrådsaktörerna är ett relativt slutet sällskap, vilket kan försvåra deltagande för aktörer som nyligen börjat engagera sig i kärnavfallsfrågan.

Det går också att skönja en viss skillnad mellan organisationernas deltagande i samrådet kontra allmänhetens/övriga samrådsdeltagares. I den deliberativa demokratimodellen berörs inte hur förutsättningarna för en deliberation påverkas av att samrådsmötet riktas mot en specifik kategori (organisationer) samtidigt som andra aktörer också är välkomna. Organisationernas inlägg är oftare ifrågasättande (SKB:s roll som informatör och ensam expert utmanas). Vidare var organisationernas inlägg både deltagande deliberativa och rationellt deliberativa (hänvisning till vetenskap eller olika former av expertis görs) samt i huvudsak försvarande eller utmanande angående rollfördelningen. Frågorna och

kommentarerna handlade ofta om alternativa metoder, samrådsprocessens utformning och valet av KBS-3-metoden. Övriga deltagare var tystare och deras inlägg hade oftare karaktären av frågor där svar förväntas av SKB i egenskap av expert.

En annan aspekt, utöver deltagarnas villkor för att delta i deliberationen, är när en deliberation bör ske. Flera av miljöorganisationernas inlägg angående metod- och platsval bemöttes av gränsdragningsförsök med hänvisning till att regeringen redan har uttalat stöd för såväl SKB:s metod- som platsförslag. På så sätt uppstod en läsning i diskussionen eftersom SKB både försökte länka sina förslag till andra aktörer och försökte försvara de resurser som företaget har investerat i processen samtidigt som miljöorganisationerna vill ha en fortsatt diskussion om processen. Det är svårt att i en modell reglera exakt när en deliberation ska initieras, men det bör ske på ett så tidigt stadium att det fortfarande finns möjlighet att påverka avgörande val i processen och för intresserade aktörer att delta i en sådan diskussion.

Sammanfattningsvis kan SKB sägas ha utmanas om sitt gränsarbete på ett par punkter. Den ena är att företaget inte verkar erhålla miljöorganisationernas stöd för KBS-3 som den mest lämpade slutförvarsmetoden. Den andra rör rollen som samrådsorganisatör och ensam informatör. Vid samråden i Oskarshamn och Stockholm riktades kritik mot SKB:s upplägg av mötena. Kritiken handlade bland annat om att SKB var den enda aktören som fick hålla presentationer samt att det inte fanns tillräckligt med tid för frågor och kommentarer. Kritiken mot SKB:s sätt att utforma samråden ledde till vissa förändringar av upplägget och att gränsen mellan de på förhand definierade rollerna luckrades upp vid det tredje samrådet eftersom OSS fick hålla en presentation.

7. Studieresor till kärntekniska anläggningar och borrhälsplatser

I enlighet med den representativa demokratin fattas politiska beslut av valda representanter. Som grund för sina beslut har politikerna ibland expertutlåtanden. Dessa tillhandahålls ofta av tjänstemän inom offentlig förvaltning. Dessa tjänstemän har till uppgift att både bereda underlag till politiska beslut och att sedan verkställa dessa beslut.⁶⁴⁴ Det förekommer dock också att politiker delegerar beredningsprocessen och även genomförandet av politiska beslut till andra aktörer. En sådan delegering innebär att delar av politiken flyttas ut från parlamentariska politiska arenor. Omhändertagandet av kärnavfallet är ett exempel på en fråga där en stor del av beredningsarbetet är delegerat till en annan aktör, ett företag. Enligt svensk lag är kärnkraftsindustrin (SKB) skyldig att presentera ett förslag på metod och plats för ett slutförvar för kärnavfall. SKB får därmed stort inflytande över utformandet av det underlag som kommer att ligga till grund för det framtida politiska beslutet om förvaret. Som visades i föregående kapitel ger miljöbalken också SKB ett stort utrymme att utforma samrådsprocessen. SKB har valt att dela upp sin samrådsverksamhet i formella och informella samråd.⁶⁴⁵ Samrådsmöten benämner SKB 'formella samråd'. Under samrådsmötena involveras fler aktörer än de som traditionellt involveras i politiskt beredningsarbete. Exempel på aktörer som deltar på samrådsmöten är granskningsmyndigheter, kommuner, experter anlitade av företag, närboende och opinionsgrupper. Som exempel på informella samrådsaktiviteter nämner SKB olika informationsaktiviteter så som öppet hus på SKB:s informationskontor, informationsutskick och studieresor.⁶⁴⁶ I detta kapitel studeras studieresorna som utgör en stor del av SKB:s informationsarbete och samrådsaktiviteter.

⁶⁴⁴ Se till exempel Bäck & Larsson 2006, kapitel 5. Se också Ahlbäck Öbergs (2003) beskrivning av den svenska förvaltningen och revisionen ss. 153ff. Ahlbäck Öberg menar att förvaltningstjänstemän ofta har stora möjligheter att påverka den politiska dagordningen och de politiska övervägandena innan beslut tas. Den dagliga insynen i ett visst sakområde gör att tjänstemännen erhåller specialkunskaper om området, vilka beslutsfattarna saknar. På så sätt blir beslutsfattarna beroende av tjänstemännens tolkningar och kunskaper i olika sakfrågor. Denna insyn ger också tjänstemännen möjlighet att initiera en fråga på den politiska dagordningen. På så sätt blir gränsen mellan beredande och beslutande aktörer i praktiken flytande. Dessa förutsättningar gäller för övrigt även när beredningsarbete och genomförandansvar delegeras till andra aktörer än offentliganställda tjänstemän.

⁶⁴⁵ Här väljer jag att följa SKB:s uppdelning i 'formella' (samråd) respektive 'informella' (studieresor, informationsmöten etc) samråd utan att ta ställning till om en sådan uppdelning är förenlig med miljöbalkens krav på samråd eller inte.

⁶⁴⁶ I sina skrifter delar SKB upp sitt arbete i 'formella samrådsaktiviteter' respektive informationsverksamhet. Som exempel på informationsverksamhet nämns skrifter, information på webben, studieresor, studiebesök samt M/S Sigyns sommarturné (se till exempel SKB 2005c ss. 10f). I samband med studieresorna betonar SKB-personalen att dessa är en del av företagets informella samrådsarbete.

Destinationen för studieresorna är kärntekniska anläggningar och andra anläggningar med koppling till slutförvarsprogrammet. Dessa anläggningar ligger alla i de två kommunerna Oskarshamn (Oskarshamnsverket, CLAB, Äspölaboratoriet och Kapsellaboratoriet) och Östhammar (Forsmarks kärnkraftverk och SFR).⁶⁴⁷ Orsaken till att SKB genomför ett stort antal samrådsaktiviteter är att företaget betonar vikten av 'samhällelig acceptans'. För att erhålla detta satsar SKB stora resurser på information till allmänheten. Det blir därför viktigt för SKB att presentera sin verksamhet och sina planer för ett stort antal berörda aktörer. Eller annorlunda uttryckt: SKB behöver kommuninvånarnas samtycke för att kunna uppföra ett slutförvar för kärnavfall.

Sedan år 1993 har SKB bjudit politiker, kommunala referensgrupper som arbetar med kärnavfallsfrågan, tjänstemän, men också allmänheten, skolor, föreningar och företag i alla de åtta kommuner som medverkat i förstudier och platsundersökningar på studieresor till kärntekniska anläggningar. Resorna är gratis och pågår minst en dag. Som guider på resorna deltar dels SKB-informatörer som är anställda i platsundersökningskommunerna (under hela resan), dels anställda vid anläggningarna. Information om resorna sprids vanligen genom utskick, annonser, SKB:s tidning *Lagerbladet*, med mun-till-mun-metoden (tidigare resenärer berättar om resorna) samt via SKB:s hemsida. Genom SKB:s informationsaktiviteter bjuds allmänheten in att delta i den process som föregår beslut om var det svenska kärnavfallet ska deponeras.

Från Storuman anordnades åtminstone fyra resor till SFR, CLAB och Äspölaboratoriet.⁶⁴⁸ Minst sju resor anordnades från Malå till CLAB och Äspölaboratoriet.⁶⁴⁹ För kommuninvånarna i Östhammar har SKB anordnat ett hundratal studieresor både till Forsmarks kärnkraftverk och till SFR samt till anläggningarna i Oskarshamns kommun. Studieresorna startade i februari 1996 och pågår även under platsundersökningsskedet.⁶⁵⁰ Två specialresor enbart för kvinnor har anordnats. I samband med förstudien i Nyköping anordnades ett femtiotal resor. Resorna gick i huvudsak till CLAB och Äspölaboratoriet, men även till Kapsellaboratoriet och SFR. Några av studieresorna vände sig till kringliggande kommuner.⁶⁵¹ I Oskarshamn har studieresorna i huvudsak inneburit besök på CLAB och Äspölaboratoriet, men från och med oktober 1997 har omkring femton resor också anordnats till SFR och Forsmarks kärnkraftverk. Resorna pågår även under platsundersökningsskedet. Vid ett par tillfällen har

⁶⁴⁷ Se bilaga 1 för en kort beskrivning av anläggningarna.

⁶⁴⁸ SKB 1995a, bilaga 5.

⁶⁴⁹ SKB 1996, bilaga 4.

⁶⁵⁰ SKB 2000f, bilaga 6.

⁶⁵¹ SKB 2000b, bilaga 6. För en beskrivning av dessa studieresor hänvisas läsaren till Johansson, Lidskog & Sundqvist 2002.

även besök på borrhplåtar genomförts.⁶⁵² Från Älvkarleby anordnade SKB omkring 20 resor antingen till CLAB, Äspölaboratoriet och Kapsellaboratoriet eller till SFR. Från och med februari 2000 gjordes också besök antingen hos SKI eller SSI i samband med resor till anläggningarna i Oskarshamn.⁶⁵³ Från Tierps kommun anordnades cirka 25 resor till anläggningarna i Oskarshamn. Från och med år 2001 deltog även den lokala opinionsgruppen SOS-Tierp (Stoppa Osäker Slutförvaring i Tierp) med information på resorna. Resor anordnades också till SFR. Sammanlagt anordnades drygt 50 resor till de olika anläggningarna.⁶⁵⁴ Omkring 15 resor anordnades från Hultsfred till CLAB och Äspölaboratoriet. En av resorna riktades till tyska sommargäster.⁶⁵⁵ Sammantaget har SKB alltså anordnat drygt 250 resor.

I samband med några av resorna har SKB i en enkät frågat resenärerna om deras inställning till ett slutförvar i den egna kommunen, om de ser KBS-3-metoden som säker och om deras inställning till kärnkraften. Frågorna ställdes både på resan till anläggningarna och på hemresan. Resultatet visar att resenärerna efter besöken på anläggningarna har fått en mer positiv inställning till ett slutförvar i hemkommunen, har större förtroende för KBS-3-metoden samt är mer positiva till kärnkraften.⁶⁵⁶ Utifrån dessa resultat är det logiskt att SKB fortsätter att satsa stora resurser på studieresor eftersom det har visat sig att besök på anläggningarna ökar kommuninvånarnas acceptans för företagets verksamhet. Dessutom är studieresorna populära bland allmänheten och blir på så sätt ett enkelt sätt för SKB att nå ut till många invånare i de kommuner där företaget bedriver lokaliseringsstudier. I vissa kommuner beräknas cirka tio procent av invånarna ha deltagit på resorna. Det stora allmänna intresset för studieresorna kan jämföras med att annat politiskt engagemang, till exempel medlemskap i politiska partier och valdeltagande minskar. Det stora deltagandet på studieresorna kan också jämföras med det fåtal personer som deltar på samrådsmöten. Svårigheter med att fånga allmänhetens intresse för kärnavfallsfrågan påpekas också av mina intervjupersoner i Nyköping och Tierp liksom av ansvariga aktörer i de andra lokaliseringskommunerna. Samtidigt finns det ett stort intresse bland allmänheten att engagera sig i kärnavfallsfrågan genom att delta på de studieresor som SKB organiserar. Resorna är en intressant form av politiskt deltagande då dessa fångar allmänhetens intresse samtidigt som flertalet

⁶⁵² Odéhn 2008-06-27 och SKB 2000c, bilaga 7. Som skäl till att anordna studieresor för Oskarshamnsbor till Östhammar och vice versa, trots att kommunerna själva hyser kärntekniska anläggningar och kärntekniska anläggningar, uppger SKB att de vill att kommuninvånarna ska få se att det finns ett fullgott alternativ till ett slutförvar i den egna kommunen.

⁶⁵³ SKB 2000e, bilaga 6.

⁶⁵⁴ SKB 2000d, bilaga 7. För en närmare beskrivning av dessa studieresor hänvisas läsaren till Johansson 2004.

⁶⁵⁵ SKB 2000a, bilaga 4.

⁶⁵⁶ SKB 2001-06-01.

invånare inte engagerar sig på annat sätt i kärnavfallsfrågan eller i andra politiska frågor.

Anordnandet av studieresorna framstår som en viktig del av SKB:s informationsarbete. Inga tidigare studier av bussresorna har genomförts. Dessa faktorer gör resorna intressanta att studera. Vidare utgör resorna ett intressant studieobjekt då SKB menar att de utgör en del av företagets samrådsprocess samtidigt som SKB till skillnad från samrådsmötena inte dokumenterar vad som sker på resorna. Resorna är också intressanta studieobjekt utifrån Becks tes om subpolitik och utifrån governancebegreppet, det vill säga att andra aktörer än politiker (allmänhet, företag, experter) alltmer deltar i skapandet av politik. När ett företag får huvudansvar för underlagsmaterialet inför ett politiskt beslut, uppstår ett ömsesidigt beroende mellan företaget som vill etablera en verksamhet, och beslutsfattarna, eftersom politikerna blir beroende av företagets bakgrundsmaterial för att kunna besluta i frågan.

Som nämndes tidigare är ett av SKB:s syften med studieresorna att skapa acceptans för sin verksamhet. På så sätt blir det viktigt att SKB utformar resorna på ett sätt så att resenärerna får en positiv bild av företaget och dess verksamhet, men också så att resenärerna blir övertygade om att ett framtida slutförvar är en säker verksamhet. Ett annat syfte som SKB nämner är att ge allmänheten möjlighet att påverka det framtida slutförvaret, det vill säga att företaget betonar rätten att delta i det politiska beredningsarbetet. För att lyckas skapa acceptans för sin verksamhet behöver SKB utveckla olika informationstekniker för att övertyga resenärerna att ett slutförvar i den egna kommunen är något positivt. Dessutom behöver SKB utveckla strategier för att bemöta andra, kritiska, synpunkter på företagets verksamhet. Ju fler perspektiv som förs fram, desto svårare blir det för en aktör att nå ut till andra aktörer. För att överhuvudtaget kunna nå ut till andra aktörer krävs att de deltar på resorna. Eller annorlunda uttryckt: för att SKB:s studieresor ska vara en framgångsrik informationsmetod krävs att ett stort antal kommuninvånare deltar samt att de får en positiv upplevelse av SKB:s verksamhet.

Utifrån SKB:s stora satsning på studieresor är det av intresse att studera hur de är organiserade, om SKB aktivt försöker involvera inbjudna resenärer i resornas utformning, vilka människor som deltar och vad SKB presenterar samt vad resenärerna eventuellt frågar om. Då SKB betonar att företaget vill lokalisera avfallet till en kommun som accepterar att medverka och då företaget satsar stora resurser på att informera och samråda med kommuninvånarna, blir både kommuninvånarna och SKB centrala aktörer i analysen.

För att analysera SKB:s och resenärernas agerande under studieresorna används ett demokratiteoretiskt perspektiv. I enlighet med den svenska regeringsformen styrs Sverige genom ett representativt styrelseskick, det vill säga beslut fattas av politiker som väljs av myndiga medborgare genom allmänna och

fria val.⁶⁵⁷ De valda representanterna har i kärnavfallsfrågan delegerat beredning och beslut till andra aktörer. Eftersom studieresorna anordnas av SKB blir det ett företag (och dess resenärer) som hamnar i fokus i stället för valda representanter. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att det slutligen är regeringen som fattar beslut om SKB:s förslag till metod och plats för slutförvaret. På så sätt finns det en koppling mellan SKB:s beredningsarbete och det politiska beslutsfattandet. Samtidigt är det viktigt att beakta att SKB, till skillnad från politiker, inte har samma skyldigheter att informera om sin verksamhet eller att involvera allmänheten i denna. Trots dessa skillnader är det rimligt att applicera demokratimodeller på det insamlade materialet då SKB:s beredningsansvar är ett resultat av en delegering från politiker, då slutförvaring är en politisk fråga (en fråga som berör många människor) och då SKB i enlighet med miljöbalken är skyldig att anordna samråd. I kommande avsnitt presenteras delar av deltagardemokratin och den deliberativa demokratin då dessa används som analysram för SKB:s studieresor. Motiveringen för att använda dessa demokratimodeller är att syftet med resorna är att inbjuda allmänheten att ta del av SKB:s slutförvarsprogram och att en stor del av resorna består av samtal mellan SKB och övriga deltagare. Medborgerligt deltagande i och diskussion om politiska frågor är viktiga ingredienser i deltagandedemokrati respektive deliberativ demokrati. Genom SKB:s ansvar för beredning av det beslutsunderlag på vilket regeringen ska fatta beslut om det framtida slutförvaret, blir företagets informationsarbete en del av det politiska och demokratiska arbetet. Det är också till stor del SKB-personal som resenärerna möter och framför sina åsikter om kärnavfallsfrågan till och på så sätt är det av intresse att studera hur allmänhetens engagemang bemöts. Samspelet mellan SKB och resenärerna samt hur företaget informerar och bemöter resenärernas frågor och synpunkter väcker frågor om subpolitik och demokrati.

7.1 Disposition

I detta kapitel analyseras två studieresor och en återträff som anordnades för invånare i platsundersökningskommunerna Oskarshamn och Östhammar. Den första resan riktades till närboende i Oskarshamn (Misterhultsbor) och gick till SFR, Forsmarksverket samt borrhälsplatser i Östhammar. Med närboende avses kommuninvånare som bor i de områden där SKB bedriver platsundersökningar. Några månader efter resan anordnade SKB en återträff där bland annat en borrhälsplats i Oskarshamn besöktes. Den andra resan riktades till allmänhet och gymnasieungdomar i Östhammar och innebar besök på CLAB, Oskarshamnsverket, Äspölaboratoriet och Kapsellaboratoriet. Resorna har valts i

⁶⁵⁷ SFS 1974:152.

syfte att kunna analysera en resa till anläggningarna i Oskarshamn och en resa till anläggningarna i Östhammar.

En analys av studieresor ger möjlighet att undersöka hur SKB:s studiereverksamhet förhåller sig till företagets samrådsprocess. Samråd förutsätter att god MKB-sed uppfylls.⁶⁵⁸ Huvudkriteriet på god MKB-sed är att allmänheten på ett tidigt stadium involveras i planeringsprocessen, får information om den planerade verksamheten samt har möjlighet att påverka utfallet av denna. Här används deliberativ demokrati och deltagardemokrati för att analysera SKB:s genomförande av studieresorna och hur resenärernas deltar på dessa resor då dessa beslutsideal har överlappningar med god MKB-sed. Dessa modeller kännetecknas bland annat av fokus på medborgerligt deltagande i politiska frågor, fokus på politiska diskussioner och andra politiska aktiviteter på så väl traditionella som icke-traditionella politiska arenor, allmänhetens rätt till information om politiska frågor som berör dem, alla berörda parter rätt att delta på lika villkor i beslutsprocessen, betonandet av dialog som grund för politiska beslut samt betonandet av att lyssna till andras åsikter.

Utifrån ett demokratiskt ideal räcker det inte med att SKB informerar om och visar upp sin verksamhet, då ett demokratiskt beslutsfattande dessutom betonar allmänhetens rätt att delta i och påverka politiska frågor. Genom ett breddat deltagande antas beslutet både blir bättre (fler perspektiv beaktas) och mer legitimt (accepteras av fler aktörer). Demokratiska ideal förutsätter att SKB informerar på sådant sätt att det blir möjligt för resenärerna att bilda sig en uppfattning om företagets slutförvarsprogram. Samtidigt ger studieresorna möjlighet för SKB att presentera sitt avfallsprogram i syfte att erhålla stöd för ett slutförvar. För att lyckas med presentationen kan SKB behöva informera om sitt arbete på sådant sätt att resenärerna blir övertygade om förträffligheten hos det kärnavfallsprogram som företaget arbetar med. Det är inte säkert att sådan information rymms inom ett demokratiskt ideal, utan snarare bör ses som ett försök att enrollera stöd för ett utformat program. Det är också tveksamt ur ett demokratiskt perspektiv att endast en aktör, SKB, har möjlighet att ge information på resorna eftersom ensidig information kan försvåra en kritisk diskussion om det planerade slutförvaret.

I nästa avsnitt beskrivs vad som skedde på resan från Oskarshamn till Östhammar. Sedan ges en beskrivning av den återträff som hölls i Oskarshamn. Syftet med dessa beskrivningar är att ge en detaljerad bild av hur SKB organiserar sin studiereverksamhet och att visa hur resenärerna deltar under dessa aktiviteter. Materialet från resan för Östhammarsbor till Oskarshamn används som komplement för att analysera hur SKB organiserar sina studieresor med fokus på företagets informationsverksamhet och för att analysera hur resenärerna deltar i studieverksamheten. Därför återfinns några illustrativa exempel från

⁶⁵⁸ Se kapitel 6 för en beskrivning av MKB-idealerna.

denna resa. Kapitlet avslutas med en analys av materialet utifrån deltagardemokratiska och deliberativa kriterier. Analysen består av två delar. Den första utgörs av en analys av SKB:s informationsarbete och övriga agerande under resorna och återträffen. Den andra delen utgörs av en analys av resenärernas deltagande. Slutligen diskuteras kopplingen mellan SKB:s studieresor och samrådsprocessen. Frågorna som undersöks i analysen är:

- *Hur informerar SKB om sin verksamhet och på vilket sätt involveras andra deltagare i diskussioner?*
- *Hur kan information, samtal och deltagande under studieresorna förstås i relation till deltagardemokrati och deliberativ demokrati?*
- *Hur förhåller sig eventuella inslag av deltagardemokrati och deliberativ demokrati under studieresorna i relation till den formella samrådsprocessen och det politiska beslutsfattandet om slutförvaret?*

7.2 Två studieresor till kärntekniska anläggningar och borrhälsplatser i Oskarshamn och Östhammar

Den studieresa som beskrivs mer utförligt vände sig till Misterhultsbor i Oskarshamns kommun och gick till Östhammars kommun. Resan genomfördes lördagen den 20 till söndagen den 21 september 2003. I anslutning till denna resa anordnades en återträff och även denna beskrivs. Dessutom ges en kort bakgrundsbeskrivning av en studieresa för gymnasister och allmänhet i Östhammar till Oskarshamns kommun. Beskrivningarna vilar på egna observationer av SKB:s presentationer, visningar av anläggningar samt deltagares samtal och diskussioner i anslutning till studieresan från Oskarshamn och i anslutning till återträffen. Vidare används SKB:s bakgrundsinformation om och inbjudningar till studieresorna. Syftet med avsnittet är att belysa SKB:s utformning av studieresorna, SKB:s informationsarbete samt att ge en beskrivning av samtal och diskussioner att ge en beskrivning av eventuella försök från medresenärernas sida att påverka studieresornas utformning.

Information om resan från Östhammar till Oskarshamn spreds via ett antal kanaler såsom SKB:s hemsida, SKB:s lokalkontor samt annonser i lokalpressen. Inför resan fick de personer som anmält intresse att delta på studieresan ett program för resan⁶⁵⁹ och information om besöken på CLAB, Äspölaboratoriet samt Kapsellaboratoriet⁶⁶⁰. Av informationen om anläggningarna framgår bland annat att besöken innebär en del promenerande, hur man bör klä sig, hur långa besöken är och att besökare inte får vara alkoholpåverkade. Den resa jag studerar är den sjuttiosjätte som SKB anordnar från Östhammar till kärntekniska

⁶⁵⁹ Se bilaga 7 för programmet.

⁶⁶⁰ Se bilaga 10.

anläggningar i Oskarshamn. Resan riktade sig till gymnasister och allmänheten. Ett fyrtiotal personer deltog på denna resa. De personer som inte var gymnasister eller lärare var i huvudsak pensionärer, vilket delvis kan förklaras med att resan ägde rum mitt i veckan. Sex personer var tvungna att avboka på grund av att de ej fick ledigt från jobbet. Utöver inbjudna resenärer deltog åtta SKB-guider. Fyra av SKB:arna arbetar lokalt i Östhammar (två informatörer och två sekreterare). Övriga SKB:are som deltar på resan är en guide på Kapsellaboratoriet, en guide i Äspölaboratoriet, en lokalt anställd SKB-informatör från Oskarshamn samt en guide på CLAB. Studieresorna startade redan under förstudien i Östhammar. Omkring 2000 av de drygt 21 000 invånarna i kommunen har deltagit på någon av studieresorna.

Resan från Oskarshamn riktades till närboende i området där SKB genomför platsundersökningar i kommunen. För att informera om resan skickade SKB ut informationsbrev till de närboende. Dessutom informerade SKB om resan via sin hemsida och på sitt lokala kontor. SKB distribuerade också information om resan. Informationen bestod av ett detaljerat program för studieresan och skickades till de personer som anmält intresse att delta⁶⁶¹. Av programmet framgår bland annat att besök på SFR, Forsmarks kärnkraftverk och en borrhål i Östhammar är inplanerade. Ungefär 40 personer deltog på denna resa. Information om återträffen skickades till de personer som deltagit på studieresan till Östhammar. Av informationen framgår tid och plats för återträffen. Något färre personer deltog på denna, vilket kan bero på att några av resenärerna säger att de inte erhöll information om träffen trots att SKB skickat ut inbjudningar med Posten.

Studieresa till Östhammar för boende i Misterhults socken, Oskarshamn

Inför bussresan

Klockan är 6.30 och för att komma till uppsamlingsplatsen för den två dagar långa studieresan delar jag taxi med en lokal SKB-informatör (SKB1) och en äldre dam i åttioårsåldern. Studieresan anordnas och bekostas av SKB. Jag får veta att SKB anordnade liknande studieresor under förstudieprocessen och planerar att anordna flera resor för allmänheten under platsundersökningsskedet. SKB1 säger att denna resa är lite annorlunda, då den riktar sig till boende i ett av de områden (Misterhult) som SKB genomför platsundersökningar i. Då SKB anser att Misterhultsborna är mer berörda än de som bor i andra delar av kommunen anordnas resor som speciellt riktar sig till dessa.

Efter att SKB1 har berättat om studieresan fortsätter hon och den äldre damen att prata om gemensamma bekanta i Oskarshamn med omnejd. SKB1

⁶⁶¹ Se bilaga 9 för en beskrivning av programmet för studieresan.

frågar också varför jag vill åka med på resan. Jag berättar därför om mitt doktorandprojekt. SKB1 och jag pratar också om Äspölaboratoriet samt försöker lista ut om SKB1 och jag har gemensamma bekanta som arbetar med kärnavfallsfrågor. Vidare pratar vi om den förra resan som genomfördes i maj. Den resan liksom denna är i första hand för boende i Misterhult, så kallat 'särskilt berörda'. På den resan deltog cirka 50 personer. SKB1 berättar om varför SKB anordnar resor. Jag får veta att SKB tycker att det är viktigt att Oskarshamnsborna får se SFR samt borrhål i Östhammars kommun, så att de får se att det finns ett fullgott alternativ till Oskarshamn. Den äldre damen påpekar att hon vill ha avfallet i Oskarshamn⁶⁶². Taxin svänger in vid sibyllakiosken i Fårbo. Där väntar en annan lokalanställd SKB-informatör (SKB2) samt en grupp människor som ska åka med på resan.

Bussresa från Fårbo cirka 7.00

På bussen tittar flera resenärer nyfiket på mig och några frågar sin 'granne' vem jag är.⁶⁶³ Totalt deltar 39 personer, då sju har lämnat återbud. Det är ganska tyst på bussen, en del resenärer läser tidningen. De resenärer som pratar, diskuterar gemensamma vänner och bekanta. Bussen gör två stopp för att plocka upp fler resenärer. Jag ser mig omkring, medelåldern är hög, då många resenärer är pensionärer. SKB berättade för mig innan resan att de hoppas kunna locka yngre resenärer genom att anordna en helgresa då resenärerna inte behöver ta ledigt från jobbet. En kille är dock betydligt yngre, kanske i tjugooårsåldern. Jag börjar småprata med damen från taxin då hon sitter jämte mig. Damen åker med för att hon tycker om resor och är intresserad av kärnavfallsfrågan.

Efter ett tag börjar SKB2 ge information. Det är andra gången som en resa som i första hand vänder sig till misterhultsbor genomförs. Informationen är kort och ingen resenär ställer frågor. När informationen är klar, fortsätter deltagarna att småprata, vila, läsa tidningen eller titta ut genom fönstret. SKB går runt och delar ut en påse till alla resenärer. Påsen innehåller information om Gimo Herrgård där vi ska övernatta, program för resan, kåsa, nyckelkedja, penna, deltagarlista samt information om platsundersökningarna i Oskarshamn. Kåsan, nyckelkedjan och pennan bär SKB:s logotyp.

⁶⁶² Senare får jag veta att damen har arbetat på OKG.

⁶⁶³ Det metodologiska idealet att smälta in, göra sig osynlig, i samband med materialinsamling fungerar inte här då alla andra resenärer på bussen känner varandra, då jag är betydligt yngre än de andra resenärerna, har en annorlunda dialekt och dessutom har ett ostasiatiskt utseende.

Fikapaus i Ringarum

Vid notiden bjuder SKB på fika i Ringarum. Samtalen under fikapausen handlar mest om släkt, vänner och bekanta. SKB-informatörerna sätter sig vid samma bord som jag och vi pratar lite om mitt jobb. De vill inte prata om de pågående förhandlingarna med markägarna i Misterhult då de är 'inne i ett känsligt läge', men jag får uppfattningen att det går lite trögt. En del markägare har känt sig illa behandlade i samband med tidigare byggnation av kärnkraftsanläggningar i Oskarshamn och de minns detta. Ett annat problem är att en del boende tycker att SKB representerar Stockholm, i betydelsen något främmande och okänt.

En av SKB-representanterna introducerar mig för en representant för Misterhultsgruppen, som är en del av Oskarshamns kommuns slutförvarsorganisation. Gruppen har anlitat en konsult från EuroFutures som ska hjälpa dem att komma med förslag om hur socknen kan utvecklas och vända en negativ trend. På så sätt fokuserar gruppen inte bara kärnavfallsfrågan utan även på socknens utveckling. En del berörda markägarna är med i gruppen och mannen säger att de har samlat sig och anlitat en advokat som företräder dem gentemot SKB.

Filmvisning på bussen

Tillbaka i bussen ger SKB2 information om resans upplägg. I Södertälje ska vi ta upp ytterligare en SKB-representant (SKB3). Han ska hjälpa till att guida och svara på frågor.⁶⁶⁴ På SKB2:s fråga hur många resenärer som aldrig besökt en SKB-anläggning räcker endast en person upp handen. Sedan berättar SKB2 att platsundersökningarna i Östhammar har kommit längre än i Oskarshamn. Som en orsak till skillnaden, nämns att det bara finns en privat markägare att förhandla med i Östhammar. När vi kommer fram till Östhammar ska vi träffa chefen för platsundersökningen i Forsmark (SKB4). Sedan är det dags att titta på ett par korta filmer om SKB. Innan filmerna startar är SKB2 noga med att påpeka att hon vet att vi på bussen redan vet mycket om SKB, men att lite repetition alltid är bra.

Den första filmen handlar om transporter av kärnavfall med fokus på M/S Sigyn. Filmen är cirka 15 minuter lång. Genom filmen får vi veta hur stor mängden kärnavfall är just nu, varifrån avfallet kommer samt hur stor procentsats av avfallet som är högaktivt. I filmen betonas på flera olika sätt hur säkra transportererna med M/S Sigyn är. Vidare får vi information om hur länge avfallet behöver mellanlagras i CLAB (30-40 år) och att det senare behövs ett djupförvar. Vi får också information om avfallet i SFR samt att en del lågaktivt avfall förbränns. Sedan följer information om hur många kärnkraftverk och reaktorer vi har i Sverige. I filmen framgår också att det finns tre sätt att transportera

⁶⁶⁴ Några av resenärerna är bekanta med SKB3 då han tidigare har jobbat för SKB i Småland.

kärnavfall: till sjöss, på väg eller på järnväg. Sedan får vi se hur en transport med tåg går till genom ett filmklipp från Storbritannien. Filmen avslutas med en utförlig beskrivning av hur transporterna med M/S Sigyn är organiserade för att minimera riskerna. Fartyget har till exempel dubbla skrov, går inte ut i dåligt väder, färden övervakas från ett kontrollrum i Oskarshamn och personalen arbetar inte under stress. Filmen innehåller också ett par intervjuer med personal på fartyget. SKB2 undrar också hur många som varit ombord och tittat på M/S Sigyns utställning, vilket flera resenärer har.⁶⁶⁵ Då inga frågor reses, trots att SKB2 uppmanar till detta, startas en ny film.

Den andra filmen är även den cirka 15 minuter och handlar om CLAB. Vi får veta att 50 % av svensk elektricitet produceras av kärnkraft, att avfallet i CLAB är starkt radioaktivt och att det är SKB som har ansvar för att ta hand om det. I filmen visas en människohand med uranoxid och berättarrösten säger att uran i denna form är fullt möjligt att hålla i. Sedan följer information om hur länge uranoxiden används i kärnkraftverken (4-5 år) och hur energimängden i uranet minskar under användning. Vi får också veta att efter mellanlagringen i CLAB finns nästan ingen energi kvar. För att illustrera avtagandet av energimängd används en brödlimpa. När uran laddas i reaktorn motsvarar det en hel brödlimpa, vid uttag en skiva och efter mellanlagring finns bara brödsulor kvar. Kameran tar oss in i CLAB, som består av fem vattenfyllda bassänger. Vi får veta att det finns reservsystem för kylning, att systemet klarar sig i en månad utan påfyllning av vatten och att mellanlagret klarar jordskalv. Däremot behöver mellanlagret byggas ut, vilket också sker i form av en andra etapp, CLAB 2. Avfallet kan ligga i CLAB mycket länge, men SKB menar att det är orimligt med 100 års mellanlagring, då det skulle innebära en tung börda för kommande generationer. CLAB ska därför ses som en tillfällig lösning. Totalt kommer djupförvaret att behöva en yta om 1 km². Inte heller efter denna film ställs några frågor.

Efter filmvisningen går SKB-personalen runt och bjuder på mineralvatten. Jag försöker lyssna på vad medresenärerna pratar om. De flesta samtal verkar handla om gemensamma bekanta i oskarshamnstrakten. Ett fåtal av resenärerna diskuterar studieresan och verkar se den som en möjlighet att komma hemifrån.

⁶⁶⁵ Sedan år 1989 visar SKB upp M/S Sigyn på olika platser i landet. Visningen består av att fartyget flyttas till olika hamnar, både i de kommuner där lokaliseringsstudier bedrivs och till några andra kustkommuner. I samband med besöket på M/S Sigyn är det möjligt att titta på fartyget samt utställningar om SKB:s arbete med slutförvaret. Besökare kan både titta runt själva och få en guidad tur av SKB-personalen. För en analys av M/S Sigyns turné hänvisas läsaren till Eriksson 2003 ss. 107ff.

Lunch på Scandic Södertälje

Vid halv tolv bjuder SKB på lunch på Scandic i Södertälje. I samband med detta stopp hämtar vi upp SKB3. De tre SKB-representanterna delar upp sig mellan borden. Det mesta av samtalet vid mitt bord handlar inte om kärnavfall. Jag försöker att få igång en diskussion om kärnavfall, men det går trögt då bordsgrannarna hellre vill äta eller fortsätta sina samtal om lokala händelser. Efter lunchen ber SKB2 att jag ska introducera mig när vi kommit fram till Gimo Herrgård, då flera resenärer undrar vem jag är då de aldrig har sett mig i Misterhult.

Bussresa till Gimo Herrgård

Efter lunchen berättar SKB3 att han tidigare varit informationschef på SKB och åkt omkring med M/S Sigyn till olika platser i landet. När vi närmar oss Stockholm berättar SKB3 om platser och byggnader vi passerar. När vi närmar oss Uppsala gör han en jämförelse mellan motorvägsbygget och platsundersökningen i Oskarshamn. För att kunna bygga vägen har Vägverket förhandlat med 300 markägare. Ett par personer på bussen kommenterar att det inte kan ha varit lätt. SKB3:s roll på resan är att gå runt och prata med alla resenärer både på upp- och hemresan.

SKB2 startar en tredje film. Även denna film är cirka 15 minuter. Filmen handlar om inkapslingssystemet. Vi får veta att forskningen om inkapslingen har pågått i 20 år. Berättaren beskriver hur kapseln är utformad, att den är fem meter hög, en meter i diameter och väger 25 ton. Sedan fortsätter hon med att berätta hur kapseln svetsas ihop, vilka material som används, hur kapseln ska deponeras, hur kvaliteten kontrolleras etc. Hela filmen består av scener från Kapsellaboratoriet i Oskarshamns och berättarrösten kompletteras med bilder inifrån laboratoriet. När filmen är slut berättar SKB 3 att Sandvik är den stora arbetsgivaren i Östhammar i dag och att Gimo herrgård var det i historisk tid.

Ankomst till Gimo Herrgård

Framme vid Gimo Herrgård splittras sällskapet genast upp i mindre grupper, varav en del sätter sig och fikar medan andra promenerar omkring i området. SKB3 går runt och pratar med olika grupper. Jag slår mig ner vid ett bord med två kvinnor i fyrtioårsåldern, men de verkar mest intresserade av att prata med varandra om sina familjer, så jag går ut och börjar prata med några personer som står utanför bussen. Jag frågar hur de ser på kärnavfallsfrågan och studieresan. De flesta verkar nöjda med att det genomförs en platsundersökning i Oskarshamn och tycker att det är trevligt att komma ut på en resa.

Information om SKB och LKO

Klockan fyra börjar SKB:s information om företaget och LKO (Lokal kompetensuppbyggnad i Oskarshamn). Informationen hålls i den gamla stallbyggnaden som är ombyggd till konferenslokal. Mötet inleds med att de tre representanterna för SKB presenterar sig. Sedan presenteras representanten för Misterhultsgruppen. SKB3 uppmanar mig att presentera mig. Jag berättar var jag jobbar, varför jag är med på resan, om att jag tidigare har studerat förstudien i Nyköping, att jag kommer att följa arbetet med platsundersökningarna i Oskarshamn och Östhammar under de närmaste åren samt att SKI och SSI finansierar mitt arbet.

SKB1, som är informatör på SKB i Oskarshamn, inleder sin presentation av det svenska kärnavfallshanteringssystemet. Informatören uppmanar resenärerna att ställa frågor. SKB1 inleder med att säga att det är bra med repetition och berättar sedan om SFR:s uppbyggnad och funktion. Presentationen påminner om filmen vi såg på bussen. Efter presentationen frågar SKB1 hur många som varit nere i Äspölaboratoriet och alla utom två personer räcker upp handen. SKB2 fortsätter presentationen genom att informera om lokaliseringsprocessen. Vi har tid att vänta med att ta hand om avfallet då det kan mellanlagras i 100 år, kanske 200 år. Det använda bränslet måste lagras i 100 000 år, men då det om cirka 20 000 år kommer en istid alternativt ett tropiskt klimat är det bäst att ta hand om avfallet så snart som möjligt. Vi vet inte heller något om det politiska klimatet vid den tidpunkten, men om det blir istid kan ingen bo i Sverige.

Nästa del av presentationen handlar om SKB:s arbete. Företaget har tre huvuduppgifter; forskning, utveckling och demonstration, vilka presenteras i ett FUD-program. Detta program granskas av SKI, SSI och regeringen. En viktig fråga för SKB är hur de ska hitta rätt plats för kärnavfallet. De kriterier som följs är att avfallet ska förvaras i berggrunden, att förvaret inte ska bemannas/övervakas, att den berggrund som väljs ska erbjuda säkert och stabilt läge, att det ska vara lätt att transportera avfallet till platsen som valts för förvaring och att avfallet ska lokaliseras till en kommun där majoriteten är för ett slutförvar. SKB2 säger också att SKB vet att det svenska berget är tillräckligt bra för ett förvar, även om det förekommer sprickor, att vi har en bra infrastruktur samt att alla kommuner tillfrågades om de ville medverka i en förstudie. Det är omöjligt att hitta det bästa berget, men det går att hitta berg som är tillräckligt bra för ett djupförvar.

SKB2 lägger på ett OH-blad över lokaliseringsprocessen. På bladet ges information om antalet förstudier som har genomförts, att platsundersökningar genomförs i två kommuner samt att en detaljundersökning ska genomföras. SKB säger att om Hultsfred hade valts som ett inlandsalternativ, så hade Oskarshamn blivit en transportkommun. Sedan berättar SKB2 om den så kallade 'finansieringslagen' genom att fråga resenärerna om vi vet hur mycket pengar som

avsätts till Kärnavfallsfonden. En man svarar att ett öre/kärnkraftsproducerad kWh avsätts till fonden. SKB2 fortsätter med att säga att SKB och kommunerna söker pengar från fonden. Vi upplyses om att Kärnavfallsfonden i dag rymmer cirka 29 miljarder kronor. År 2010 beräknas fonden innehålla cirka 50 miljarder.

Nästa del av presentationen handlar om Simpevarpsområdet. Kandidatområdet är 50 km² men målet är att kunna avgränsa ett område på cirka 5 km². I dagsläget ser området gynnsamt ut och det är bra med närhet till CLAB där avfallet ligger i dag. Om förvaret förläggs i anslutning till CLAB kan eventuellt en ramp byggas mellan dessa. I syfte att få en överblick över kandidatområdet har helikopterflygningar genomförts för kunna genomföra olika mätningar. Markägarna har kontaktats innan flygningarna för att djuren inte ska skrämmas. Att SKB kontaktar djurägare innan flygningar sker, upprepas vid flera tillfällen under båda studieresorna och återträffen. Väster om Simpevarp, vid Hälö och Ävrö, finns många markägare, varav flera bor precis utanför området. SKB utför också studier av natur, kultur, fåglar, vatten och topografi utanför Misterhult. SKB försöker att störa omgivningen så lite som möjligt i samband med undersökningarna och meningen är att de undersökta områdena ska se likadana ut efter SKB:s studier som innan. Studierna ska utmynna i en säkerhetsanalys. SKB2 betonar också att det är viktigt att kartlägga hur det ser ut ovan jord, innan de går på djupet.

Efter informationen om markägarfrågor, berättar SKB2 att SKB under år 2005 räknar med att skicka in en ansökan om lokalisering och bygge. Sedan sker en tillståndsprovning. År 2010 räknar SKB med att ansöka om och starta en detaljundersökning. Nästa steg är ansökan om drifttillstånd, vilken ska genomgå en provning. SKB räknar med att denna ansökan ska skickas in runt år 2017 och att deponeringen sedan ska pågå i 50-60 år. Avfallsdeponering kommer att ske 30-40 år efter att den sista reaktorn har stängts. En man skjuter in att det viktigaste för dagens generation är att det sker en lokalisering då det är vårt ansvar.

Sedan berättar SKB2 om företagets demonstrationsarbete, vilket är en mycket viktig del av SKB:s arbete. SKB har helt enkelt en skyldighet att demonstrera sitt arbete. SKB har inga hemligheter och full insyn är en rättighet.⁶⁶⁶ SKB2 lägger på en OH-bild från ett fältbesök runt Äspö. Spridda skratt hörs bland resenärerna då en del av dem är med på bilden. Vi får veta att alla brunnar i området är inventerade.

SKB2 fortsätter med att beskriva granskningsprocessen. SKB:s arbete granskas dels av olika myndigheter, dels av Oskarshamns kommun. För att följa SKB:s arbete har Oskarshamn startat Lokal kompetensuppbyggnad i Oskarshamn,

⁶⁶⁶ Åsikten att kärnavfallsfrågan är en fråga för alla återupprepas av SKB1 på söndagskvällen i taxin tillbaka in till centrala Oskarshamn, då hon säger att det är en demokratisk rättighet att folk får åka och titta på kärnkrafts- och kärnavfallsanläggningarna.

projekt kärnavfall (LKO). Inom ramen för LKO har fyra grupper tillsatts. De fyra grupperna är kommungruppen, samhällsgruppen, säkerhetsgruppen och Misterhultsgruppen. Konsultföretaget EuroFutures har anlåtats för att undersöka Misterhults möjligheter att utvecklas som bygd, med eller utan avfall. SKB3 gör ett inlägg i presentationen genom att poängtera hur duktiga EuroFutures är på lokal utveckling och tillvaratagande av lokal kompetens.

Efter SKB:s presentation är det dags för Misterhultsgruppen att presentera sig. Presentationen hålls av en representant för gruppen. Vi får veta att kommunen har anställt en projektledare på halvtid för att arbeta med gruppens frågor. Gruppen bildades år 2003, men har redan haft nio möten. I gruppen finns bland annat närboende, Fårbo samhällsförening, företagare, två politiker, den lokala idrottsföreningen, Misterhults samhällsförening, LRF och kyrkan. Gruppens mål är att få igång Misterhults socken, då den har förlorat runt tio procent av sin befolkning under de senaste 10 åren. Som tidigare nämndes, har EuroFutures anlåtats och har hittills startat fokusgrupper och genomfört intervjuer i grupper om fem personer. SKI och SSI har också anordnat möte, men fick dålig respons då endast 10-12 personer som bor utanför Misterhult dök upp. För att kunna finansiera sin verksamhet får gruppen en del av de pengar som kommunen erhållit från Kärnavfallsfonden. I slutet av april anordnar gruppen ett tvåtimmars informationsmöte där EuroFutures ska redogöra för sina intervjuer. Huvudfrågan är hur Misterhult ska agera för att få den negativa trenden att vända. SKB2 avslutar presentationerna med att säga att kärnavfallsfrågan innebär ett samspel mellan SKB, experter och allmänhet där experternas roll delvis är att medla.

I samband med denna programpunkt ställs flera frågor. En dam i 60-årsåldern undrar om det finns fler alternativ för slutförvaret än Östhammar och Oskarshamn och hur länge vi kan vänta innan plats väljs. SKB3 menar att det finns resurser att vänta, men att det vore fel att lägga över ansvaret för avfallet på kommande generationer. En man i sjuttioårsåldern frågar om det finns jordprover från Ävrö, vilket SKB2 bekräftar. SKB menar också att de boende kan ha intresse och nytta av SKB:s studier samt kan bidra till studierna via samråd. Nästa fråga kommer från en äldre man som undrar vad som händer om ingen kommun säger 'ja' till ett slutförvar. SKB3 svarar att kärnavfallsfrågan är ett nationellt problem med en lokal lösning. Han säger också att regeringen *kan* peka med hela handen och bestämma var slutförvaret ska ligga. Sedan följer en diskussion mellan SKB-personalen och ett par äldre män om vem som äger marken under jordens yta. Här betonar SKB-personalen att företaget kan lösa in marken men helst vill att folk ska bo kvar i området. Efter den sista delen av presentationen ställs flera frågor. Frågorna berör den parallella användningen av 'slutförvar' och 'djupförvar', var kapselltillverkningen ska utföras och varför vi inte upparbetar avfallet i Sverige. En man påpekar också att avfallet kan bli en

resurs i framtiden och en annan man menar att slutförvarsfrågan handlar om arbetstillfällen.

Middag på Gimo Herrgård

Vid sjutiden bjuder SKB på middag. Jag sätter mig medvetet tillsammans med några personer som jag inte pratat med tidigare. Mannen till höger om mig bor strax utanför gränsen för 'särskilt berörda'. Däremot har hans son en fastighet som var med i det första, större, området som SKB föreslog som undersökningsområde. Vi fortsätter att prata om markägarfrågan och mannen säger att de som inte vill sälja nog håller fast vid marken av emotionella och ekonomiska orsaker snarare än att de är mot ett slutförvar. Till vänster om mig sitter en annan man som inte heller han är fastighetsägare. Jag pratar en stund även med denna man. Jag lyckas inte få en uppfattning om männens syn på ett eventuellt slutförvar i kommunen, däremot verkar de allmänt intresserade av frågan. Mittemot mig sitter ett gift par som har jobbat först på Studsvik och sedan på OKG. De säger samstämigt att de tycker att kärnkraft är den bästa energikällan och att förvaret kommer att bli säkert. De ger intrycket av att gärna vilja ha ett slutförvar i Oskarshamns kommun. Efter en stunds samtalande frågar kvinnan efter min inställning till kärnkraft. Jag svarar att som samhällsvetenskaplig forskare behöver jag inte ta ställning för eller mot. Hon frågar då om min åsikt som privatperson. Jag svarar att vi har ett avfall som på något sätt måste tas om hand. Kvinnan fortsätter sedan att vid upprepade tillfällen under middagen att fråga om jag är för eller mot kärnkraften. Paret påpekar att det inte finns några alternativa energikällor och att kärnkraften är en 'ren' energikälla. De menar att Sverige är väldigt duktiga på att ta hand om sitt avfall, till skillnad från de östeuropeiska länderna. Kvinnan säger också att vi inte borde få folkomrösta om kärnkraft, avfallslager och liknande då genomsnittsmedborgaren inte har tillräckligt med kunskap.

Efter trerättersmiddagen splittras sällskapet. Vid bordet jag sätter mig, sitter en äldre man och fyra äldre damer. SKB-representanterna går runt och pratar med resenärerna. Ingen av personerna runt bordet verkar ha något emot ett slutförvar i den egna kommunen. SKB3 pratar och frågar lite om markägarfrågan och energifrågan i stort. Jag frågar om SKB:s syn på kärnavfall från andra EU-länder då frågan kom upp på SKB-dagen år 2003. SKB3 instämmer i att EG-lagstiftningen har högre prioritet än den svenska. Ett par av damerna säger att de har kopplat ur sina larm de fått från OKG då larmen låter så väldigt när OKG testar dem. Syftet med larmen är att varna de närboende vid en eventuell reaktorolycka. Utöver samtal om kärnavfallsfrågan diskuteras omgivningarna, husets utformning och herrgårdsspöket. Framåt tiotiden börjar folk droppa av till sina rum efter en lång och intensiv dag.

Förberedelser inför besöket på SFR

Vid frukosten sätter jag mig vid ett bord och väntar för att se vem/vilka som är intresserade av att sitta tillsammans med mig. Paret som jobbat på Studsvik och OKG kommer och sätter sig vid mitt bord. Vi fortsätter att prata om energi och ansvar kopplat till kärnkraft. Mannen är ganska tyst medan frun är diskussionsglad. Hon påpekar vid upprepade tillfällen att vi inte har några alternativ till kärnkraften. Strax före klockan åtta går vi på bussen för att åka till Forsmark och Slutförvar för radioaktivt driftavfall (SFR)⁶⁶⁷. Under resan berättar SKB3 om Forsmark, dess herrgård och bruk. De flesta privata samtal verkar även under söndagen handla om gemensamma vänner och bekanta samt familjen.

Framme vid Forsmarksområdet delas resenärerna in i två grupper då endast omkring 20 personer i taget får gå ner i SFR. Jag hamnar i Grupp 2, den grupp som först ska besöka SFR medan Grupp 1 ska fika och få information om platsundersökningen i Forsmark. Två män som arbetar för SKB presenterar sig. Den ena av männen är chef för platsundersökningarna i Forsmark (SKB4).

Besök i SFR

Grupp 2 går på en buss, som ska ta oss ner i SFR. Som guider fungerar en man som arbetar i SFR (SKB5) och informationschefen för platsundersökningen i Forsmark (SKB6). För att komma till rampen i SFR måste vi åka en bit på Forsmarksområdet. Från bussen ser vi hamnen där M/S Sigyn lägger till. Vi får veta att det är en bra hamn eftersom den är så skyddad, då den ligger i en bukt. Tio gånger per år kommer M/S Sigyn med låg- och medelaktivt avfall och kör använt kärnbränsle från kärnkraftverket i Forsmark till CLAB. Avfallet fraktas i vita stålcontainrar, vilka har olika tjocklek beroende på vad som fraktas i dem. Guiderna fortsätter att prata om avfallet som förvaras i SFR. Vi får veta hur mycket avfall som i dagsläget finns i SFR och hur mycket det kommer att bli i framtiden. Tunnelrampen ner i SFR är eluppvärmd så maskinerna som åker ner med avfallet inte ska kunna halka vid kall väderlek. Innan bussen kör genom porten ner i berget, passerar vi fordonet som används vid deponi av avfall. Fordonet som är eldrivet kan ta maximalt 120 ton avfall och kör maximalt 10 km/h för att öka säkerheten. Guiderna pekar också ut verkstad, kontorsdel och lagringshall.

När bussen kör ner i förvaret berättar guiderna att SFR började byggas år 1983 och fick permanent drifttillstånd år 1989. Till en början arbetade femton personer med SFR, men i dag endast fem personer. Förvaret har ett ventilationsschakt där 20 m³ luft passerar per sekund. Det finns två ingångar ner i tunneln. Bussen rullar långsamt ner i tunneln. Vi åker en kilometer ut under Östersjön, 50 meter ner. Vi ser inget berg, då det är täckt med sprutbetong. Förutom att hålla berget på plats,

⁶⁶⁷ I SFR slutförvaras låg- och medelaktivt avfall.

bidrar betongen till att nästan inget vatten rinner i tunneln till skillnad från i Äspölaboratoriet. Längs med förvarets väggar finns vita 'ränder', som SKB3 säger kommer från betongen. SKB6 berättar att 400 liter vatten/minut pumpas ut, vilket indikerar att berget är väldigt torrt. Berget vi åker ner i är 1,9 miljarder år gammalt. Lutningen i tunneln är sju procent. Maximal lutning för fordon är 14 %, vilket motsvarar lutningen i Äspötunneln. Ett par resenärer säger att SFR är väldigt litet mot Äspötunneln och att det därför är mer lämpligt att förlägga djupförvaret till Oskarshamn.

Bussen stannar och vi går ur. Det är ganska mörkt nere i berget, även om det finns belysning. Det luktar av något som jag inte kan identifiera och det är ganska kallt nere i förvaret. Vi går genom en dörr till en besöksnisch. I nischen finns en karta över fyra olika tunnlar. Guiderna säger att det finns en silo där en del av avfallet läggs. Varje sidotunnel har olika avfall och avfallet är ofarligt efter 500 år. SKB påpekar också tydligt att SFR är ett slutförvar för låg- och medelaktivt avfall. Det mesta av avfallet består av filtermassor som gjuts in i betong. Annat material är kläder, verktyg, askfat från forskningsstationer, sjukvårdsavfall och avfall från Studsvik. Först läggs avfallet i betong och sedan täcks det med mer betong. Totalt förväntas förvaret behöva rymma 63 000 m³. Förvaret förväntas bli fullt år 2030 och en andra etapp krävs. Vi får se en monter med bentonitlera och en kopparkapsel som är planerad att användas i slutförvaret för högaktivt avfall. På så sätt blandas information om slutförvaret för låg- och medelaktivt avfall (SFR) med information om det planerade slutförvaret för högaktivt avfall. Jag känner lite på kapslarna, vilket jag inte kan se att någon annan resenär gör. Jag går omkring i utrymmet och tittar på vad som finns där. Gruppen får inte information om allt i nischen. Jag känner på det betongsprutade berget, det är lite kallt.

Vi uppmanas att gå upp på en låg trappa och titta in genom ett fönster in i berget. Betongklumpen med ingjutet avfall syns tydligt, då tunneln är upplyst. En efter en går resenärerna upp för trappan, stannar, tittar in genom glaset och går ner på andra sidan och lämnar plats åt nästa resenär. När jag tittat in i tunneln, tittar jag på de montrar som vi inte fått information om. SKB3 kommer fram och berättar för mig vad de innehåller. Den ena innehåller en flera hundra år gammal kopparbit, en annan monter innehåller trä från en flera tusen år gammal skog och den tredje uran från Gabon, närmare bestämt från de så kallade naturliga reaktorerna som finns där.

SKB-guiden fortsätter sitt föredrag och betonar att 500 år är en mycket kort tid jämfört med 100 000 år som gäller för djupförvaret och en mikroskopisk tid jämfört med att berget är 1,9 miljarder år gammalt. Kopparkapslarna som ska användas i slutförvaret för högaktivt avfall är fem meter höga och en meter i diameter. Vi får också se en kapsel i naturlig storlek. Vi får veta att förvarsfrågan inte bara handlar om berg, utan också om en ovanjordsdel och om kommunal

acceptans. Vi får också se en kapsel med ingjutet avfall i genomskärning. Trots att guiden uppmanar oss att ställa frågor, är det endast jag som ställer en fråga. Jag frågar SKB3 varför vi inte behöver ha hjälm på oss. Jag får veta att då berget är klätt med betong så anses det inte vara någon risk för att vi ska få något i huvudet, vilket vi inte kan vara lika säkra på i Äspötunneln där berget inte är klätt.

Vi fortsätter längre in i besöksnischen så vi kan se silon ovanifrån. I silon finns det avfall som har högst radioaktivitet i SFR. För att komma till toppen av silon måste vi passera genom ytterligare en dörr. Bergrummet vi stiger in i har 80 meter upp till tak. Vi får se en karta över silon och guiden säger att varje kolli har ett ID-nummer och är omgivet av sand, bentonitlera, betong, återfyllnadsmaterial och omgivande berg. Några av resenärerna ställer frågor om bentonitleran. SKB1 svarar att leran kan suga upp tio gånger sin egen vikt. Vi får veta att det är samma sorts lera som vi har i kattlådan hemma. Guiden, SKB5, säger att vattnet som pumpas ut ifrån berget hittills aldrig varit kontaminerat med radioaktivitet. Vattnet i berget är 7000-8000 år gammalt och kommer från Littorinahavet⁶⁶⁸ och är betydligt mer salt än Östersjön. När guiden uppmanar till frågor, frågar några resenärer om vad silon väger, varifrån bentonitleran köps samt om SKB säljer souvenirer. Rundturen i SFR går mot sitt slut och när vi går mot bussen berättar SKB3 att delar av berget är orangefärgat på grund av mikroorganismer som lever i underjorden och att det var en förvånande upptäckt att de lever så djupt som i Äspötunneln. Vi sätter oss på bussen och åker upp ur tunneln.

Information om platsundersökningen i Forsmark

Bussen kör oss till kontorsbyggnaden vid Forsmarsverket där SKB ska bjuda på fika samt informera om platsundersökningen i Forsmark samtidigt som Grupp 1 ska besöka SFR. Informationen ges av SKB4 och en informatör på SKB i Forsmark (SKB7).

SKB7 säger att skillnaden mellan SFR och det förvar som ska byggas, är att SFR är ett slutförvar för låg- och medelaktivt avfall medan det som återstår att bygga är ett djupförvar för utbränt kärnbränsle. År 2008 ska SFR byggas ut för att skapa plats för avfall från rivning av reaktorer. SKB4 uppmanar till frågor och börjar sedan en presentation där han använder OH-bilder. Den första bilden är en geologisk karta över Forsmark. Kartan har olika färger som symboliserar olika bergarter och SKB4 säger att den färg som markerar Forsmark visar att berget där är lämpligt för ett förvar. Vi får veta att berget är undersökt från Blekinge till

⁶⁶⁸ Med Littorinahavet avses ett saltvattenstadium i Östersjöns utvecklingshistoria mellan ca 8 000 och 3 000 kol-14-år före nutid, vilket ungefär motsvarar 7000-1000 f. Kr. Det är uppkallat efter släktet Littorina, en slags strandsnäckor. Littorinahavet blev allteftersom tiden gick allt mindre salt, eftersom landhöjningen gjorde att mindre saltvatten kunde tränga in. Så småningom blev det den Östersjö vi har i dag, med bräckt vatten i söder och nästan sött vatten i norr. <http://www.vattenriket.kristianstad.se/ostersjon/geologi/istid.htm> 2007-06-21.

Kiruna och att SKB letar efter lämpliga block för eventuellt förvar. Sveriges geologiska undersökning (SGU)⁶⁶⁹ har hittat nio intressanta block, men tre ligger i naturskyddat område. Ett område ligger vid Forsmark, vilket ger bra transportmöjligheter. Det finns en så kallad tektonisk lins vid Forsmark. Ett andra lämpligt område ligger vid Hargshamn. Geologerna har hittills inte hittat något negativt med berget runt Forsmark.

Nästa del av presentationen handlar om 'markägarfrågan'. I samband med platsundersökningarna måste SKB enas med tre markägare: Vattenfall AB, statliga Svea skog och en privat bonde, Kalle.⁶⁷⁰ Sedan finns det cirka 30 fritidsboende i närheten strax utanför det utpekade området. SKB-informatörerna har varit i kontakt med dem alla, trots att de bor på skilda ställen i landet.

Den tredje delen av presentationen handlar om 'natur- och kulturvårdsintresse' och även här skiljer sig Forsmark och Oskarshamn åt. Forsmark har inte en lika gammal historia som misterhultsbygden, även om det finns riksintresse för naturvård, kulturvård och delar av kusten är naturreservat. Den fjärde delen av presentationen består av en fråga på ett OH-blad. *Får förvaret plats?* Svaret på den frågan är ett klart 'ja'.

Den femte delen av presentationen handlar om borrhål och seismiska profiler, vilket innebär att ekolodning av berget genomförs. SKB arbetar i dagsläget med det fjärde hålet. SKB4 upprepar att undersökningarna går fortare och lättare i Forsmark än i Oskarshamn på grund av de få markägarna och bristen på historiska lämningar. SKB4 går över till att prata om vattenflöde i samband med hammarborrning. I det ena hålet kommer oerhört mycket vatten, 1000 liter/minut. Kloridhalten i detta hål är hög på 42-45 meters djup på grund av en horisontell spricka. En del fritidsboende har fått lägre saltvattenshalt i sina brunnar på grund av SKB:s borrningar och på så sätt har båda parter dragit nytta av borrningarna.

Den sjätte delen av presentationen består av en genomgång av borrhål 1-3. I borrhål 1 är varje borrhål cirka 3 meter lång. Besökare får inte ta med någon bit av borrhålen då dessa karteras. Borrarbetet pågår dygnet runt, måndag till fredag. Ner till 300 meters djup är berget mycket bra då det har 3-5 sprickor/meter, vilket är väldigt lite. SKB letar efter ett block där det finns lagom med sprickor omkring eftersom eventuella rörelser då kommer att fortplanta sig genom sprickorna och inte skapa nya. Runt 650 meters djup finns ännu färre sprickor. Ner till 1000 meter finns mindre än en spricka/meter, vilket är det bästa

⁶⁶⁹ SGU är central förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering.

⁶⁷⁰ Bonden nämns vid förnamn varje gång SKB pratar om hans mark, kanske för att visa att de står varandra nära. SKB omnämner denne man vid namn minst 20 gånger under resten av dagen samtidigt som de säger att de har väldigt bra kontakt med honom. I denna beskrivning benämns bonden Kalle, vilket är ett fingerat namn.

berget SKB hittills har sett. Under 170 meter finns inget vatten. Borrhål 2 borrades under vintern, så ett tält byggdes för att arbetet skulle kunna utföras. I detta hål har porös granit hittats då kvartsen har lösts upp och påminner om sandsten, men efter 300 meters djup har den porösa strukturen försvunnit. Vid 500 meters djup finns två sprickor/meter och viss vattenmängd. På 500-1000 meters djup är berget nästan sprickfritt. Det tredje borrhålet är 625 meter djupt. Borrkärnorna från detta hål är 4,5 meter. I detta hål är berggrunden mer heterogen. På 350-400 meters djup har sprickor hittats, men vattenflödet är bara 10 liter/timme.

SKB4 avslutar presentationen med att prata om vilket arbete som återstår vid platsundersökningen i Forsmark. SKB ska nu utse ett kandidat område för djupförvaret. För att nå de olika borrhålen byggs nya vägar eller förstärks befintliga vägar inom Forsmarksområdet. Det fjärde borrhålet borras snett för att se om resultatet blir annorlunda. Ett femte och sjätte borrhål är planerade under hösten. Totalt räknar SKB med att etablera åtta borrhåll och cirka 15 borrhål. Innan SKB kan börja borra fattar länsstyrelsen individuella beslut om varje enskilt borrhål.

SKB7 inleder sin del av presentationen med att säga att hon har jobbat för SKB sedan år 1996. SKB7:s huvuduppgifter är att arbeta med information till närboende och särskilt berörda. Det finns 33 fastigheter varav fyra är permanentboenden i det område SKB arbetar i. Totalt finns det drygt 200 boende inom en tio kilometers radie och dessa har bjudits in till information med SKB. Det går bra att komma överens med fastighetsägarna. SKB7 poängterar att dialog pågår hela tiden med de särskilt berörda och att det är viktigt att ha en bra dialog med dessa. Om något nytt som berör de boende är på gång, så ringer SKB och ger information. SKB7 berättar framförallt om sina möten med Kalle, den ende private markägaren. All kontakt med Kalle fungerar som smort och SKB har kontakt med honom varje gång de ska passera med större sällskap på hans marker.

SKB7 fortsätter med att berätta om Östhammars kommun. Kommunen har fem tätorter. SKB3 fyller i med att det finns konkurrens mellan de olika orterna och att Alunda hellre vill tillhöra Uppsala kommun. Alundaborna visar sig också vara de som är mest kritiska till ett djupförvar i kommunen. För att illustrera inställningen till ett djupförvar i kommunen, visar SKB7 en OH-bild över kommunen med siffror över inställningen fördelat på ort. Informatörerna jobbar inte bara med information till närboende, utan också till kommunens referensgrupp, KS, KF, arbetsplatser, niondeklassare, gymnastier, tätorter och kyrkbyar. På somrarna ges information till fritidsboende. SKB ordnar också studieresor till de kärntekniska anläggningarna i Oskarshamn. Hittills har 72 resor genomförts. Andra sätt att nå ut med information är genom annonser i dagspress och genom olika nyhetsbrev. En av resenärerna vill veta hur många som bor i

Östhammar och får till svar att kommunen har cirka 22 000 invånare mot Oskarshamns 26 000. SKB7 avslutar sin presentation med att berätta om en temoundersökning angående synen på ett djupförvar i kommunen. Totalt tillfrågades 800 personer. Av svaren framgår att 65 % av de tillfrågade kan tänka sig ha ett djupförvar i kommunen, mot 69 % i Oskarshamn. Cirka 70 % menar att informationen från SKB fungerar bra eller mycket bra och cirka 43 % har haft personlig kontakt med någon av SKB:s informatörer.

Besök på borrhålsplatser

SKB:s presentation är slut och ute vid bussen väntar Grupp 1 på oss. Bussen ska ta oss till ett par borrhålsplatser. SKB1, SKB2, SKB3, SKB4 och SKB7 följer med till borrhålsplatserna. Vi ska göra två stopp, vid borrhål 1 och 3. Det tredje borrhålet ligger på privat mark. På bussen pratar flera av resenärerna om all mat som SKB bjuder på, något som de flesta verkar nöjda med. Efter en kort resa kommer vi till en bom som är låst och larmad. SKB7 går ut och öppnar. Vi färdas nu längs en nybyggd väg. Vi får veta att vägen inte plogas ut till närmsta större väg för att undvika att allt för många åker på vägarna och på så sätt stör djuren. De boende är glada att de har fått nya vägar samt att befintliga har förbättrats. Naturen ska återställas till hur den såg ut innan SKB kom dit, så fort arbetet är klart. SKB4 säger att ett schakt, eller möjligen två, kommer att byggas vid förvaret. Själva förvaret kommer att förläggas 500 meter ner i berget. Ovanför djupförvaret kommer centralområdet att byggas. Vägen, som ser oljegrusad ut, tar oss rakt ut i skogen. Vi ser några älgstammar och får veta att SKB undviker att borra nära älgstammen, i enlighet med jaktlagen.

Bussen stannar vid borrhålsplats 1 och vi stiger ur. SKB4 berättar att berget där är mycket torrt, torrare än vad SKB hade förväntat sig. Den största miljöpåverkan sker i samband med byggandet av borrhålsplatserna och det krävs därför tillstånd från länsstyrelsen för varje borrhål. Varje borrhålsplats tar 20 x 30 meter i anspråk ovan jord och är cirka 1000 meter djup. På varje borrhålsplats borrar flera hål. I det andra borrhålet ska bergsspänningar mätas. Det vatten som kommer upp ur hålet pumpas ut till havet. Generellt sett så stöter borrarerna på vatten ner till cirka 40 meters djup. De borrar som används drivs med el och inte bensin och det finns därför ledningar dragna till borrhålen. Den som är intresserad kan koppla upp sig mot borrhålsplatsen för att få väderleksrapporter. SKB4 pekar ut ett litet hus på borrhålsplatsen, Växthuset. I detta finns en utställning där besökare kan se hur provborrningsarbetet går till, men vår grupp går inte in i huset. SKB4 säger vid upprepade tillfällen att vi, vår grupp, är unika, då andra besökare inte får åka ut till borrhålsplatserna. Ett par frågor ställs, varav den ena handlar om hur hålen borrar. SKB4 svarar att de borrar med 60 graders lutning. Visningen av borrhålsplats 1 är klar och det är dags att åka till den tredje borrhålsplatsen.

Vi åker på en liten skogsväg som är förstärkt för att passa SKB:s verksamhet. Några av resenärerna småpratar med varandra. En del säger att markägarfrågan är den stora skillnaden mot Oskarshamn, andra pratar om älgjakt. SKB4 pekar ut en väg på vänster sida och säger att den går till den femte borrhålsplatsen. Han berättar att dragningen av el till borrhålsplatserna har lett till att fritidsboende fått el. För att få köra på området krävs bilpass för dem som jobbar för SKB för att inte obehöriga personer ska vistas i borrområdet. Den personal som har fått passet har genomgått en utbildning om hur de på minsta möjliga sätt ska störa naturen. Maxhastigheten på vägarna är 30 km/h. På passet står mobilnummer till SKB7 så att folk kan ringa om de har kommentarer om dem som jobbar på SKB. Allemansrätten gäller, men det finns bommar, staket och larm runt borrhålsplatserna. De boende uppges vara nöjda med arrangemanget och med vägarna. Bussen gör en avstickare till ytterligare ett borrhål, men denna gång stannar vi i bussen och tittar på borrhålsplatsen genom fönstren. Vi får veta att hålet i dagsläget är 500 meter djupt och att borringarna pågår dygnet om, måndag-torsdag.

När bussen lämnat borrhålsplatsen, börjar SKB4 att berätta historien om Forsmarks bruk. Vi får också veta att det finns skyddsvärda hagar och ängar i platsundersökningsområdet. SKB7 hoppar ur bussen för att öppna ännu en bom. När hon kommit på bussen igen, säger hon att vi nu är inne på Kalles mark. SKB4 pekar ut helikopterplatsen som har använts i samband med flyginventeringarna.

Bussen stannar vid borrhålsplats 3. SKB4 säger att borrhålsplatsen finns med på den del av SKB:s hemsida som handlar om platsundersökningen i Östhammar. På så sätt kan man via hemsidan få en väderprognos då det finns en meteorologistation i Forsmark. Borrhålsplatsen är inhägnad och larmad. Utanför inhägnaden finns en fälla för grävling, då larmet har gått ett par gånger på grund av grävlingintrång. Alla resenärer går ur bussen och in på borrområdet.

SKB4 berättar att det på 390 meters djup finns vatten och att detta pumpas ut i havet via en ledning. En närboende ringde och undrade vad SKB håller på med eftersom salthalten i hans brunn kraftigt har sjunkit efter borringarna.⁶⁷¹ SKB räknar med att provborringarna i Forsmark kommer att vara färdiga år 2006 och att en ansökan om att fortsätta studier kommer att skickas in år 2008. I dag arbetar SKB med ett 10 km² stort område, men ett 2 km² stort område räcker för djupförvaret. Borrhålskärnorna finns lagrade och vi kan ej få med någon bit av dem eftersom det kan leda till eventuella spekulationer om det finns en spricka i just den borrhålskärnan som getts bort. Vi kan däremot gärna få borrhålskärnor från Äspölaboratoriet om vi kommer dit.

När SKB4 är klar med sin presentation går vi på bussen igen. På vägen till Forsmarks världshus, där vi ska äta lunch, passerar vi Kalles område och SKB7

⁶⁷¹ Precis som i fallet med markägaren Kalle nämns denne man vid förnamn.

berättar om hans gård. SKB7 vinkar åt en man i en bil och säger att det är Kalles pappa. Mannen vinkar tillbaka. SKB7 säger snabbt att det är lätt att komma överens med honom också och alla SKB:are vinkar åt honom. När bussen åker vidare får vi utpekat en fastighet som tillhör en fritidsboende. SKB7 säger att området vi åker igenom låg under vatten fram tills Medeltiden och att det är därför som det inte finns några fornlämningar i området, vilket det gör i Misterhult.

Lunch på Forsmarks värdshus

Strax efter klockan tolv svänger bussen in till Forsmarks värdshus, på vägen passerar vi Forsmarks herrgård, en gammal skola, flera andra gamla byggnader och en stor damm omgiven av blommor och en stor gräsmatta. Vi får veta att herrgården har ägts av släkten af Ugglas. Vi kliver ur bussen för att gå in på värdshuset där SKB bjuder på lunch. Bredvid mig sätter sig SKB1, SKB2, SKB3 och mannen från Misterhultsgruppen. Vi pratar och jämför Oskarshamn med Östhammar. Jag försöker få mer information om vad markägarna vill. Är de mot förvaret, vill de ha bättre betalt eller handlar det om känslomässiga skäl? Jag frågar om de tror att en ny folkomröstning om kärnkraften kommer att hållas, vilket SKB 3 inte tror.

Bussresa tillbaka till Fårbo, Oskarshamn

På bussen tillbaka till Fårbo verkar de flesta av resenärerna sitta och dåsa och småprata om andra saker än kärnavfall. Samma dam som tidigare suttit bredvid mig sätter sig bredvid mig igen. Hon vill gärna prata om landskapet som vi passerar, om sina husdjur, om sin barndom, så jag lyssnar. Hon berättar att hennes man var emot OKG, men inte hon. SKB1 och SKB2 går runt och erbjuder mineralvatten alternativt dricka. Vi stannar i Södertälje och släpper av SKB3. SKB1 och SKB2 säger snabbt att de vill ha med honom på fler resor då han har lätt för att ta människor.

Vid fyratiden stannar bussen vid Sillekrog där SKB bjuder på fika. Flera resenärer ojar sig över all mat som serveras, men de äter upp, alternativt tar med sig den överblivna delen av baguetten för att äta upp denna vid senare tillfälle. Flera av resenärerna menar att de inte ens har hunnit bli hungriga under resans gång. De flesta är mycket nöjda med den mat som har serverats. Tillbaka på bussen säger SKB2 att hon hoppas att vi har blivit nyfikna på vad som händer i Oskarshamn och undrar om vi vill titta på borrhälsor även där. SKB planerar att ha uppföljningsmöte med alla som deltagit på bussresan. SKB2 sätter på en film som är cirka en kvart.

Filmen, 'Kärnavfall och ansvar', handlar om granskningsmyndigheternas roll och arbetsuppgifter. Vi får veta hur länge avfallet är farligt och att det måste tas

om hand. Det syns tydligt att reportern står inne i CLAB och ställer frågorna. Reportern berättar också hur länge avfallet mellanlagras i CLAB. Vi får veta att hanteringen av det farliga avfallet regleras av SKI, som har hand om säkerhetsfrågor, och SSI som har hand om strålningsfrågor. Myndigheterna granskar också SKB:s FUD-arbete. SKB måste ha SSI:s, SKI:s och regeringens godkännande för sin verksamhet. En representant för SSI säger att avfallet ska tas hand om i dag eftersom vi har den bästa metoden och det vore fel att belasta kommande generationer. Sedan följer information om Kapsellaboratoriet och bilder visas inifrån laboratoriet. Reportern beskriver sedan KBS-3-metoden. Reportern flyttar sig till Äspötunneln och berättar att den är 3600 meter lång och 450 meter djup och består av ett berglaboratorium. Sedan följer intervjuer med anställda på SKI och SSI. En geolog på SKI pratar om säkerhetsanalyser och följs av en jurist på SSI som betonar att lokaliseringen av kärnavfallet är en lång process och att platsen inte är bestämd. Han fortsätter med att säga att såväl myndigheterna, kommunerna som regeringen måste vara ense om att godkänna SKB:s arbete. En SKI-informatör pratar om vikten av opartisk information och att det är myndigheternas uppgift att erbjuda det. Alla på filmen ger en personlig framställning av sin syn på myndigheternas uppgift.

Efter filmen passar flera resenärer på att vila en stund, andra småpratar med varandra eller läser tidningen. Efter pausen delas ett frågeformulär ut.⁶⁷² Fyra personer har alla rätt, varav två av dem tidigare har jobbat på OKG. De resenärer som har flest rätt får välja priser, men SKB lottar också ut priser till andra resenärer. Priserna är allt från nyckelkedjor och ryggsäckar, till muggar, allt med SKB:s logotyp på.

SKB startar den sista filmen för resan. Filmen är även denna cirka en kvart och handlar om Äspölaboratoriet år 1986-2002. I filmen figurerar det tidigare s-kommunalrådet vid flera tillfällen. Varje gång han är i bild ger han positiva omdömen om laboratoriet. Berättarrösten säger att laboratoriet ska ses som ett experiment under realistiska förhållanden. Arbetet med Äspölaboratoriet startade i SKB:s FoU-program från år 1986 där nämns en underjordsanläggning vid Simpevarp som ska fungera som ett berglaboratorium. Arbetet med Äspölaboratoriet kan delas in i tre faser. Under den första fasan, år 1986-1990, fokuserades metoder och teknik. Under år 1987 genomfördes bland annat borrningar runt Simpevarp, grundvattnet undersöktes genom modeller över grundvattenströmningar och flygbilder togs. År 1988 anordnades 'öppet hus' för laboratoriet. Under byggnadsfasen hölls samråd med OKG och länsstyrelsen. Mellan år 1990-1995 utvecklades tekniken och metoder för tunnelbygge. För att kunna bygga laboratoriet krävdes tillstånd enligt regeringen, markägaren OKG och kommunen. Dessutom prövades bygget bland annat enligt vattenlagen och naturresurslagen och ett antal möten med närboende hölls. Kommunalrådet

⁶⁷² Formuläret och frågorna återfinns i bilaga 8.

uttalar sig igen och säger att byggandet av laboratoriet gav många arbetstillfällen i kommunen. Den tredje fasen, år 1995-2002, kännetecknas av experiment och teknisk utveckling. Olika byggmetoder provades, tunnlar byggdes och en rad borrhningar genomfördes, vilket ledde till ett prototypförvar. Kommunalsrådet syns i bild igen och säger att Oskarshamn har blivit känt internationellt. Sedan år 1997 har flera informationsaktiviteter anordnats och Äspölaboratoriet hade cirka 5000 besökare under det första året. Sedan dess har en tillbyggnad av laboratoriet skett och personalstyrkan växt.

Filmen är slut och under resten av resan ges ingen mer information, utan resenärerna vilar, läser eller småpratar. Strax före åtta på kvällen, något försenade, svänger bussen in på Sibylla i Fårbo och studieresan är över. Vi får veta att SKB kommer att skicka ut information om en återträff.

Återträff med resenärer från studieresan till Forsmark

Inför återträffen

Återträffen anordnas torsdagen den 25 mars 2004. Eftersom jag måste anpassa mig efter busstiderna anländer jag tidigt till träffen som hålls vid SKB:s platsundersökningskontor på OKG:s område. Jag visas in i ett kombinerat fika- och väntrum. Längs med ena väggen finns en utställning över lokaliseringsprocessens historia. Här finns en tidslinje över olika metoder, faser av lokaliseringsstudierna, beskrivning av relevanta lagar, metoder, bilder av omgivningarna (naturen) i Oskarshamn. Det finns också möjlighet att plocka med sig några informationsblad om lokaliseringsprocessen. Jag tar mig en titt på utställningen medan i väntan på SKB-informatörerna och resten av de personer som beslutat att delta på återträffen.

Välkommen och information om återträffen

Efter cirka en halvtimme börjar de andra resenärerna anlända. En del tittar på utställningen, medan andra pratar med vänner, bekanta eller släkt. Jag går runt och lyssnar på några samtal. De som tittar på utställningen kommenterar fotografierna från oskarshamnsbygden och en livlig diskussion över ett foto på en liten röd stuga uppstår då de inte kan enas om var kortet är taget. SKB1 däremot kan ge dem ett exakt svar. SKB1 och SKB2 kommer in och hälsar välkommen samt bjuder på smörgås. Utav de 39 personer som deltog på studieresan uppskattar jag att 20-30 stycken har kommit till denna återträff. Information om återträffen har skickats ut med Posten, men ett par resenärer säger att de inte har fått någon inbjudan utan har fått informationen av vänner och bekanta.⁶⁷³ SKB2

⁶⁷³ SKB betonade att företaget hade skickat inbjudningar till alla personer som deltagit på studieresan men att några kanske hade kommit bort i posthanteringen.

berättar om dagordningen för kvällen. Först ska vi åka ut och titta på en borrhålsplats, så vi kan jämföra med de borrhålsplatser som vi såg i Forsmark. Återresan avslutas sedan med information om platsundersökningen i Oskarshamn med möjlighet att ställa frågor.

Besök på en borrhålsplats

Utanför baracken väntar en buss som ska ta oss ut till borrhålsplatsen. SKB2 följer med och introducerar oss för SKB8 som är borrhålsexpert och som ska följa med som guide. Jag sätter mig vid en fönsterplats och en kvinna i medelåldern kommer och sätter sig jämte mig. När alla har satt sig, säger SKB2 att det går bra att ställa frågor under exkursionen. SKB8 berättar att SKB hittills borrhåls tre kärnborrhål och att det fjärde ska bli 700-1000 meter djupt. Även SKB8 uppmanar till frågor, då detta är vår chans att få dem besvarade och då resan blir bättre ju fler frågor vi ställer. Vi får veta att vi måste ta på oss hjälm när vi kommer till borrhålsplatsen, då det är en byggarbetsplats. Bussen kör sakta på en grusväg genom skogen. Damen jämte mig säger att hon bor i området. Sedan tittar hon ut genom fönstret och undrar om de nya vägarna ska vara kvar. Hon uttrycker oro för att kantarellerna och lingonen blir färre om vägarna blir kvar. Jag svarar att jag inte vet vad som kommer att hända med vägarna. SKB8 fortsätter med att säga att det fjärde borrhålet är det sista hål som ska borrhåls i Simpevarp då resten av hålen ska borrhåls i Laxemarområdet⁶⁷⁴, som ligger två-tre kilometer bort.

Vi är framme vid borrhålsplatsen, som är inhägnad med staket och en låsbar port. En grupp människor arbetar inne på området. På området står några maskiner, ett par baracker, ett skjul och planscher över slutförvaret. Strax innanför porten står en platslåda med vita hjälmar och alla måste ta på sig en hjälm innan de får fortsätta in på området. Det är ganska kallt ute och vi måste stå tätt för att höra och för att inte frysa i blåsten.

SKB8 inleder med att säga att ner till cirka 100 meters djup används hammarborr, vilken är cirka 20 centimeter i diameter, och efter det används kärnborrhåls. Pumptest görs var hundra meter och vattenprover tas då vattenkemin är viktig för ett eventuellt framtida förvar. I Forsmark är berget hårdare än i Oskarshamn, så där måste borrhålsdiamanten bytas oftare. Sedan ges en noggrann beskrivning av hur borrhålsarbetet går till. SKB8 fortsätter med att prata om det fjärde borrhålet. Vi får veta att bergsspänningar mäts på 250, 450 och 600 meters djup. Detta arbete utförs av en specialfirma. SKB8 illustrerar med händerna för att ge stöd åt sin beskrivning. Vi får bland annat veta att en tusendels millimeter kan mätas när det gäller spänningar. Mätningarna sker både

⁶⁷⁴ I början av år 2004 utökades platsundersökningen i Oskarshamn till att även inkludera Laxemarsområdet.

horisontellt och vertikalt. I anslutning till besöket på borrhålets plats reses några frågor som handlar om bergets kvalitet, om bergsprickor, hålets kvalitet, om det finns gammalt vatten i borrhålet, vilken roll sprickorna har, om hur de andra borrhålen i Oskarshamn ser ut, hur långa borrhålen är, om det går att få ut bergvärme från hålen, hur hög salthalten i hålen är samt vattentemperaturen.

SKB-presentationer och fika

Visningen av borrhålets plats är över och bussen kör oss tillbaka till baracken där SKB bjuder på fika. När alla tagit fika går vi in i ett konferensrum. SKB1 och SKB2 sätter sig framme vid whiteboarden och OH-apparaten. De flesta av resenärerna sätter sig ganska långt bak i bänkraderna. Medan vi fikar förebereber SKB2 OH-maskinen. Hon undrar vad vi tyckte om att se borrhålets plats. En man säger att den var lik de borrhålets platser vi såg i Östhammar. SKB2 följer upp genom att fråga om vi har tänkt på likheter och skillnader. Resenärerna börjar gissa. Som förslag nämns antalet markägare och den stora mängden fornlämningar i Misterhults socken, vilket är rätt svar. SKB2 säger att det finns nästan 2000 fornlämningar i Misterhult. SKB måste därför kalla in arkeologer från Riksarkivarieämbetet, till exempel vid planering av vägar. De flesta fornlämningarna är från Bronsåldern och några är från Vikingatiden. Sista dagen i maj är det öppet hus hos SKB om fornlämningar och då är alla välkomna. Inbjudan kommer via brevlådan till boende i Misterhult och annonser kommer att finnas inne i centrum.

Den andra OH-bilden består av en detaljkarta över Forsmark. På kartan är ett område utmärkt, eftersom SKB undersöker en lins där. Den tredje OH-bilden är en karta över Oskarshamn där Ävrö och Hålö är utmärkta.⁶⁷⁵ Den fjärde OH-bilden visar fastighetsgränser runt Ävrö och Simpevarp. Det syns tydligt att det finns ett stort antal fastighetsägare att ta hänsyn till. Den femte OH-bilden visar det fjärde borrhålet i Laxemar, det hål vi besökte. SKB2 berättar att nästan alla avtal med fastighetsägarna i området är klara, men att några har valt att inte sluta avtal. Hålet har borrats med hänsyn till vägsträckningen. I arbetet med borrhålet har reflektionsseismik använts. Sedan ges en beskrivning av hur tekniken fungerar och att syftet är att finna sprickor i berget. Om det finns några sprickor, registreras dessa i form av ljud. Geologerna i fält tittar inte bara på berget, utan även ovan jord bland annat genom att en modell av området byggs. Geologerna gör även en jordmånskartering, vilken bland annat innebär studier av hur maskarna andas, att kol-, kväve- och fosforvärden mäts och att mängden biomassa på denna yta kontrolleras, klipps ner och vägs. För att kunna genomföra jordmånskarteringar grävs ett område på 1 m². SKB2 lägger på ytterligare en OH-

⁶⁷⁵ Hålö och Ävrö ligger i närheten till Simpevarp och undersökningarna där inkluderas därför i undersökningarna av simpevarpsområdet.

bild som visar ett grundvattenrör. Vi får veta att prover tas och att rören oftast sätts i närheten av blivande borrhål. Från hålen sker kontinuerlig mätning.

I samband med denna presentation ställs flera frågor. En dam undrar hur mängden kol i marken påverkar det planerade förvaret och en man hakar på genom att fråga om kol-12-metoden används. Vi får veta att kol-12-metoden inte används. Vidare ställs flera frågor om de vägar som SKB anlägger i anslutning till sina undersökningar. I samband med diskussionen om vägar är SKB noga med att poängtera att stor hänsyn tas till fornlämningar, djur och natur. Även informationen om grundvattenrören och SKB:s seismiska undersökningar leder till flera frågor. En man vill veta hur djupa hålen är och om hålen är nere i berget. Utöver att svara på mannens frågor, rekommenderar SKB oss att läsa *Platsundersökning Oskarshamn 2003* som SKB har gett ut. En annan man säger att det inte kan vara så lämpligt att genomföra seismiska undersökningar under maj och juni. SKB motiverar valet av tidpunkt för sina undersökningar med att länsstyrelsen samt en biolog har bedömt att tidpunkten är lämplig. En tredje man undrar om vattenreningen sker i dammar, vilket leder till att SKB1 berättar hur ytvattenprover tas. Samtalet om ytvattenproverna får en man bland åhörarna att säga att han och frun har sett bilen. Sedan följer en diskussion om att en av SKB-cheferna har passerat parets gård i så hög hastighet att damen har fått 'kasta sig ner i diket' för att inte bli påkörd.

Nästa diskussion handlar om SKB:s förhandling med markägarna och inleds av en annan dam. Hon undrar om frågan handlar om att markägarna vill ha mer betalt. SKB menar att inget pris är *för* högt, men vi får inte veta priset. Damen undrar också om de boende får bo kvar, vilket SKB bekräftar. SKB tillägger att markägaren äger marken till jordens mitt. Samtalet fortsätter med att en man undrar om det är möjligt att muta in mark under ytan. SKB2 svarar att gruvlagen och minerallagen inte gäller i detta fall. Sedan berättar SKB hur många avtal som har slutits och är noga med att påpeka att ägarna har rätt att ställa krav samt att SKB enligt lagen måste samråda med dessa. SKB2 fortsätter med att säga att markägare kan bestämma hur en väg ska dras, tillsammans med arkeologen och ekologen. Efter avtal har SKB sedan nyttjanderätt. Olika markägare vill ha olika mycket kontakt med SKB, vilket är helt okej. SKB har kontakt även med folk som bor utanför området. Då måste SKB... En kvinna bland åhörarna avbryter SKB2 och ber högt och tydligt SKB att komma och borra hemma hos henne, så att hon kan få vatten och bergvärme. SKB2 säger att det nog inte är möjligt.

Sedan följer några frågor om berget i Oskarshamn. En man undrar om berget i Oskarshamn duger. SKB2 säger att om det inte gör det, så byggs förvaret i Forsmark i stället. I värsta fall får SKB börja om med sökandet efter plats för avfallet. En dam vill veta vad som händer om berget är lika förträffligt i båda kommunerna. Blir det då en politisk fråga om var förvaret ska placeras? Damens fråga leder till ett längre samtal om platsval. SKB2 säger att berget bara är ett av

kriterierna, ett annat är infrastrukturen. Exempel på viktiga frågor är: Passar ovanjordsanläggningen in? Hur fungerar transporter? Vill kommunen ha avfallet eller ej? En god majoritet krävs. Damen skjuter in att acceptansen är stor i båda kommunerna och extra stor i Misterhult. SKB1 påpekar att när beslutet ska fattas så väger misterhultsbornas röster inte tyngre. Jag frågar vad som händer om det vare sig blir Oskarshamn eller Forsmark? Börjar SKB då om med nya förstudier eller vänder sig SKB till tidigare förstudiekommuner? SKB2 säger att flera kommuner gärna vill ha förvaret. Även Västervik är intresserade och vill ha en undersökning, men SKB är inte intresserade av det i dagsläget. Jag följer upp min fråga med om det inte ska hållas en folkomröstning angående ett eventuellt förvar i Forsmark, vilket SKB2 inte är säker på. Hon tillägger att SKB ska välja mellan Simpevarp och Laxemar år 2005.

SKB2 för in diskussionen på ett nytt ämne, ovanjordanläggningen och utformningen av denna. SKB ska samråda om den, då det är viktigt att den smälter in i miljön. Ingen av åhörarna verkar intresserade av denna fråga, så SKB2 går över till att diskutera kustvägen genom att fråga om någon i rummet har cyklat, ridit eller promenerat längs med den vägen.⁶⁷⁶ Vägfrågan leder till en lång diskussion där flera personer deltar. Det är tydligt att vägfrågan engagerar många och att de har dåliga erfarenheter och upplever vägen som farlig. SKB informerar om att Vägverket inte har planer på att bygga om vägen, åtminstone inte före år 2016. SKB tillägger att slutförvaret kanske kan innebära att en bättre väg byggs eftersom kärnavfallstransporter kräver en säkrare väg. En man i publiken går i dialog med SKB2 om hur vägen är respektive hur den borde vara. Vägdiskussionen fortsätter och SKB2 undrar när vägen byggdes, vilket leder till en diskussion om tidpunkten. Flera av åhörarna säger att det var i slutet av 1980-talet, medan andra säger slutet av 1970-talet. Frågan leder till en stor diskussion där flera personer deltar. SKB2 informerar om att det ska vara ett möte om vägfrågan och att detta anordnas av Misterhultsgruppen och SKB. Det ska också anordnas samråd om vägen eftersom miljöbalken ställer krav på samråd. SKB2 tillägger också att det är en obehaglig väg, vilket ett par damer instämmer i. Vi får också veta att i samhällsutredningen i samband med nulägesanalysen för Misterhult kommer SKB att ta upp frågan. Hur många har läst nulägesanalysen? Fem personer har läst analysen och cirka tio har sett den. Vägdiskussionen avslutas genom att en dam undrar om det stämmer att en byväg har byggts och var denna i så fall finns. Hon får veta att en ny väg är planerad till en borrhälsplats.

Då det inte finns några fler frågor eller kommentarer om vägar berättar SKB2 om Äspödagen som anordnas i maj.⁶⁷⁷ SKB kommer också att anordna natur- och kulturinventeringar och exkursioner två gånger i april. Vidare kommer M/S Sigyn att besöka Simpevarp och Oskarshamn under sommaren och då vara

⁶⁷⁶ Alla andra personer i rummet utom jag verkar veta exakt vilken väg SKB avser.

⁶⁷⁷ Under Äspödagen är tunneln och ovanjordsdelen öppna för besök av allmänheten.

öppen för besökare då inga bränsletransporter kommer att ske innan den andra etappen av CLAB är färdigbyggd. Det finns möjligheter att få förlägga sina möten till M/S Sigyn för till exempel föreningar. En man undrar om det finns möjlighet för M/S Sigyn att bjuda på ett studiebesök på ett kärnkraftverk i Finland. SKB är tveksamma till det.

SKB2 byter återigen vinkling på diskussionen genom att fråga åhörarna om hur de skulle se på om förvaret förläggs till Forsmark. Ingen av åhörarna verkar särskilt intresserad av den frågan, utan en man säger att han mest tänker på byggfasen och allt buller som då uppstår. Han får till svar att SKB har en miljöingenjör som tittar på bullerfrågan. En dam undrar hur stor ovanjordsdelen kommer att bli och får veta att den ska rymma förvaret, garage, bentonit och bergmassor. Totalt beräknas ovanjordsdelen bli lika stort som Scania's industriområde i Oskarshamn. Damen höjer rösten något när hon säger att Scania är jättestort! SKB2 instämmer och säger att vi pratar om en yta som två Åspö ungefär, vilket får till följd att damen blir något orolig. Hon verkat något lugnare när hon får veta att byggnaden ska byggas så att den smälter in i omgivningarna. Byggnaden planeras att byggas i rött, i typisk småländsk stil. SKB tycker att det är viktigt med hänsyn. SKB ska vara tillgängliga, men inte tvinga folk att ta del av information. Tips och idéer om slutförvaret är välkomna!

SKB2 berättar om Kapsellaboratoriet och undrar hur många som har sett det. En minoritet av åhörarna räcker upp handen. SKB kan ordna ett besök om det finns intresse för det, vilket det gör då flera åhörare säger 'ja'. SKB1 återvänder till CLAB genom att säga att det är öppet hus för CLAB II i början av oktober.

De sista frågorna kommer från en man som undrar vad som kommer att hända med alla bergmassor som blir efter förvaret. SKB1 säger att en del av bergmassorna från Åspö ligger inne i hamnen och att en annan del har använts för en minigolfbana. Bergmassorna fraktades dit med hjälp av pråm. En annan man säger att en del har använts för att bygga en landsväg också. SKB1 avslutar med att säga att om det blir ett förvar här kommer tung trafik att gå på landsvägen. Kanske blir det en ny väg då? Då det inte finns några fler frågor avslutas återträffen efter ett par timmar. Några resenärer stannar kvar och pratar en stund efteråt. Jag får lift in till centrum med SKB1 och på vägen in diskuterar vi kort kvällens möte.

7.3 Studieresor som samråd

I detta avsnitt analyseras hur SKB genomför studieresorna och återträffen samt hur resenärerna medverkar. Huvudfrågan är på vilket sätt studieresorna är exempel på samråd och i så fall hur SKB och resenärerna samråder på dessa. Avsnittet inleds med en kort genomgång av grundläggande förutsättningar för samråd och för allmänt deltagande.

En grundförutsättning för samråd är att verksamhetsutövaren bjuder in allmänheten att delta i planeringsprocessen, vilket också betonas i miljöbalken. Rätten att delta i politiska frågor framförs också i deltagardemokratin och i den deliberativa demokratin. Inom deltagardemokratin ses medborgarna, enskilt eller i grupp, som de centrala aktörerna och vikten av alla medborgares rätt att delta i politiken på lika villkor betonas. Dessutom ses fler arenor än de parlamentariska som centrala. Vidare betonas vikten av öppenhet, det vill säga att medborgarna har rätt till information och kunskap om den politik som förs samt tillgång till offentliga och politiska diskussioner och beslutsprocesser. Inom deltagardemokratin finns också en tilltro till resonemang och dialog som vägen till förnuftiga lösningar på kollektiva problem. För att samtal och diskussioner ska kunna ligga till grund för beslut, krävs också att aktörerna tar hänsyn till andra aktörers åsikter. Slutligen betonas att medborgare är skyldiga att engagera sig i politiska frågor (ansvarskriteriet). Deliberativ demokrati har liknande kännetecken, men här fokuseras tydligare att synpunkter som framförs i samtal och diskussioner ska återspegla de politiska besluten samt den karaktär inläggen har.⁶⁷⁸

Hur såg då de övergripande förutsättningarna för medborgerligt deltagande ut på studieresorna och återträffen? Vad gäller allmänhetens möjlighet att delta så har SKB anordnat drygt 250 resor, vilket innebär att det funnits ett flertal möjligheter för allmänheten att delta på en resa. SKB försöker också underlätta deltagande genom att förlägga resorna till olika veckodagar, att hämta resenärer på flera olika platser, att anpassa informationen efter resenärerna samt att anordna resor som riktar sig till en särskild aktörskategori (till exempel närboende, skolungdomar och kvinnor).

Samråd kräver också en arena. Inom deltagardemokratin och deliberativ demokrati betonas att deltagande och samtal inte behöver ske på traditionella politiska arenor. Genom att anordna studieresor och en återträff erbjuder SKB en arena att mötas på och diskutera kärnavfallsfrågan. Anordnandet av samrådsaktiviteter är dock inte oproblematiskt utifrån ett demokratiskt perspektiv. För det första lämnar miljöbalken stort utrymme för exploatören att organisera samrådsprocessen utifrån egna preferenser. För det andra sker

⁶⁷⁸ För en beskrivning av deltagardemokrati hänvisas läsaren till kapitel 3 och för en beskrivning av deliberativ demokrati hänvisas läsaren till kapitel 3 och 6.

samråden utanför det representativa demokratiska systemet, vilket försvårar för berörd allmänhet att kunna påverka SKB eftersom företaget till skillnad från valda politiker inte enkelt kan fråntas sitt uppdrag.

En annan förutsättning för att kunna delta i en samrådsprocess är tillgång till information om den planerade verksamheten, något som också betonas inom deltagardemokratin och deliberativ demokrati. Kravet på öppenhet inkluderar bland annat tillgång till information och kunskap om den politik som förs. SKB har, till skillnad från valda representanter, inte någon skyldighet att informera medborgarna utöver samråden. För att medborgarna överhuvudtaget ska kunna delta på studieresorna krävs information om när och för vem resorna anordnas. Utifrån SKB:s egna uppgifter framgår att information om resorna har spridits via lokalpress, SKB:s hemsida, SKB:s lokala informationskontor, utskick samt muntill-mun-metoden (tidigare resenärer berättar om resan). På så sätt har SKB använt sig av en rad olika kanaler för att informera om sina studieresor. När det gäller rätten till information och kunskap om SKB:s verksamhet finns en skillnad mellan företags kontra politikers och myndigheters informationskrav eftersom de senare lyder under offentlighetsprincipen. Detta innebär att SKB kan välja vilka delar av sin verksamhet som företaget vill informera om och avstå från att informera om andra delar. Detta gäller särskilt studieresorna då det inte finns några lagstadgade krav på att SKB ska visa upp sin verksamhet på detta sätt. Vilka delar av verksamheten väljer då SKB att visa upp? Får resenärerna svar på sina frågor? I nästa avsnitt analyseras *hur* SKB informerar under resorna och om *vad*.

För att samtal och diskussioner ska kunna ligga till grund för beslut krävs för det första att allmänheten ges tillgång till de diskussioner som föregår politiska beslut. När det gäller möjlighet att delta i sådana diskussioner krävs för det första en arena att diskutera på. Här utgörs arenan av resorna. Enligt den deliberativa demokratin räcker det dock inte med en arena, utan resorna måste vara upplagda på sådant sätt att det finns utrymme för diskussioner. Detta innebär till exempel att det bör finnas en balans mellan information och frågestunder. Då SKB säger att studieresorna är en del av företagets samrådsverksamhet och SKB-guiderna uppmanar till frågor under resorna, är det av intresse att studera karaktären på frågor, kommentarer och svar. Vidare innebär detta kännetecken en tolerans och förståelse för olika åsikter och att inga åsikter eller aktörer får stängas ute på förhand från diskussionerna. Även detta kännetecken förutsätter närmare analys av resorna. Om försök görs att stänga ute någon resenär eller fråga, kan detta studeras som gränsarbete. Ett exempel på sådant gränsarbete är att SKB på resan till Oskarshamn drar en gräns mellan användningen av kärnkraften och omhändertagandet av kärnavfallet genom att säga att företaget inte har något som helst ansvar för kärnkraftens framtid. Denna gränsdragning upprepas senare under resan. Det är också av intresse att studera vem som utformar de teman som diskuteras under resorna. Utformas de av SKB eller av medresenärerna? I nästa

avsnitt görs en analys av de samtal som utspelade sig på studieresorna och återträffen.

Slutligen betonas att allmänheten är skyldig att engagera sig i politiska frågor (ansvarskriteriet). För att samråd ska uppstå, räcker det inte att SKB tillhandahåller en arena och uppmuntrar till dialog, utan samråd kräver att allmänheten deltar på studieresorna och återträffen (tar ansvar för politiska frågor). Då ett stort antal personer har valt att delta på resorna finns goda förutsättningar för att ansvarskriteriet ska uppfyllas. Jag får anledning att återkomma till *hur* resenärerna deltar på de studerade resorna.

Ovanstående genomgång visar att det fanns förutsättningar för deltagande under studieresorna. Men hur såg deltagandet ut i praktiken? Nedan analyseras först SKB:s informationsaktiviteter (presentationer, filmvisningar och besök på anläggningarna samt vid borrhålen). Sedan görs en analys av medresenärernas deltagande (frågor, kommentarer etc) samt SKB:s bemötande av deltagandet.

SKB:s informationsarbete på studieresorna

SKB visar filmer både på bussen och i samband med besök på anläggningarna. Inga filmer visas under återträffen. Under resan från Oskarshamn till Östhammar visar SKB totalt fem filmer, vilka redan har redovisats. Filmerna handlar om transporter av kärnavfall, CLAB, inkapslingssystemet, om olika aktörers ansvar för kärnavfallsfrågan och Äspölaboratoriet. Under resan från Östhammar till Oskarshamn visas fem filmer om kärnavfall samt två filmer med Jönssonligan. De filmer som visas under resan från Östhammar är *Kärnkraftsavfall och naturens radioaktivitet*, *Djupförvar med naturens egen teknik*, *Operation Smashing Hit!*, en film om det svenska kärnavfallssystemet samt en informationsfilm om CLAB. Filmerna kan både ses som information om SKB:s arbete och som försök att enrollera stöd för företagets arbete. Nedan görs en analys av några av de filmer som SKB visade under studieresorna.

Den första filmen som visas på resan från Oskarshamn handlar om kärnavfallstransporter och fokuserar M/S Sigyn. Filmen är exempel på att SKB presenterar kärnavfallsfrågan både som en transportfråga och en säkerhetsfråga då berättarrösten på flera olika sätt informerar om hur säkra transporter med M/S Sigyn är. Genom att intervjua anställda presenterar SKB också M/S Sigyn som en vanlig arbetsplats. Inga frågor ställs i anslutning till denna film trots att SKB uppmanar till detta.

Den andra filmen handlar om uranbränslets väg från laddning i reaktorerna till lagring i CLAB. För att illustrera bränslets väg visas dels en hand full med uranoxid, dels energiinnehållet med hjälp av en brödlimpa. Jämförelsen mellan uranoxiden och brödet är exempel på hur SKB relaterar urananvändningen till något vardagligt. Resten av filmen fokuseras på CLAB och vi får veta hur lagret är uppbyggt och den höga säkerheten betonas på flera olika sätt, det vill säga att

SKB ser kärnavfallsfrågan som en säkerhetsfråga. Även efter denna film uppmanar SKB till frågor utan resultat.

Den tredje filmen handlar om det inkapslingssystem som SKB arbetar med att utforma. I filmen ges en noggrann beskrivning av processen från konstruerande av kapsel, hopsvetsning av kapseln samt deponering av kapsel. Då filmen innehåller detaljerad teknisk data är den exempel på att SKB betonar att kärnavfallsfrågan är tekniskt komplicerad.

Den fjärde filmen handlar om granskningsmyndigheternas roll. På filmen syns tydligt att den har spelats in i CLAB och Kapsellaboratoriet, vilket kan tolkas som ett försök att ge tittarna en känsla av att de själva är på plats. Berättaren informerar om hur länge avfallet är farligt, hur länge det behöver lagras och om Äspölaboratoriet. I filmen uttalar sig också SKI- och SSI-personal om sina arbeten samt om myndigheternas syn på SKB:s arbete. Informationen från myndigheterna är ett exempel på information från ytterligare en aktör förutom SKB.

Den sista filmen på denna resa handlar om Äspölaboratoriet år 1986-2002. I filmen syns ett tidigare kommunalråd som vid upprepade tillfällen uttalar stöd för SKB:s arbete, vilket är exempel på hur SKB försöker påvisa lokalt stöd för företagets arbete. Vi får veta att laboratoriet ska ses som experiment under realistiska förhållanden. Vidare får vi information om att arbetet med laboratoriet startade utifrån ett forsknings- och utvecklingsprogram och att detta har godkänts av regeringen. Vi får också information om att SKB:s arbete har godkänts av länsstyrelsen och kommunen. Denna del av filmen är exempel på hur SKB försöker legitimera sitt arbete genom hänvisning till andra aktörers acceptans (expansivt gränsarbete). Informationen om hur många arbetstillfällen laboratoriet ger är exempel på att SKB försöker påvisa en koppling mellan kärnavfallsfrågan och arbetstillfällen. Slutligen får vi information om besöksverksamheten vilken kan tolkas som att SKB betonar vikten av att se verksamheten med egna ögon och att själv uppleva denna.

SKB visar även filmer på resan från Östhammar till Oskarshamn. En av filmerna handlar om det svenska kärnavfallssystemet och börjar med att berätta om tilltron till kärnkraften efter andra världskriget. Sedan följer en beskrivning av utvecklingen av användningen av kärnkraft med start i den tidiga forskningen om radioaktivitet och framtagandet av atombomben.⁶⁷⁹ Den historiska beskrivningen avslutas med information om atombomberna som släpptes över Japan år 1945. Sedan fortsätter filmen med information om utvecklingen av den svenska

⁶⁷⁹ Vi får bland annat information om Becquerel och kunskaper om radioaktivitet på 1800-talet och om makarna Curie som fortsatte hans forskning om radioaktiv strålning. Marie Curie (år 1867-1934) var fysiker och lyckades isolera grundämnena polonium och radium. Hon erhöll Nobelpriset i fysik år 1903. År 1911 fick hon Nobelpriset i kemi. Hon dog i leukemi på grund av den strålning som hon utsatts för i sitt arbete. Josephson et al 2000 s. 234.

kärnkraftsanvändningen. Vi får bland annat information om den statliga atomutredningen som tillsattes år 1945, om den första reaktorn som startades år 1954, om uranbrytningen vid Billingen, om oljekrisen på 1970-talet, om kärnkraftsomröstningen år 1980 och Centerpartiets roll i kärnkraftsfrågan samt om Harrisburgolyckan år 1979⁶⁸⁰ och Tjernobylyckan år 1986. Filmen avslutas med reflektioner om omhändertagandet av avfallet. Berättaren säger att eftersom vi har använt kärnbränsle, så måste vi ta hand om det. Våren 1977 kom 'villkorlagen', för att försäkra en trygg förvaring. Det är inte acceptabelt att lämna ansvaret för avfallet till kommande generationer. Om reaktorerna stängs av år 2010 kommer vi att ha cirka åtta ton avfall. Berättaren avslutar med att säga att kärnavfallsfrågan inte bara är en fråga för forskare och tekniker, utan en fråga som berör oss alla.

En annan film som SKB visar på denna resa handlar om CLAB. SKB visar denna film då vi på grund av utbyggnad ej fick besöka mellanlagret.⁶⁸¹ Filmen består av information om hur stor andel av elektriciteten i Sverige som produceras i kärnkraftverk och att det är producenterna genom SKB som har ansvar för avfallet. Vidare får vi en beskrivning av uranet före och under användning, om transporterna med M/S Sigyn och av CLAB. Berättaren stannar upp vid beskrivningen av CLAB och ger en utförlig beskrivning av hur mellanlagret fungerar.

Visningen av ovanstående filmer kan tolkas som en del av SKB:s information till medresenärerna. Genom filmerna vill SKB för det första informera om sin verksamhet. Genom den andra filmen försöker SKB också visa sin verksamhet som säker. Vidare bidrar denna film till att ge resenärerna en bild av företagets viktigaste anläggningar. Denna slutsats förstärks av att olika miljöer i respektive anläggning visas upp. I några av fallen visas anläggningar som SKB organiserar studieresor till och i dessa fall bidrar filmerna till att ge en bild på förhand av anläggningarna. SKB försöker också påvisa att företagets verksamhet har stöd av andra aktörer: myndigheter, regeringen och kommunerna. Genom visningen av filmerna erbjuder SKB information om sin verksamhet. Information om verksamheten är en förutsättning för att kunna delta i samråd. Dessutom betonas rätten till information inom deltagardemokratien.

Utöver ovanstående filmer som tydligt fokuserar SKB:s arbete visades filmer som berör kärnavfallsfrågan ur ett vidare perspektiv. En film som visades på resan från Östhammar har titeln *Kärnkraftsavfall och naturens radioaktivitet*. Filmen är 22 minuter lång och filmens berättare är Lord Marshall. I filmen presenteras Lord

⁶⁸⁰ I filmen kan Tage Danielsson skymtas och delar från monologen om sannolikheten visas, se bilaga 12.

⁶⁸¹ Eftersom CLAB höll på att byggas ut vid vårt besök fick vi inte gå runt i mellanlagret utan SKB visade dels en film om mellanlagret, dels tog oss till en besöksbalkong från vilken vi kunde titta ner i CLAB.

Marshall som en erkänt skicklig person på kärnavfallsområdet i Storbritannien. Vi får veta att han från och med år 1986 var ordförande för CEGB.⁶⁸² Att Lord Marshall arbetat för CEGB och därför är erkänt skicklig på kärnavfallsområdet betonas vid upprepade tillfällen, vilket kan tolkas som ett försök att påvisa hans expertis. Huvudbudskapet i filmen är att kärnavfall inte är så farligt som många människor tycks tro. Lord Marshalls huvudargument för att radioaktivitet inte är särskilt farligt är att det finns naturligt i en helt vanlig trädgård. Detta argument upprepas minst tio gånger i filmen. För att förstärka argumentet att radioaktivitet är mindre farligt än vad många människor tror, visas en scen där Lord Marshall håller uran i sin hand. Dessutom görs en jämförelse mellan risken med strålning och rökning. Jämförelserna är exempel på hur SKB försöker tona ner folks oro för ett slutförvar och på hur företaget försöker göra en koppling mellan vardagliga, bekanta fenomen (en vanlig trädgård och rökning). På så sätt dras en gräns mot eventuella argument från resenärerna som baseras på oro, vilket knappast är förenligt vare sig med god MKB-sed eller med deliberativ demokrati.

En film som förekommer vid flera tillfällen under studieresorna är *Operation Smashing Hit!* Filmen visas under studieresan från Östhammar samt figurerar i en film som visas under resan från Oskarshamn. Dessutom visas filmen i besökshuset i anslutning till Äspölaboratoriet via en interaktiv datorskärm. Skärmen fungerar så att filmen startar genom att besökaren trycker på skärmen. I filmen visas en tågtransport med en kapsel och vad som händer med den om tåget med kapseln krockar med ett annat tåg. Det tåg som krockar med tåget med kapseln blir helt demolerat, men kapseln klarar kraschen. Filmens budskap är att det går att transportera avfall på ett säkert sätt. Transportförsöket är konstruerat så att tittarna ska känna sig övertygade om att det är ofarligt att transportera kärnavfall på järnvägen då försöket är konstruerat som ett värsta tänkbara fall, men med lyckad utgång. Eftersom kapseln med avfall håller i filmen trots att tåget spårar ur, menar SKB att det finns belägg för att tågtransport är ett säkert sätt att frakta kärnavfall. Vad som inte framgår av SKB:s visning av filmen är att testet är utformat på så sätt att konstruktören redan på förhand vet att kapseln kommer att hålla.⁶⁸³ Genom att inte berätta om testets utformning undanhåller SKB viss information. Visningen av denna film kan i stället ses som ett exempel på hur SKB försöker enrollera stöd för sin verksamhet.

Visningen av ovanstående filmer är exempel på hur SKB försöker informera om sin verksamhet. Vidare är filmvisningarna exempel på att SKB försöker

⁶⁸² The Central Electricity Generating Board (CEGB) grundades på 1940-talet och lades ner i början av 2000-talet. Huvuduppgiften var att övervaka kostnaderna för samt elleveranserna från kärnkraftsreaktorerna i England och Wales. Via CEGB kunde de anställda ingenjörerna förutse, övervaka och instruera ansvariga på reaktorerne att producera elektricitet eller stoppa produktionen. Syftet med arbetet var att försäkra el till lägsta möjliga kostnad. <http://www.opsi.gov.uk/si/si2001/20013421.htm> 2008-06-22.

⁶⁸³ Se Collins 1988 och Collins & Pinch 1998 för en analys av filmen.

presentera kärnavfallsfrågan som något naturligt och välbekant. Slutligen är de exempel på hur SKB försöker tona ner riskerna med kärnavfallet och människors oro för radioaktiv strålning genom att visa att kärnavfallshanteringen är säker.

En annan form av informationsaktivitet är visningar av anläggningar och borrhälsplatser kopplade till det planerade slutförvaret. Den första anläggning som vi besöker på resan till Östhammar är SFR. Innan besöket informerar SKB-guiderna om frakt av kärnavfall, om SFR:s historia samt hur delar av SFR fungerar. Här blir det tydligt att SKB vill presentera kärnavfallsfrågan som en säkerhetsfråga då flera tekniska detaljer inkluderas i informationen. Nere i SFR tar SKB-guiderna oss till en besöksnisch som innehåller en karta över några tunnlar. Guiderna berättar om kärnavfallens egenskaper, hur deponeringen går till och varifrån avfallet kommer. Vi får också se en monter med bentonitlera och kopparkapslar. Guidningen fortsätter genom att SKB ber oss jämföra olika tidsrymder i syfte att illustrera hur länge avfallet är farligt i förhållande till bergets tidsålder. Vi får också information om kopparkapslarnas utformning, vi får se en kapsel i naturlig storlek och får information om den planerade ovanjordsdelen. SKB-guiden visar också avfallssilon ovanifrån med hjälp av en karta. Guiden fortsätter med att berätta att vattnet som pumpas ut från berget aldrig har varit kontaminerat med radioaktivitet. Guidningen i SFR är exempel på SKB:s tilltro till visning (se med egna ögon) som en informationsstrategi i syfte att erhålla allmänt stöd för sin verksamhet. Vidare är guidningen exempel på att SKB ser sin verksamhet som en teknisk fråga med fokus på säkerhetsaspekter.

På resan till Oskarshamn besöks först Kapsellaboratoriet. Besöket inleds med en guidad rundtur. SKB:s kommentar att Kapsellaboratoriet är en generalrepetition inför företagets framtida arbete med djupförvaret är ett försök att skapa en känsla av att resenärerna är en del av utvecklingen av kärnavfallsförvaringen. Denna känsla förstärks av att resenärerna uppmanas att ställa frågor och ge kommentarer. Besöket på Kapsellaboratoriet handlar till stor del om att titta på, känna på och få information om olika artefakter som finns i laboratoriet. Den första artefakt som SKB visar upp är en kopparkanon som legat i vatten i drygt 300 år. Det syns tydligt att korrosionen är ringa. Genom att betona att kanonen har legat i en miljö som kan jämföras med de förhållanden som SKB planerar att förvara kopparkapslarna med kärnavfallet i, använder företaget kanonen för att låta oss med egna ögon se varför koppar är ett lämpligt kapselmateriale. För att ytterligare förstärka intrycket av koppar som lämpligt kapselmateriale, berättar guiden hur långsamt koppar rostar (cirka 1 mm/1000 år). Under besöket pekar SKB-guiden ut flera maskiner och vi stannar vid några och tittar på dessa samtidigt som guiden beskriver dem. Informationen om och visningen av maskinerna är ytterligare exempel på att kärnavfallsfrågan definieras som en upplevelsefråga. Guidningen fortsätter en trappa upp. På andra våningen finns fotografier av olika delar av Kapsellaboratoriet samt över olika faser av

inkapslingsprocessen. Fotoutställningen är exempel på hur SKB använder illustrationer för att skapa en bild hos resenärerna om hur en framtida inkapslingsanläggning kan se ut. Vi uppmanas också att titta på en modell över en insats med kärnbränsleelement. Guiden fortsätter med en noggrann beskrivning av de två svetsmetoder (friktionssvetsning och elektronstrålesvetsning) som testas i laboratoriet och hur många kapslar som har testats med respektive metod samtidigt som vi får se olika bitar av lock som svetsats ihop med de olika metoderna samt olika maskiner som används i inkapslingsprocessen. Guiden berättar att genom att använda två kontrollmetoder för att avgöra om kapslarna är helt täta, så kan SKB vara säkra på att de har kontroll över kapseltillverkningen. Den ena metoden består av röntgen av kapseln. Denna del av guidningen är exempel på att SKB definierar kärnavfallsfrågan som en teknisk fråga. SKB5 tar med oss in i röntgenkammaren. Inne i röntgenkammaren får vi veta hur maskinen fungerar, hur väggarna är uppbyggda, hur många kapslar som SKB planerar att tillverka, hur lång tid tillverkningen beräknas ta⁶⁸⁴, när SKB beräknar att lämna in ansökan för inkapslingsanläggningen (år 2011) samt vilket SKB:s primära förslag är för lokalisering av anläggningen⁶⁸⁵. Besöket i röntgenkammaren är ytterligare ett exempel på hur SKB använder visning och upplevelser i sitt informationsarbete. Jämförelsen med tandläkarröntgen är exempel på hur SKB försöker göra en koppling mellan sin verksamhet och annan verksamhet som kan uppfattas som vardaglig.

Under resan till Oskarshamn görs även ett besök i Äspölaboratoriet. På resan ner i tunneln berättar SKB om urbergets uppkomst, pekar ut rör där vatten pumpas ut samt beskriver olika maskiner och arbetet nere i tunneln. Genom att vi ser personer som arbetar samt kan se och känna på några olika kapslar, berget och taket förstärks känslan av kärnavfallsfrågan som en upplevelsefråga. SKB6:s, vår guide i tunneln, jämförelse mellan arbetet i tunneln med en vanlig gruva, är ett försök att koppla ihop arbetet med slutförvaret och en verksamhet som är bekant för många resenärer. Samtidigt är han noga med att betona att säkerhetsnivån är högre nere i tunneln än i en vanlig gruva. Nere i tunneln visar SKB6 en försluten sidotunnel och beskriver det återfyllnadstest som pågår där. Denna information är exempel på hur SKB försöker skapa en känsla av att resenärerna får ta del av

⁶⁸⁴ SKB beräknar att tillverka cirka 4500 kapslar. Konstruktionen och kontrollen av dessa beräknas pågå i 30-40 år.

⁶⁸⁵ Guiden menar att den framtida inkapslingsanläggningen i första hand är planerad att förläggas i anslutning till CLAB, i andra hand i Forsmark och i tredje hand till en annan plats om det planerade djupförvaret byggs på någon annan än dessa två platser. Guiden upprepar denna rangordning vid senare tillfälle i Kapsellaboratoriet, men blir då korrigerad av en av de lokala SKB-informatörerna från Östhammar som menar att den framtida inkapslingsanläggningen lika gärna kan placeras i Östhammar. På hösten 2006 ansökte SKB om att få uppföra inkapslingsanläggningen i anslutning till CLAB. Ansökan prövas utifrån kärntekniklagen och miljöbalken.

utvecklingen av det svenska slutförvarssystemet. På så sätt blir denna informationsmetod ett exempel på hur resenärerna deltar och hur SKB informerar om sin verksamhet. Vi tittar också på deponeringsmaskinen och får en noggrann beskrivning av hur den fungerar, vilka tester som utförs samt hur många kapslar som planeras att deponeras per dag respektive per år. Genom den detaljerade informationen definierar SKB kärnavfallsfrågan som teknisk. Vi får också veta att det är viktigt att testa återtag för att framtida generationer ska kunna återta skadade kapslar eller om de vill komma åt innehållet i dessa då det kan finns intresse av att nyttja den återstående energin i det använda bränslet. Genom att inte ta avstånd från återtag för att komma åt energin, öppnar SKB6 för en definition av det använda bränslet som en resurs snarare än ett avfall. Vi fortsätter in i tunneln för att titta på ett deponeringshål. I hålet syns tydligt bentonitleran som omsluter en kapsel. SKB6 berättar om hålets djup, kapselns längd och bentonitens funktion. Vidare får vi veta ungefär hur många kapslar som ska deponeras och ungefär hur stort bergutrymme som förvaret beräknas kräva. Sedan följer information om hur länge förvaret ska hålla, om kommande istider, olika försvarsbarriärer, om temperaturen runt kapseln samt om vattenrörelser. På så sätt staplas en mängd tekniska detaljer på varandra vilket indikerar att SKB ser kärnavfallsfrågan som en teknisk fråga. Guidningen fortsätter med att vi fortsätter in i en av orterna och vi uppmanas att titta på ett temperaturexperiment. Visningen av testet kan ses som ett exempel på en informationsstrategi, det vill säga att se något med egna ögon.

Ytterligare exempel på att SKB ser kärnavfallsfrågan som en upplevelsefråga från resan till Oskarshamn är besöket på besöksbalkongen i CLAB. Även om vi inte får gå runt i CLAB får vi en tydlig bild av arbetet där och hur anläggningen ser ut.

Besöken på Kapsellaboratoriet, Äspölaboratoriet och CLAB är exempel på att SKB ser kärnavfallsfrågan som en upplevelsefråga då vi uppmanas att titta och känna på berget och olika artefakter samt att smaka på vatten från Littorinahavet nere i Äspötunneln. Vidare blir det tydligt att SKB vill skapa en känsla av att vi är en del av utvecklingen av slutförvarssystemet.

Ett annat exempel på att SKB använder visning av sin verksamhet som en informationsmetod är besöken på borrhplatser. Besök på borrhplatser anordnades för Oskarshamnsborna vid besöket i Östhammar och i samband med återträffen i Oskarshamn. Väl framme vid borrhplats 1 blir det tydligt att SKB definierar kärnavfallsfrågan som en teknisk fråga då vi får information om en mängd tekniska data om provborringarna. Det blir också tydligt att SKB försöker skapa en känsla av att resenärerna får uppleva något unikt, då vi får veta att inte vem som helst får åka ut till borrhplatserna.

Även återträffen innehöll besök på borrhplatser, denna gång i Oskarshamn. I samband med denna exkursion uppmanar SKB:s borrexpert oss att ställa frågor

med motiveringen att exkursionen då blir bättre. Denna uppmaning ligger i linje med deltagardemokratiska ideal och är ett försök att engagera resenärerna i återträffens upplägg. I samband med besöket på borrplatserna berättar borrexperten om borrhålens djup, att vi måste ha hjälm på oss vid borrplatsen samt om borrhålens avstånd till kusten, hur borrningarna utförs, om de vattenprover som tas och om bergets egenskaper. Denna detaljerade beskrivning kan ses som ett exempel på att SKB ser frågan som en teknisk fråga som kräver specialistkunskaper.

En tredje form av information består av presentationer om SKB:s arbete. Ett exempel på en sådan presentation hålls av SKB på Gimo herrgård. Presentationen handlar om lokaliseringsarbetet. SKB berättar om förstudie- och platsundersökningsarbetet och om finansieringslagen vilket är exempel på öppenhet (rätt till information). En del av presentationen handlar om SFR, vilket kan tolkas som att SKB på förhand vill skapa en bild hos resenärerna om anläggningens verksamhet. Nästa del av presentationen handlar om platsundersökningen i Oskarshamn. Genom att informera om resultaten från platsundersökningen, vilken genomförs i resenärernas närområde, samt om att djurägare informeras innan helikopterflygningar genomförs, anpassar SKB informationen till en viss aktörskategori. Sedan följer information om SKB:s demonstrationsarbete och SKB2 är noga med att betona att företaget inte har några hemligheter och att full insyn är en rättighet. Vidare betonar SKB att såväl tillsynsmyndigheterna som kommunerna har granskat och godkänt företags arbete, vilket är exempel på att SKB vill påvisa att andra aktörer stödjer företags arbete. SKB2 fortsätter med information om Oskarshamns kommuns arbete med att följa SKB:s lokaliseringsarbete. I samband med denna del av presentationen hakar representanten för Misterhultsgruppen på med information om gruppens arbete. Informationen från Misterhultsgruppen är exempel på hur att resenärerna ges möjlighet att få information från fler aktörer än SKB samt exempel på deltagande från resenärerna. Det är dock viktigt att komma ihåg att gruppen har startats på initiativ från Oskarshamns kommun.

Ett annat exempel är när SKB på samma resa informerar om platsundersökningen i Östhammar. Presentationen inleds med att vi får se en geologisk karta över Forsmark samt att vi får veta att det finns goda förutsättningar för ett förvar i området då berggrunden är lämplig och då transportmöjligheterna är goda. Denna del av presentationen är ett exempel på att SKB ser kärnavfallsfrågan som en fråga för experter (geologer). Vi får också information om SKB:s arbete med närboende och den pågående dialog företaget har med dessa. Som exempel nämns att SKB kontaktar Kalle, den private markägaren, varje gång ett större sällskap ska passera på hans marker. SKB har dessutom varit i kontakt med fastighetsägare trots att de är utspridda över landet. SKB:s kontakt med fritidsboende och andra fastighetsägare kan tolkas som att

SKB försöker informera berörda parter och skapa en dialog med dessa. Nästföljande del av presentationen handlar om 'natur- och kulturvårdsintressen' och här skiljer sig Forsmark från Misterhult då området inte har lika många fornlämningar. Denna skillnad upprepas även senare under presentationen. På så sätt jämför SKB kommunerna med varandra. SKB4 avslutar sin del av presentationen med att berätta om det arbete som återstår med platsundersökningen i Forsmarksområdet. Denna del av presentationen består av en stor mängd tekniska data om provborrningarna. På så sätt betonas tekniska och geohydrologiska aspekter av kärnavfallsfrågan. SKB är också noga med att betona att alla borrningar först måste godkännas av länsstyrelsen, det vill säga att företaget legitimerar sin verksamhet med hänvisning till en annan aktör.

En presentation hölls också i samband med återträffen. Presentationen inleds med att SKB2 frågar vad vi tyckte om besöket på borrhålet och får till svar att den var lik de borrhålet vi såg i Östhammar. SKB2 fortsätter med om vi har tänkt på likheter och skillnader. Efter en stunds gissande nämns 'antalet markägare' och 'antalet fornlämningar', vilket visar sig vara korrekt svar. Denna inledande del av presentationen kan ses som ett exempel på ett försök från SKB:s sida att få till stånd en diskussion med resenärerna. Vi får också information om SKB:s öppna hus där fornlämningarna ska visas. Visningen av fornlämningarna kan ses som ett exempel på en informationsmetod (se med egna ögon). Genom att SKB stannar upp vid markägarfrågan i Oskarshamn, presenteras kärnavfallsfrågan som en markägarfråga. Sedan får vi detaljerad information om borrhålet med fokus på den teknik som används och de undersökningar som SKB:s geologer utför. Denna del av presentationen är exempel på att SKB definierar kärnavfallsfrågan som en kunskapsintensiv fråga. SKB2 fortsätter presentationen genom att visa en OH-bild med ett grundvattenrör och berättar om de mätningar som görs där.

SKB höll också presentationer under resan från Östhammar till Oskarshamn. Den första presentationen gavs efter rundvandringen i Kapsellaboratoriet. I presentationen berördes SKB:s verksamhet, ägarstruktur, granskningsprocessen för slutförvaret samt av de lagar som styr SKB:s arbete. Vi får också veta att SKB har flera samarbetspartners i olika länder. Genom att hänvisa till att SKB:s arbete granskas av ett flertal aktörer försöker företaget legitimera sin verksamhet genom denna process. Den andra delen av presentationen handlar om 'Det svenska systemet' och består av en beskrivning av SFR, CLAB och M/S Sigyn. SKB2 berättar också om hur SKB:s arbete finansieras. Den tredje delen av presentationen handlar om avfallskapseln och borrhåtsmetoder. Vi får också en beskrivning av de tester som utförs i Äspölaboratoriet. SKB2 fortsätter sin presentation med att jämföra den tillåtna strålningen med en extra tandröntgen per år, vilket är ett exempel på ett försök att göra en koppling mellan slutförvaret och en vardaglig händelse. Den fjärde delen av presentationen handlar om olika

lokaliseringsskeden i djupförvarsprocessen. SKB2 ger en beskrivning av olika lokala protester i samband med lokaliseringsarbetet under 1970-talet samt tillägger att SKB sedan dess arbetar efter 'frivillighetsprincipen'. Betonandet av information och frivillighetsprincipen kan ses som en önskan om deltagande demokrati. Sedan följer en beskrivning av ett par av förstudierna. I samband med informationen om Östhammar uppmanar SKB2 dem som är intresserade att kontakta OSS, den lokala opinionsgruppen. Hänvisningen till OSS är ett exempel på öppenhet då detta kriterium inkluderar en mångfald av information. Den sista delen av presentationen handlar om lokaliseringsarbetet i Östhammar. SKB2 fortsätter att prata om markägarefrågan genom att berätta att det bara finns en privat markägare att jämföra med det stora antalet markägare i platsundersökningsområdet i Oskarshamn. Det lilla antalet markägare används som förklaring till varför arbetet i Östhammar går fortare. Vi får också information om arbetet med upprättandet av borrhållplatser och undersökningar på dessa i form av detaljerad information om lutning, djup och sprickfrekvens. Informationen om borrhållplatserna indikerar att SKB betonar tekniska aspekter av sitt arbete.

Den andra presentationen på resan till Oskarshamn handlar om Äspölaboratoriet. Presentationen består av detaljerad information av laboratoriet såsom datum för start av byggandet, djup och längd. Denna del av presentationen är ett exempel på öppenhet samt ett exempel på att SKB ser kärnavfallsfrågan som en geologisk fråga och en vattenfråga då mycket fokus läggs på sprickzoner och hur grundvattennivån påverkas av undersökningarna. Presentationen fortsätter med en beskrivning av forskningen nere i tunneln respektive ovan jord. Vi får också bland annat information om hur tunneln fungerar, hur många personer som besöker tunneln varje år och hur många personer som arbetar och gör experiment i tunneln och från vilka länder. Genom denna information definieras kärnavfallsfrågan som en upplevelsefråga. Presentationen avslutas med att SKB6 ger säkerhetsinstruktioner för Äspötunneln. I bussen ner i tunneln får vi också se en säkerhetsfilm. Innan resan har vi också fått ett papper med information om besöket i tunneln. Denna del av presentationen förstärker intrycket av kärnavfallsfrågan som en säkerhetsfråga.

Den tredje presentationen handlar om Platsundersökning Oskarshamn. I början av presentationen uppmanar SKB7 (en lokalt anställd SKB:are) resenärerna att komma med frågor, vilket är exempel på uppmuntran till deltagande. Den första delen av presentationen handlar om Misterhults socken, där både Äspölaboratoriet och CLAB ligger. Nästa del av presentationen består av en OH-bild med markeringar för platser där SKB genomför undersökningar. Vi får veta att SKB har avgränsat området stegvis och nu fokuserar på undersökningen av Simpevarp. SKB7 berättar att berget där ser bra ut, att mycket av infrastrukturen redan är på plats samt att acceptansen för ett förvar är stor i

området. I denna del av presentationen informeras om geologiska och infrastrukturella aspekter i anslutning till kärnavfallsfrågan samt om vikten av samhällelig acceptans för ett framtida förvar. Vi får bland annat veta att de sprickor som har hittats i berget inte påverkar ett förvar negativt och att den största frågan är att sluta avtal med det stora antalet markägare (cirka 70 stycken). Sedan följer information om undersökningarna i laxemarområdet och de tidigare undersökningarna i simpevarpsområdet, som undersöktes i samband med bygget av Äspölaboratoriet. Här märks tydligt att SKB betonar markägarfrågan och tekniska frågor. Sedan följer en beskrivning av olika borrheter med fokus på hammarborring. SKB ger också en beskrivning av resultaten från borrheter i Simpevarp, vilka ser lovande ut. Presentationen fortsätter med information om vägfrågan. Det är ganska vanligt att etablerandet av borrheter kräver nya vägar. Hänvisningen till att geologer, ekologer, länsstyrelsen och arkeologer måste godkänna de nya vägarna är exempel på att SKB definierar kärnavfallsfrågan som en expertfråga. SKB diskuterar också vägförslagen med markägarna. Ibland har de olika aktörerna olika åsikter och då gäller det att söka kompromisser, vilket kan ses som ett exempel på resonemang och därmed deliberativ demokrati. Vi får också en beskrivning av de undersökningar och utredningar som görs i anslutning till en borrheter. SKB berättar vidare att de behöver markägarens tillstånd för att kunna ta prover.

Utöver filmvisningar om kärnavfallsfrågan, visningar av anläggningar och borrheter samt presentationer om SKB:s arbete, informerade SKB-personalen även om andra frågor samt använde sig av andra informationsmetoder.

Utöver ovanstående informationsaktiviteter som är inplanerade på dagordningen för studieresorna och återträffen, gav SKB även information fortlöpande under resorna. Ett exempel på sådan information är när SKB-personalen berättar om företagets relation till markägarna. Den mesta av denna information fokuseras på företagets relation till Kalle, den ende private markägaren i platsundersökningsområdet i Forsmark. SKB påpekar vid flera tillfällen under studieresan att det är lätt att komma överens med Kalle. Vidare säger SKB-personalen att i avtalet mellan SKB och Kalle så står det att han får allt kaffebröd som blir över och att SKB därför alltid är noga med att köpa lite extra. Informationen om Kalle och hans familj är exempel på att SKB försöker ge en positiv bild av företaget till Kalle och hans familj, försöker påvisa att företaget har lokalt stöd samt har en god relation till Kalle. Andra liknande exempel är att SKB berättar att de boende i Forsmarksområdet är glada över nya och förbättrade vägar, att en del fritidsboende har fått el på grund av SKB:s arbete samt att en närboende har ringt SKB med anledning av att saltvattenhalten i hans brunn har sjunkit. Dessa episoder är exempel på hur SKB försöker påvisa att företagets verksamhet leder till positiva bieffekter samt exempel på hur företaget försöker vinna stöd för slutförvarsprojektet genom att erbjuda de boende något i utbyte.

Ovanstående informationsarbete har en tydlig koppling till kärnavfallsfrågan, men SKB-personalen gav även annan information under resorna. Till exempel pekade SKB3 ut berömda platser, stadsdelar och parker när vi passerar Stockholm. Ett annat exempel från samma resa är när SKB informerar om Gimo Herrgårds historia samt om ortens flyktinganläggning. Ett tredje exempel, på samma resa, är att SKB berättar historien om Forsmarks bruk. Väl framme vid Forsmarks värdshus, får vi en kort beskrivning av området och dess historia. Det finns också guidningsexempel från resan mellan Östhammar och Oskarshamn. Ett sådant exempel är informationen om Göta kanal. Vi får veta när kanalen började byggas, hur lång tid det tog innan den var färdigställd, hur många personer som arbetade med kanalen och att kostnaden i dagens penningvärde var 14-15 miljarder, lika mycket som slutförvaret beräknas kosta. På resan tillbaka till Östhammar berättar SKB om en av de gamla karolinergårdarna som vi passerar. Dessa episoder visar att SKB inte uteslutande ser resorna som informationsresor om kärnavfall, utan också som en utflykt.

Ovanstående aktiviteter vänder sig till alla resenärer, men SKB informerade även enskilda resenärer om sitt arbete. Till exempel gick SKB på båda resorna runt och pratade med deltagarna på bussen, under fikapauser, luncher och middagar. Att dessa samtal är en viktig del av SKB:s arbete med studieresorna är tydligt då den lokala SKB-personalen i Oskarshamn berättar att de har bett en pensionerad SKB:are medverka under resan till Östhammar. Som argument för att bjuda med honom nämner de lokala SKB:arna att han är bra på att bemöta resenärerna på ett trevligt sätt.

Ett annat exempel på att SKB tar sig tid att informera enskilda resenärer, är att ett par SKB-anställda ger extra information till mig. I samband med besöket i SFR kommer SKB3 fram till mig när han ser att jag tittar på några montrar och berättar om dessa. På så sätt uppfyller SKB kravet på rätten till information. SKB ger också extra information till mig genom 'privata samtal'. Nästan alla dessa samtal initieras av SKB. I huvudsak utspelade sig de privata samtalen under resan från Östhammar. Under denna resa kommer en av SKB:arna och sätter sig bredvid mig vid upprepade tillfällen och berättar om sin syn på SKB:s arbete och om de pågående platsundersökningarna. På så sätt får jag ytterligare information om SKB:s arbete samt har möjlighet att ställa frågor. Genom att ägna sig extra åt mig erhåller jag extra information, men SKB:s agerande kan också ses som en strategi för att ge mig en positiv bild av företaget. En möjlig orsak till att SKB ägnar extra tid åt mig kan vara att de tog extra hänsyn till mig då de vet att mitt syfte med resan är att samla material angående SKB:s studiereseverksamhet och analysera detta.

Sammanfattning

Samråd, deltagardemokrati och deliberativ demokrati bygger på att allmänheten har möjlighet att påverka den planerade verksamheten. Vidare krävs en arena där berörda parter kan delta i den process som föregår beslut om verksamheten. Då SKB har anordnat ett stort antal studieresor kan dessa ses som exempel på hur företaget erbjuder en arena för allmänheten där den potentiellt kan delta i utformningen av det framtida slutförvaret. För att berörda aktörer ska kunna påverka beslutet krävs också att de får tillgång till information om den planerade verksamheten. Genom filmvisningarna, visningarna av anläggningarna och borrhplatserna samt genom presentationerna, uppfyller SKB kravet på öppenhet och rätten till information. Vidare erhåller resenärerna information genom 'privata' samtal med SKB-personalen. Sådana samtal uppstår antingen genom att en resenär ställer frågor till en SKB-anställd eller genom att en SKB-anställd tar initiativ till att ge extra information till en resenär. Anordnandet av resorna, speciellt besöken på anläggningarna och borrhplatserna, är exempel på att SKB presenterar kärnavfallsfrågan som en upplevelsefråga och deltagandefråga eftersom invånarna i lokaliseringkommunerna inbjuds till gratis studieresor. Även filmvisningarna är exempel på hur SKB använder sig av upplevelser med egna ögon som en informationsstrategi. Dessutom presenterar SKB kärnavfallsfrågan både som en expertfråga och som en politisk fråga. Exempel på att frågan ses som en expertfråga är hänvisningar till teknisk data och resultat, till att olika experter anlitas i arbetet (geologer, ekologer etc). Som exempel på att SKB behandlar frågan som en fråga för allmänheten och för allmän diskussion kan nämnas att företaget bjuder in kommuninvånarna till sina resor och uppmanar till frågor och kommentarer. Behandlingen av frågan som en fråga för allmänheten, ligger i linje med deltagardemokratiska ideal. Sammantaget är resorna också exempel på hur SKB försöker skapa en positiv bild av företagets verksamhet hos ett stort antal personer. Exempel på detta är att resorna är gratis, att företaget bjuder på god mat, visar upp delar av sin verksamhet som i vanliga fall är stängd för allmänheten (borrplatser) samt anlitar en pensionerad SKB:are för att samtala med resenärerna. På så sätt blir gränsen flytande mellan allmänhetens rätt till information om SKB:s arbete och SKB:s vilja att presentera sitt kärnavfallsprogram i syfte att vinna stöd för detta.

Ovanstående analys av informationsarbetet visar att en aktör, SKB, dominerar informationsarbetet under resorna, vilket är logiskt då resorna anordnas av företaget och då miljöbalken ålägger exploatören att anordna samråd. För att samråd ska kunna sägas ske räcker det dock inte att exploatören informerar om sin verksamhet, utan det krävs även att berörda aktörer ges möjlighet att påverka den planerade verksamheten. Utifrån ett deltagardemokratiskt perspektiv räcker det inte att allmänheten åker med på resan, utan den bör också aktivt delta i dess utformning då allmänheten anses ha ansvar för den förda politiken. I nästa avsnitt

studeras därför *hur* resenärerna deltar under resorna. Fokus i analysen är de samtal och diskussioner som uppkom under resorna. Möjlighet att påverka genom dialog betonas både inom god MKB-sed och inom den deliberativa demokratin. Utifrån demokratimodellerna får inga åsikter eller aktörer utestängas på förhand. I beskrivningen av resorna visas att SKB drar två gränser: dels mellan kärnkraftsfrågan och kärnavfallsfrågan, dels mot oro för radioaktivitet.

Olika former av deltagande på studieresorna

Inom deltagardemokratin betonas vikten av att allmänheten deltar i politiska frågor. Även SKB betonar vikten av deltagande, till exempel genom att visa upp sin verksamhet samt genom att uppmana till frågor och kommentarer från resenärerna. Här görs först en analys av samtal från resorna och återträffen. Utöver samtal finns flera andra sätt på vilka resenärerna kan delta. Resenärerna kan till exempel på egen hand utforska de artefakter som vi besöker och tittar på under resorna. En analys görs även av sådana aktiviteter. Resenärernas deltagande kan delas upp utifrån huruvida de syftar till att påverka SKB:s upplägg av kärnavfallshanteringen. Avsnittet avslutas med en sammanfattning.

Det första exemplet på deltagande är att anmäla sig till och följa med på en studieresa och återträff. Anmälan kan också ses som ett exempel på ansvarstagande för det politiska arbetet. Ett annat exempel på deltagande är att ställa frågor om och ge kommentarer angående SKB:s arbete. Samtalen kan delas upp i två huvudgrupper: a) frågor och kommentarer i anslutning till SKB:s visningar och presentationer och b) samtal som inte tydligt kan kopplas till SKB:s informationsarbete (övriga samtal). Samtalen som berör SKB:s informationsarbete kan delas upp i tre kategorier. Den första består av exempel som rymmer aspekter av både deltagande och deliberativ demokrati. Den andra består av exempel där kravet på deltagande uppfylls, men där ingen deliberation uppstår. Den tredje består av samtal där deliberation uppstår, men där kravet på allmänt deltagande ej uppfylls.

Nedan följer några exempel på samtal som rymmer aspekter som kan diskuteras utifrån deltagardemokrati och/eller deliberativ demokrati. För att samtalen ska kunna sägas rymma aspekter av både deltagardemokrati och deliberativ demokrati krävs att både en inbjuden resenär (allmänt deltagande) och SKB deltar i samtalet, att SKB besvarar de frågor och kommentarer som ges (rätten till information uppfylls) samt att samtalet berör kärnavfallsfrågan.

Det första exemplet uppstår i samband med SKB:s presentation av SKB och LKO under resan till Östhammar. En dam i 60-årsåldern undrar om det finns fler alternativ för slutförvaret än Östhammar och Oskarshamn. SKB3 svarar att Hultsfred kan ses som ett alternativ och att det kan bli nya studier där om myndigheterna inte godkänner Oskarshamn och Östhammar.

Frågan om platsval återkom även vid återträffen. Samtalet börjar med att en man undrar om berget i Oskarshamn duger. Sedan följer en diskussion mellan SKB2, mannen, en dam och mig. SKB2 menar att förvaret också kan byggas i Forsmark eller att en ny plats kan sökas. Damen undrar vad som händer om berget är lika bra i Oskarshamn som i Östhammar och får av SKB2 veta att samhällelig acceptans och infrastruktur är två andra faktorer. Damen svarar att acceptansen är stor i båda kommunerna och extra stor i Misterhult, vilket SKB1 tonar ner genom att säga att misterhultsbornas röster inte väger tyngre vid beslutet. Även jag deltar i samtalet och frågar vad som sker om det inte blir vare sig Oskarshamn eller Forsmark? SKB2 nämner ett par andra kommuner som är intresserade av lokaliseringsstudier. Jag följer upp min fråga med om det inte ska hållas en folkomröstning angående ett eventuellt förvar i Forsmark. SKB2 är inte säker på detta efter att den politiska ledningen har bytts ut. Denna episod är ett exempel på ett samtal om kärnavfallsfrågan då flera aktörer deltar. Dessutom får resenärerna mer information om SKB:s platsvalsprocess.

Ett tredje exempel på hur en fråga leder vidare till ett samtal börjar med att en kvinna vill veta varför en del personer säger 'slutförvar' medan andra säger 'djupförvar'. SKB3 svarar att om man vill att avfallet ska vara svårt att ta tillbaka för framtida generationer så bör man säga 'slutförvar', men om man vill att de ska kunna återta avfallet bör man kalla det 'djupförvar'. Sedan följer en förklaring om skillnaden mellan SFR och det kommande djupförvaret. Samtalet fortsätter med att en annan dam undrar om kapseltillverkningen ska ske i anslutning till ett djupförvar eller inte. SKB2 svarar att SKB söker efter den lämpligaste platsen. Vi får också information om hur många kapslar som behöver tillverkas. SKB:s svar innebär att damen (och de andra resenärerna) får mer information än vad damen frågar om.

En fråga som kom upp vid flera tillfällen under resorna är markägarfrågan, både genom att resenärerna reste den och genom att SKB förde in samtalet på detta spår. Denna fråga ledde ofta till längre samtal. Ett exempel är när en äldre man undrar vad som händer om ingen kommun säger 'ja' till ett slutförvar. SKB3 menar att kärnavfallsfrågan är ett nationellt problem med en lokal lösning. SKB3 tillägger att en viktig fråga är vem som äger marken 500 meter ner, det vill säga på det djup som slutförvaret planeras att byggas. SKB har beslutat sig för att fråga efter markägarens tillstånd, men i juridisk mening är det oklart vem som äger marken på det djupet. En annan man skjuter in att det är en löjlig tanke att någon skulle äga marken så djupt ner. En tredje man undrar om gruvlagen gäller, vilket SKB3 säger att den inte gör. SKB2 tillägger att SKB utgår från att markägaren äger marken till jordens mitt. Denna episod är ett exempel på hur en fråga utvecklar sig till ett samtal där flera aktörer deltar och där frågeställarna får tillgång till mer information om denna aspekt av kärnavfallsfrågan och på så sätt rymmer samtalet aspekter av deliberativ demokrati.

Markägarfrågan återkom även under återträffen. En dam undrar om markägarna vill ha mer betalt. SKB2 säger att det inte är ett problem och att markägarna efterfrågade en garanti vid eventuell inlösning. Utifrån SKB:s perspektiv kan företaget knappast betala ett *för* högt pris då det handlar om folks hem. SKB:s svar att priset är hemligt kan å ena sidan ses som att informationskravet inte uppfylls. Å andra sidan kan gränsdragningen ses som rimlig då avtalen har slutits med privatpersoner vilka knappast är skyldiga att informera om sin privatekonomi. Damen undrar om de som vill kan bo kvar och får ett tydligt 'ja' till svar, vilket SKB 2 svarar att företaget gärna vill. SKB informerar också om de avtal som har slutits och SKB betonar att ägarna har rätt att ställa krav. Vidare får vi information om SKB:s kontakter med markägarna. Även denna diskussion är exempel på deliberation, medan kravet på rätten till information bara delvis uppfylls.

En annan fråga som väckte stort engagemang bland Oskarshamnsborna var vägfrågan i kommunen. Vägdiskussionen börjar med att en man ställer en fråga om vägar. SKB2 poängterar att en ny väg måste planeras om djupförvaret ska förläggas till Oskarshamn. SKB måste ansöka hos länsstyrelsen innan en väg kan byggas. Innan SKB skickar en ansökan kontrolleras förslagen av en ekolog, geolog och en arkeolog. Genom hänvisningen till länsstyrelsen, ekologen, geologen och arkeologen försöker SKB legitimera sitt arbete med hänvisning till andra aktörer samt definierar vägfrågan som en expertfråga.

Senare under återträffen tar SKB upp vägfrågan igen. SKB2 berättar att Vägverket, länsstyrelsen och OKG diskuterar vägfrågan. En fråga är om det går att bygga en cykelväg, vilket Vägverket inte har några planer på. Slutförvaret kanske kan innebära att en bättre väg byggs. Om kärnavfall ska fraktas på den så måste vägen bli bättre. SKB2 fortsätter att prata om den farliga kustvägen. De flesta personerna i rummet verkar ha negativa erfarenheter av vägen och tycker att den är farlig. SKB2 säger att det i mitten av maj kommer att anordnas ett möte om vägfrågan. Mötet anordnas av Misterhultsgruppen och SKB. Vi får veta att vägfrågan kommer att diskuteras på offentliga samrådsmöten. SKB har ett redovisningskrav utifrån MKB-processen att ta del av frågan och beakta den. I samhällsutredningen i samband med nulägesanalysen för Misterhult kommer SKB att ta upp frågan. Diskussionen om vägen är ett tydligt exempel på allmän dialog och hur de närboende deltar i en politisk fråga. Däremot är det tveksamt om det är förenligt med deltagardemokrati att SKB försöker koppla samman kärnavfallsfrågan med ett vägproblem som resenärerna upplever fanns före platsundersökningarna och som ur resenärernas synvinkel inte har en direkt koppling till slutförvaret. Noterbart är också att SKB vid upprepade tillfällen återkommer till möjligheten att ett slutförvar kanske kommer att innebära att en väg byggs trots att resenärerna själva inte gör den kopplingen. På så sätt blir SKB:s försök att påvisa ett samband mellan ett slutförvar och en ny väg ett

exempel på hur SKB försöker få acceptans för slutförvaret genom att påvisa samband med en fråga som berör ett stort antal närboende. Ett exempel är när en man undrar vad som kommer att hända med alla bergmassor som blir efter förvaret. Utöver att ge exempel på hur bergmassorna från byggandet av Äspölaboratoriet har använts, svarar SKB att om det blir ett förvar här kommer tung trafik att gå på landsvägen. Kanske blir det en ny väg då.

Det ställdes även frågor på resan från Östhammar. I samband med informationen om SKB på resan till Oskarshamn ställs flera frågor om vitt skilda ämnen. Flera av frågorna ställs av gymnasieläraren. Han undrar bland annat om de 1-2 öre/kärnkraftsproducerad kWh som avsätts till Kärnavfallsfonden bara tas från kärnkraftsproducerad el. Gymnasieläraren får ett jakande svar. SKB2 tillägger att fonden i dag innehåller cirka 29 miljarder kronor. Hur mycket som tas ut i skatt per kilowattimme kärnkraftsproducerad el revideras. Formuleringen av frågan visar att läraren har förkunskaper. Gymnasieläraren undrar också hur grundvattnet påverkas av förvaret och om den uppvärmning av grundvattnet som förvaret innebär, påverkar strömmarna under jord, vilket SKB2 säger att de inte gör. Det krävs dock mer forskning på detta område. Även här indikerar lärarens fråga att denne har förkunskaper om kärnavfallsfrågan. Läraren fortsätter med att fråga om det bara är svenskt avfall som ska förvaras i Sverige, vilket SKB2 bekräftar. SKB2 tillägger att var och en måste bygga sitt eget förvar i enlighet med internationella icke-spridningsavtal. Genom sina frågor startar läraren en deliberation med SKB.

Ovanstående samtal har koppling till SKB:s presentationer. Det finns också exempel på frågor som har koppling till SKB:s visningar. Till exempel ledde besöken vid borrhålen till flera frågor. Några frågor i samband med besöket på en borrhåle under återträffen i Oskarshamn får illustrera. En dam undrar över bergkvaliteten. Frågan leder till att SKB-guiden uppmanar oss att gå in i ett skjut för att titta på borrhålen. Damen följer upp sin fråga genom att undra om de sprickor vi ser är naturliga eller uppstått genom borrhålen. Guiden säger att sprickorna är naturliga och att berggrunden i huvudsak består av röd granit. Ungefär 4-5 sprickor per meter har SKB hittat i samband med borrhålen. SKB8 är noggrann med att påpeka att alla borrhålen märks och sparas. SKB2 ställer nästa fråga. Hon vill veta hur borrhålet ser ut och får till svar att det var mycket vatten i början och att hålet i det läget inte såg så lovande ut. På lite större djup ser hålet bra ut. Frågan är dock om berget är tillräckligt bra. Episoden är ett exempel på deltagande, däremot är det svårt att veta om damens fråga påverkar SKB:s visning eller om guiden hade planerat att ta med oss in i skjutet ändå. Att SKB-personalen ställer frågor till varandra är inte exempel på allmänt deltagande, men däremot innebär dessa samtal att resenärerna får (ytterligare) information.

I anslutning till besöket på borrhålen ställs också frågor om sprickorna i de borrhålen vi ser, om det finns gammalt vatten i borrhålen, hur de andra

borrhålen ser ut, hur långa borrhärnorna är, om bergvärme kan hämtas från borrhålen, hur hög salthalten är i hålen samt hur hög vattentemperaturen är i hålen. Om de olika frågorna läggs ihop till en längre episod, blir det tydligt att kravet på deliberation uppfylls. Vidare blir det tydligt att såväl resenärer som SKB betonar att geologiska aspekter är en viktig del av lokaliseringen av kärnavfallet. Det blir också tydligt att flera av frågeställarna har vissa förkunskaper om kärnavfallsfrågan och att SKB ger detaljerade och tekniska svar. Karaktären på samtalen indikerar på så vis också att deltagarna ser frågan som en kunskapsfråga.

Det ställdes också flera frågor i samband med resan från Östhammar till Oskarshamn. Under denna resa var det inte lika tydligt att det främst var frågor kopplade till den egna kommunen som engagerade resenärerna. Under besöket i Kapsellaboratoriet ställs flera frågor, vilka alla besvaras av SKB. Frågorna handlar om hur kapslarna ska svetsas ihop, hur mycket en kapsel kostar att tillverka, hur många år kapslarna ska hålla, hur het koppar blir vid svetsning och hur mycket en kapsel väger. Genom att frågorna tydligt går att koppla till de olika delarna av guidningen i laboratoriet är de exempel på hur en visning av en anläggning kan väcka frågor hos resenärerna. På så sätt skapas en tydlig koppling mellan medborgerligt deltagande i form av en upplevelse och engagemang i en offentlig diskussion.

Det finns också exempel på en fråga som inte tydligt går att koppla till visningen av Kapsellaboratoriet. En äldre man frågar om de urankutsar som används i kärnkraftverken. Han får veta att uran är ej farligt i sig, utan blir det först efter användning i reaktorer. Varje bränsleelement, som fylls med kutsar, används i fem år. Mannen fortsätter att fråga hur avfallet transporteras. SKB9 säger att 20 % av uranet i en reaktor byts ut varje år. Bytet sker under sommaren eftersom elbehovet då är som minst och då reaktorn måste stängas av i sambandet med bytet. Det använda kärnbränslet transporteras sedan från de olika reaktorerna till CLAB med hjälp av M/S Sigyn. All transport av kärnavfall hanteras som farligt gods, trots att det finns liten risk för terroristhot eftersom det svenska avfallet ej kan användas för bomber. SKB:s information om att risken för terroristhot är liten, är ett exempel på hur guiden gör en koppling som frågeställaren själv inte gör och hur företaget tar tillfället i akt att påpeka hur säker deras verksamhet är.

Resenärerna ställde också flera frågor i anslutning till besöket i Äspölaboratoriet. Till exempel reste några resenärer frågor om bentonitleran som används som fyllnadsmaterial. Vi får veta att leran kan suga upp 10 gånger sin egen vikt. Det finns ingen risk för att leran kommer att ta slut och vi importerar mer bentonit per år till Sverige för kattlådor än vad SKB kommer att behöva för hela djupförvaret. Det krävs 10 m³ lera per hål och kapsel. Det sista får flera i gruppen att säga att det känns bra att veta att leran finns i tillräcklig mängd. Vi får också veta att bentonitlera används för att rening vid juiceframställning. Frågorna

om bentonitleran är exempel på hur resenärerna deltar i visningen av tunneln genom att ställa frågor. Dessutom leder frågorna till att SKB ger ytterligare information om sitt arbete. Svaret att bentonit används i kattsand och vid juicetillverkning är exempel på hur SKB försöker göra en koppling mellan slutförvaret och vardagliga händelser. Ett annat exempel är när en gymnasist frågar om sprickorna i tunneln. SKB använder inte Rocagil eftersom företaget finner det för riskfyllt. Dessutom är SKB intresserade av sprickor för att se hur dessa påverkar ett förvar. SKB2 tillägger att det är möjligt att göra en jämförelse med Dannemora gruva i Östhammar, där miljön inte har påverkats negativt i nämnvärd utsträckning. Gymnasisten följer upp sin fråga med att undra hur långt borta från tunneln grundvattnet påverkas. SKB6 svarar att grundvattnet påverkas 400-700 meter bort. Hur långt bort påverkan sträcker sig beror på hur berget ser ut. Detta samtal är exempel på hur SKB:s visning fångar en resenärs intresse på ett sådant sätt att en resenär väljer att starta en deliberation.

Ovanstående samtal har i huvudsak karaktären av samtal som består av frågor – svar. Det finns också exempel på samtal som initieras av resenärerna och som påverkar SKB:s informationsarbete. Genom att ett flertal resenärer deltar i samtalen kan de sägas rymma aspekter av både deltagardemokrati och deliberativ demokrati.

Ett exempel på hur en fråga leder till att SKB ger mer information än vad guiden hade tänkt är när jag frågar om de olika metoderna som används för att kontrollera kapslarnas täthet. Jag säger att förra gången jag var i Kapsellaboratoriet så fick vi veta att metoderna upptäcker *olika* sorters defekter och undrar om det stämmer. SKB5 bekräftar denna kommentar. Episoden är ett exempel på hur deltagande leder till att resenärerna får ytterligare information.

En annan form av samtal består av exempel där endast kravet på deltagande uppfylls men där ingen deliberation uppstår. Ett sådant exempel är när en man gör en koppling mellan slutförvarsfrågan och fler arbetstillfällen i kommunen och då en annan man hakar på genom att tillägga att avfallet kan bli en resurs i framtiden. Ingen av männen får svar på sina kommentarer och på så sätt blir kommentarerna snarare monolog än dialog.

Ett annat exempel på försök att starta en deliberation som misslyckas är när en man frågar varför vi inte upparbetar uran i Sverige då det skulle minska mängden avfall. SKB2 instämmer i att mängden avfall skulle minska, men att det finns risker med metoden. SKB3 fyller i med att KTL förbjuder upparbetning, vilket mannen besvarar genom att säga att det är en felaktig lag. SKB säger också att transmutation skulle kräva tre nya anläggningar. Episoden kan ses som ett försök till en dialog (deltagande). Däremot uppstår inte en deliberation eftersom deltagarna inte visar hänsyn till den andres ståndpunkter då mannen menar att lagen är felaktig och då SKB-personalen försöker dra en gräns mot mannens preferens för upparbetning.

Ett tredje exempel uppstår då en man hävdar att det inte är så lämpligt med seismiska undersökningar under maj och juni. SKB instämmer visserligen i att flera djur föder sina ungar då, men motiverar valet av tidpunkt med att SKB ansöker hos länsstyrelsen och att en biolog har bedömt att april-maj är mest lämpligt. SKB2 upprepar att det är länsstyrelsen som bestämmer, vilket får mannen att åter säga att det är en olämplig tid för att genomföra inventeringar. Genom att hänvisa till länsstyrelsen och biologen definierar SKB frågan som en expertfråga och drar en gräns mot mannens kritik. Här försöker en resenär att påverka SKB:s arbete och på så sätt är kommentaren ett exempel på deltagande. Däremot är det tveksamt om diskussionen kan ses som en demokratisk deliberation eftersom SKB drar en gräns mot mannens avvikande åsikt. Vidare är det tveksamt om det utifrån miljöbalkens tanke att samrådsprocessen ska leda till ökade möjligheter för berörda parter att påverka exploatörens arbete och framtida verksamhet. Genom att inte ta intryck av mannens kommentar, drar SKB en tillfällig gräns mot allmänt deltagande.

Det kanske tydligaste exemplet på hur resenärer försöker påverka SKB:s upplägg av studieresan sker på resan från Östhammar. Redan på bussresan från Östhammar frågade en gymnasist om vi kunde se en film som eleverna tagit med. Frågan avböjdes snabbt av SKB utan större protester. Under resan tillbaka till Östhammar återkom frågan om en film skulle visas och vilken film vi skulle se. Som svar på elevernas andra försök att bestämma vilken film vi ska se svarar SKB2 att det måste vara en film som alla vill se, vilket leder till en diskussion om vilken sorts film som är mest lämpad för alla resenärer. Som motiv till varför SKB bestämmer vilken film som ska visas, är att resan anordnas av företaget. Detta svar kan ses som ett försök från SKB:s sida att hävda sin roll som organisatör. SKB:s svar att filmen måste passa alla resenärer leder till att samtalet byter riktning. En diskussion startar om varför SKB finns, varför avfallet inte kan stanna i CLAB i 100 år och varför kommande generationer inte kan ta hand om avfallet. SKB2 svarar att dagens generation borde vara tacksam över att deras föräldrageneration tar hand om avfallet och inte överlämnar ansvaret till kommande generationer. Hon säger också att resan inte handlar om att slippa skolan, utan att man bör vara intresserad av kärnavfallsfrågan för att följa med. Genom att SKB beslutar att vi i stället för den film som gymnasisterna föreslår, ska titta på två filmer med Jönssonligan, lyckas företaget behålla sin roll som organisatör av studieresorna. Trots gränsdragningen mot gymnasisternas försök att påverka utformningen av resan, är episoden ett exempel på deltagande och dialog. Då inga vidare protester hörs mot SKB:s filmval, framstår SKB:s gränsdragning som framgångsrik. Däremot berättade SKB2 för mig vid ett senare tillfälle att företaget inte skulle fortsätta med resor där allmänheten blandas med gymnasister.

Trots att SKB bedriver gränsarbete och hävdar sin roll som organisatör i ovanstående episod, så startade en diskussion om företagets arbete. Det finns också exempel på hur SKB:s medvetna, eller omedvetna, gränsdragningar försvårar dialog och rätten till information och därmed även möjligheten till samråd. Det första exemplet uppstår när en man undrar om det är farligast att bo jämte ett kärnkraftverk eller ett förvar. SKB2 svarar med att hänvisa till Erik, men då Erik inte är närvarande och då vi inte får veta vem han är, uppstår ingen dialog. Ett annat exempel är när jag på vägen ut från CLAB frågar varför kutsarna är så små. Då SKB-guiden inte vet svaret, hänvisar han mig till tillverkaren utan att informera hur jag kan komma i kontakt med denna.

Ett tredje exempel uppstår när jag under fikapausen i Ringarum frågar SKB-personalen om de pågående förhandlingarna med markägarna i platsundersökningsområdet. Jag får veta att de inte vill diskutera markägarfrågan eftersom den är inne i ett känsligt läge. SKB:s gränsdragning kan ses som rimlig då frågan berör folks privatekonomi. Genom att SKB är ett företag och inte har samma krav på öppenhet som politiker och myndigheter finns ingen möjlighet för mig att ändra företagets gränsdragning.

En tredje form av samtal är situationer med deliberativa inslag, men där kravet på allmänt deltagande ej uppfylls. Ett exempel på sådana samtal uppstår när SKB initierar samtal om kärnavfallsfrågan. Då de startas av SKB i stället för resenärerna uppfyller de inte kravet på initiativ från allmänheten. Några exempel får illustrera. SKB-personalen frågar till exempel hur vi tror att djuren reagerar på helikopterflygningar. I samband med denna fråga betonar SKB tydligt att företaget tagit extra hänsyn till ägare av ridhästar. Ett annat exempel är att SKB frågar om vi vet varför kapseln delvis består av segjärn. Efter ett tag gissar någon på att det beror på att kapseln ska klara av eventuellt tryck, vilket visar sig vara korrekt svar. Två exempel kan hämtas från resan till Oskarshamn. I det ena exemplet ställer SKB2 en fråga till SKB6 om hur många länder som är med och forskar i Äspö i dag. SKB6 svarar att nio organisationer från nio olika länder forskar i laboratoriet. SKB2:s fråga leder till en fråga från en äldre man om hur Japan ska förvara sitt avfall då landet ligger i en förkastning. SKB2 säger att japanerna letar efter ett tillräckligt stort bergblock utan sprickor. I princip ska Japan använda samma system som det svenska då det japanska systemet bygger på lera och kapsel. Samtal mellan SKB-personal är inte exempel på allmänt deltagande även om det leder till mer information. Däremot leder samtalet till att en manlig resenär börjar ställa frågor i anslutning till det tema som SKB:arna pratar om. Ett annat exempel är när SKB2 frågar SKB7 om SKB behövde ta ner träd för att upprätta borrhullplatserna. SKB7 svarar att några träd fick fällas, vilket utfördes av markägaren själv då denne ville göra det på egen hand.

Ovanstående samtal berör alla kärnavfallsfrågan och det finns möjlighet för alla resenärer som vill att delta i samtalen. Det finns också exempel på andra

former av samtal. En sådan kategori består av samtal som berör andra frågor än kärnavfallet. En annan kategori består av samtal som antingen sker mellan ett fåtal resenärer eller mellan SKB och enskilda resenärer (privata samtal).

Det finns flera exempel på samtal som berör andra frågor än SKB:s arbete med kärnavfallet. Redan i taxin från centrala Oskarshamn till mötesplatsen i Fårbo på resan till Östhammar börjar SKB:aren och den äldre damen prata om gemensamma bekanta i Oskarshamn med omnejd. De diskuterar vilka som ska åka med samt hur dessa är släkt med varandra. Den äldre damen berättar också att hon deltar på resan både för att hon gillar resor och är intresserad av kärnavfallsfrågan. Damens motivering för att delta på en studieresa indikerar tillsammans med fokus i de andra resenärernas samtal (släkt, vänner och bekanta) att deltagarna inte med nödvändighet ser studieresan som en kärnavfallsresa.

Flertalet samtal på bussarna, under luncherna och middagarna handlar om andra frågor än kärnavfallsfrågan. Dessa handlar om släkt, vänner, gemensamma bekanta, all mat som SKB bjuder på samt om Knutbymordet⁶⁸⁶. Ett fåtal samtal om kärnavfallsfrågan kan höras på bussen och i samband med luncherna och middagarna, men dessa initieras nästan uteslutande av SKB-personalen eller av mig.

En form av privat kommunikation är samtal mellan SKB-personalen och mig. Nästan alla dessa samtal initieras av SKB. I huvudsak utspelade sig dessa privata samtal under resan från Östhammar. Under denna resa kommer en av SKB:arna vid ett par tillfällen och sätter sig jämte mig och berättar om sin syn på SKB:s arbete och om de pågående platsundersökningarna. På så sätt får jag information om SKB:s lokala arbete i Östhammar. SKB2 säger till exempel att det är bra att östhammarborna får se att det finns ett reellt alternativ till förvaring i den egna kommunen. Det är bara boende i kommunen som bjuds in till resorna med ett undantag, om man arbetar i närheten av det planerade förvaret. Vidare får jag veta att tre lokalt anställda SKB:are har kontaktat och mött, alternativt pratat i telefonen med, 220 närboende. Som en orsak till denna kontakt nämns att SKB anser det viktigt att möta folks oro. Det underlättar att både SKB1 och SKB2 bor i kommunen. Det är svårare om någon från Stockholm kommer och vill nå ut till boende i kommunen. Jag frågar vilken personlig egenskap som är viktig för att arbeta med information på SKB. SKB2 menar att man måste tycka om att möta människor och att informationen måste anpassas till dem som man träffar. Till exempel har SKB haft informationsmöte med förståndshandikappade. SKB har också anordnat en resa till Oskarshamn med bara kvinnor. Under den resan kom frågor upp som aldrig kommer upp annars. SKB2 visar stort intresse för att

⁶⁸⁶ I början av januari 2004 fick ett mord och ett mordförsök inom en filadelfiaförsamling i Knutby, i närheten av Uppsala, stor uppmärksamhet i media. I takt med att händelsen fick allt mer uppmärksamhet, kom samhället Knutby alltmer att bli synonymt med mordet och församlingen. Media fortsatte att skriva om händelsen i flera år.

berätta om kontakterna med allmänheten och närboende. Den största skillnaden mellan Oskarshamn och Östhammar är markägarfrågan. I Oskarshamns kommun har SKB fått kritik av markägarna. Det är viktigt att möta närboende i deras hemmiljö, i en miljö de känner sig trygga i, där de vågar ställa frågor. SKB2 berättar att hon ringde och påminde närboende om ett av SKB:s samrådsmöten i syfte att uppmana dem att komma till mötet. Invånarna är också välkomna ut till Forsmark för att hälsa på SKB. En del närboende ringer under vinterhalvåret och ber SKB titta till sommarstugan, vilket SKB gärna gör. SKB2 anser sig haft bra diskussioner även med de personer som är emot ett slutförvar i kommunen, det är viktigt att förstå även den andra sidan. Andra viktiga saker att tänka på är att framstå som trovärdig, att möta folks ståndpunkter även om man har olika åsikter, att lyssna på frågor och oro. I samband med våra samtal frågar jag också hur SKB2 ser på lokala kontra nationella politikernas agerande i kärnavfallsfrågan. Jag är särskilt nyfiken på synen på eventuellt utländskt avfall. SKB2 menar att det i platsundersökningskommunerna ej finns stöd för utländskt avfall. När det gäller de nationella politikerna är hennes uppfattning att de inte verkar så intresserade av frågan.

Genom våra samtal får jag ytterligare information om SKB:s arbete samt har möjlighet att ställa frågor till SKB. En möjlig orsak till att SKB ägnar denna tid åt mig kan vara att de vet mitt syfte med resan: att samla material angående SKB:s studiereverksamhet och analysera detta. Våra samtal visar också tydligt hur SKB betonar vikten av kontakt med de närboende och vilka strategier företaget använder. Kontakter med närboende kan vara viktigt för att väcka berördas vilja att delta i samrådsprocessen.

En annan form av övrig kommunikation är samtal mellan resenärerna som berör kärnavfallsfrågan. I samband med middagen på Gimo Herrgård inleder jag samtal med mina bordsgrannar om kärnavfallsfrågan. Mittemot mig sitter ett gift par som båda har jobbat på Studsvik och OKG. Kvinnan förespråkar en expertdefinition av kärnavfallsfrågan då hon säger att vi inte borde folkomrösta om frågan eftersom genomsnittsmedborgaren har för lite kunskaper. Kvinnan frågar mig om min åsikt om kärnkraften. I denna episod uppstår ingen deliberation eftersom jag undviker att besvara frågan om min inställning. Vid frukosten frågar kvinnan på nytt om min inställning till kärnkraften. Min vägran att berätta förhindrar en deliberation. Även om det inte uppstår en deliberation är samtalen exempel på hur SKB:s anordnande av studieresor leder till ökat allmänt engagemang i en politisk fråga.

I ovanstående avsnitt finns exempel på samtal som inte fokuserar kärnavfallsfrågan. Dessa samtal berör i huvudsak familj, vänner och bekanta. Dessa samtal rymmer inte inom deltagardemokratien eller deliberativ demokrati. Däremot kan dessa samtal vara viktiga för att skapa en trevlig stämning på resorna som i sin tur leder till att resenärerna vågar delta i samtalen om

kärnavfallsfrågan och på så sätt leda till att resenärerna aktivt engagerar sig i diskussionen om ett framtida slutförvar, vilket är i linje med demokratiska ideal.

Den vanligaste formen av deltagande under studieresorerna och återträffen var att ställa frågor och ge kommentarer. Det finns också ett fåtal exempel på andra former av deltagande. Ett exempel är när jag i samband med besöket på borrhålets plats i Oskarshamn i samband med återträffen böjer mig ner och plockar upp en bit av en borrhärd som hamnat på marken och lägger den tillsammans med de andra borrhärderna. Mitt agerande får en lokal SKB-anställd att säga att en så liten bit inte skulle ändra utfallet av analysen av borrhålet.

Ett andra exempel är att känna på olika artefakter i samband med besök på anläggningarna. I Kapsellaboratoriet känner några av resenärerna på kopparkanonen som guiden visar. Även i samband med besöket på Äspölaboratoriet rör några resenärer vid maskiner, på utställningsföremål och berget utan att SKB uppmanar till detta. I samband med besöket i Äspötunneln smakar också en del av resenärerna på vattnet från Littorinahavet utan att uppmanas att göra det. Flera resenärer använder också de interaktiva datorskärmarna i ovanjordsdelen.

Ovanstående episoder är exempel på aktiviteter som i huvudsak initieras av resenärerna, med undantag för samtalen mellan SKB-personalen och samtalen mellan SKB och undertecknad. Det finns också exempel på hur resenärerna deltar genom att följa SKB:s instruktioner. Det tydligaste exemplet på sådant deltagande sker när resenärerna på uppmaning av SKB-guiderna tittar på olika artefakter. Ett exempel kan hämtas från besöket i SFR. På uppmaning av SKB-guiden går alla resenärer upp för en trappa och tittar in i en av tunnelarna. Även om denna del av visningen inkluderar en aktiv handling - vi tar oss upp för trappan, tittar in i tunneln och lyssnar på guiden - så syftar handlingarna inte till att påverka SKB:s utformning av studiebesöken. Även delar av besöken på borrhålets plats är exempel på hur resenärerna utför handlingar på uppmaning av SKB då vi tittar på de hål, maskiner och borrhärdar som pekats ut för oss. Liknande exempel kan hämtas från besöken i Kapsellaboratoriet, Äspölaboratoriet och från besöksbalkongen i CLAB. Ett annat exempel är när resenärerna tittar på fotutställningen över Kapsellaboratoriet i samband med besöket där samt när resenärerna tittar på utställningen över SKB:s platsundersökningsarbete i Oskarshamn i samband med återträffen. Genom att det finns informationsblad som besökarna kan ta med sig hem underlättar SKB ytterligare för intresserade medborgare att få information om företagets arbete. Ovanstående exempel visar att SKB definierar kärnavfallsfrågan som en upplevelsefråga då det blir tydligt att det är viktigt för SKB att vi får se och känna miljön med våra egna sinnen.

Ett annat exempel på hur resenärerna deltar på uppmaning av SKB kan hämtas från resan till Östhammar då SKB uppmanar oss att delta i en frågesport.

Denna aktivitet initieras genom att SKB delar ut ett frågeformulär. Fyra personer har alla rätt, varav två tidigare jobbat på OKG. Frågesporten kan ses som ett lyckat försök från SKB:s sida att underlätta för medborgerligt engagemang då det faktum att alla resenärer fyller i formuläret är ett exempel på deltagande. Priserna består av saker med SKB:s logotyp på, vilket kan tolkas som ett försök från SKB:s sida att lansera sin verksamhet.

Sammanfattning

En viktig del i deltagardemokrati och deliberativ demokrati består av allmänhetens möjligheter att delta i planerade projekt och politiska frågor. I ovanstående avsnitt visas att resenärerna deltar på flera olika sätt i SKB:s studieverksamhet. Den största delen av deltagandet består av att resenärerna lyssnar på SKB:s information och tittar på de anläggningar och borrhälen som SKB-personalen visar. En annan vanligt förekommande form av deltagande består av resenärernas frågor och kommentarer. I huvudsak består dessa samtal av frågor och kommentarer från en resenär som sedan besvaras av SKB-personalen. En majoritet av dessa samtal har en direkt koppling till SKB:s presentationer och visningar, vilket indikerar att båda dessa informationsmetoder fångar resenärernas intresse. Samtalen handlar bland annat om SKB:s platsval, bentonitlerans egenskaper, bergskvaliteten, kapslarnas utformning samt kvaliteten på borrhålen. Alla dessa samtal är exempel på hur deltagandet från resenärerna utmynnar i deliberationer, men det finns också exempel på samtal som inte leder till deliberationer. Genom att inte besvara dessa frågor, drar SKB en gräns mot dessa. Det är tveksamt om sådant gränsarbete är förenligt med demokratiska ideal. Dessa samtalsförsök behandlade ämnen som markägarfrågor, kopplingen mellan ett slutförvar och arbetstillfällena och storleken på urankutsarna som används i reaktorerna. Det är dock viktigt att komma ihåg att SKB besvarade de flesta frågorna om markägarförhållandena i Oskarshamn. Ovanstående exempel visar på överlappningar mellan miljöbalkens krav på att involvera allmänheten i samrådsprocessen, deltagardemokrati och deliberativ demokrati. På så sätt kan SKB:s studieresor sägas utgöra exempel på samråd.

Det finns också exempel på hur endast delar av de demokratiska idealen uppfylls. Ett sådant exempel är samtal mellan SKB-personalen. Genom dessa samtal uppfylls informationskravet, men inte kravet på allmänt deltagande eftersom de inte initieras av en inbjuden resenär. Däremot leder ibland dessa samtal till att en resenär hakar på samtalet och på så sätt kan dessa samtal utvecklas till offentliga deliberationer. Ett annat exempel är samtal mellan resenärerna som fokuserar kärnavfallsfrågan. Här uppfylls kravet på allmänt deltagande medan kravet på att deliberationerna ska återspeglas i besluten inte uppfylls, eller annorlunda uttryckt: eftersom SKB inte deltar i samtalen minskar sannolikheten för att hänsyn till åsikter som framkommer i dessa kommer att

påverka beslutet. Därmed kan dessa samtal knappast påverka samrådsprocessen och det framtida slutförvaret. De flesta samtalen mellan resenärerna berörde dock inte kärnavfallsfrågan utan handlade om släktingar samt gemensamma vänner och bekanta. Dessa samtal är inte exempel på deltagardemokrati eller deliberation eftersom de inte berör kärnavfallsfrågan.

Det finns också exempel på samtal som inte tydligt kan klassificeras utifrån huruvida de är exempel på allmänt deltagande och deliberation. Det tydligaste exemplet berör en kustväg i Oskarshamn. Det framgår tydligt att vägfrågan berör en majoritet av resenärerna. Å ena sidan kan det långa samtalet om vägen sägas ha deliberativa inslag eftersom flera resenärer går i dialog med SKB om vägen och då företaget tydligt visar intresse för en fråga som berör de närboende. Å andra sidan är det tydligt att SKB försöker skapa en koppling mellan de närboendes upplevda problem med vägen och SKB:s planerade verksamhet. Det är tveksamt om detta är förenligt med deltagardemokrati eftersom denna förutsätter att det är allmänhetens intresse som fokuseras.

Ovanstående exempel på deltagande initierades i huvudsak av resenärerna själva, men det finns också exempel på deltagande som initierades av SKB. Ett sådant exempel består av samtalen mellan SKB-personalen och mig. Här uppfylls kraven på rätt till information och allmänt deltagande men eftersom de andra resenärerna inte hör våra samtal, så uppfylls inte deliberationskravet. Utöver sådana samtal så består denna form av deltagande av att resenärerna tittar på de artefakter som SKB pekar ut samt av att resenärerna deltar i en frågesport som organiserats av SKB.

Som visas ovan befäste resenärernas deltagande den ofta på förhand dragna gränsen mellan SKB som organisatör och resenärerna som 'åhörare'. Det finns dock några exempel på hur resenärerna försöker påverka resornas upplägg. Ett exempel är när en äldre man ifrågasätter SKB:s val av tidpunkt för naturinventeringar då han menar att de riskerar att störa djurlivet, vilket SKB avfärdar med att ett flertal experter har konsulterats innan undersökningarna startats. Här dras en tydlig gräns mot mannens försök att påverka SKB:s arbete vilket knappast är förenligt med vare sig deltagardemokratiska ideal eller med deliberativ demokrati. Ett annat exempel är när några gymnasister försöker påverka vilken film som ska visas. Dessa diskussioner kan ses som försök att påverka SKB:s upplägg av studieresan. SKB befäster sin organisationsroll genom att på egen hand bestämma vilken film som visas. På så sätt avfärdar SKB gymnasisternas försök att påverka vad som sker på resan. Trots att SKB inte tar intryck av gymnasisterna inleds en diskussion om omhändertagandet av kärnavfallet. Detta visar att en gränsdragning mot allmänt deltagande ändå kan leda till en diskussion om huvudfrågan för resan: kärnavfallet.

7.4 Studieresorna: deltagande, deliberation och den vidare samrådsprocessen

För att kunna analysera hur studieresorna och återträffen kan utgöra exempel på samråd återknyts till frågan om på vilket sätt studieresorna är exempel på deltagardemokrati och deliberativ demokrati och hur de förhåller sig till samrådsprocessen. En grundförutsättning för politiskt engagemang är att det finns personer som vill delta i beslutsprocessen. Inom deltagardemokratin betonas vikten av att allmänheten skapar aktiviteter i syfte att påverka politiska frågor. En stor majoritet av aktiviteterna kopplade till kärnavfallsfrågan anordnas av SKB. Genom att anordna gratis studieresor skapar SKB möjlighet för kommuninvånarna i de kommuner där företaget bedriver lokaliseringsstudier att ta del av företagets arbete med avfallsfrågan, vilket ligger i linje med demokratiska beslutsideal. Däremot är det tveksamt om det är förenligt med deltagardemokratiska ideal att endast kommuninvånare, fastighetsägare och sommargäster i dessa kommuner har möjlighet att delta på resorna eftersom personer i andra delar av landet kan känna sig minst lika berörda av slutförvarsfrågan och vilja påverka denna. Samtidigt är det viktigt att betona att SKB har anordnat ett par hundra resor sedan år 1992, vilket kan ses som ett exempel på hur aktiviteter på en icke-traditionell politisk arena (buss, tunnel, kärntekniska anläggningar och borrhål) skapar möjligheter för allmänheten att delta i en politisk fråga. Noterbart är också att SKB förlägger resorna till olika veckodagar samt försöker anpassa resornas upplägg efter målgruppen.

Det räcker dock inte att det finns möjlighet för allmänt deltagande, utan allmänheten måste också enligt den deltagardemokratiska modellen ta ansvar för att ta tillvara de möjligheter som ges. De invånare som deltar på en samrådsaktivitet kan sägas visa intresse för att delta i kärnavfallsfrågan. Cirka tio procent av invånarna i förstudie- och platsundersökningskommunerna har deltagit på studieresorna, vilket är betydligt fler personer än som har deltagit på andra aktiviteter i anslutning till det planerade slutförvaret. På så sätt har studieresorna blivit en av de främsta mötesplatserna mellan SKB och allmänheten. För att studieresorna ska kunna utgöra en viktig del av SKB:s samrådsprocess krävs dock att allmänheten aktivt försöker påverka lokaliseringsprocessen och att SKB tar hänsyn till allmänhetens intressen.

För att kunna påverka utformningen av det framtida slutförvaret krävs att allmänheten får information om den pågående lokaliseringsprocessen. SKB använder sig av flera olika metoder för att informera under resorna. Ett exempel på hur SKB informerar är visning av filmer med fokus på kärnavfallsfrågan. Genom dessa filmer får resenärerna bland annat information om den svenska kärnkraftens utveckling, hur kärnavfallet fraktas och mellanlagras och aktörers olika ansvarsområden för ett säkert omhändertagande av avfallet. Noterbart är att

trots att SKB-personalen uppmanar till frågor i anslutning till filmvisningarna reser resenärerna få frågor om filmernas innehåll.

En annan form av information är visning av anläggningar och borrhplåtar med koppling till ett planerat slutförvar. På så sätt får resenärerna möjlighet att med egna sinnen uppleva arbetet med det planerade slutförvaret. Denna informationsmetod verkar väcka större intresse hos resenärerna än filmvisningarna eftersom ett stort antal frågor ställdes i anslutning till visningarna. En majoritet av frågorna har koppling till SKB:s visningar. I samband med dessa besök finns det också vissa möjligheter för resenärerna att titta på egen hand. Det är dock viktigt att komma ihåg att resenärernas möjligheter att på egen hand utforska anläggningarna begränsas av olika utställningar och datorskärmar som är utformade av SKB. Genom att visa upp sin verksamhet och ge vissa möjligheter för resenärerna att själva utforska kärnavfallsfrågan har SKB utvecklat en strategi för informera om och väcka intresse för sin verksamhet. Traditionella presentationer är exempel på en tredje informationsmetod som SKB använder. Presentationerna handlar i första hand om SKB:s arbete, med undantag för Misterhultsgruppens och min korta presentation om våra arbeten. Genom presentationerna får resenärerna information om platsundersökningarna i Oskarshamn och Östhammar. Exempel på frågor som berörs i presentationerna är likheter och olikheter mellan resultaten av SKB:s arbete i kommunerna, behovet av nya vägar i anslutning till förvaret och ansökningsförfarandet för att få uppföra ett slutförvar med tillhörande anläggningar.

Ett fjärde sätt som SKB använder för att informera om sin verksamhet är privata samtal mellan SKB och resenärer. Sådana samtal uppstår till exempel genom att SKB ger ytterligare information när en resenär tittar på en utställningsmonter.

Ytterligare exempel på hur SKB informerar om sin verksamhet är företagets försök att påvisa lokalt stöd och nytta av sin pågående och planerade verksamhet. Exempel på sådana försök är att informatörerna berättar om bättre vägar och att företaget ser till sommarhus åt ägarna. Försöken att påvisa lokalt stöd sker fortlöpande under studieresorna. Då SKB:s mål med studieresorna är att presentera sin verksamhet och sina anläggningar i syfte att kunna uppföra ett slutförvar, antingen i Oskarshamn eller i Östhammar, finns en möjlighet att företaget även informerar om sin verksamhet på ett sätt som snarare syftar till att enrollera stöd för sitt planerade slutförvar än att ge saklig information.

Genom ovanstående informationsaktiviteter uppfyller SKB deltagardemokratins krav på rätt till information om förd politik. Samtidigt är det viktigt att notera att den mesta av informationen som ges på studieresorna redan är planerad av SKB på förhand. Ett sätt att få SKB att informera om andra saker än företaget planerat är om resenärerna ställer frågor om delar av kärnavfallsprogrammet. Möjligheten att påverka förd politik genom samtal är

också en del av deltagardemokratin, men framförallt en del av den deliberativa demokratin.

Som redan visats ställde resenärerna många frågor till SKB i anslutning till visningarna och presentationerna. Att ställa frågor är exempel på allmänt deltagande och rymms därmed inom deltagardemokratin. Noterbart är att de flesta frågor kan kopplas samman med den information som SKB ger i anslutning till visningar och presentationer. SKB besvarade de flesta av dessa, med undantag för vissa frågor om markägarförhandlingarna i Oskarshamn. Eftersom dessa förhandlingar berör privatpersoner kan en sådan gränsdragning vara rimlig även utifrån informationskravet. Då flertalet av frågorna utmynnade i samtal mellan resenärerna och SKB kan flera av dessa sägas rymma deliberativa inslag. Det finns dock också exempel på hur försök att starta ett samtal och/eller att påverka SKB:s arbete från resenärernas sida inte mynnar ut i en deliberation. Ett exempel är när en äldre man ifrågasätter tidpunkten för SKB:s undersökningar av naturen med hänvisning till att de kan störa djuren. Ett annat exempel är när gymnasisterna försöker påverka vilken film vi ska se på bussen. Det är knappast förenligt med demokratiska ideal att SKB på egen hand beslutar när det är lämpligt att genomföra undersökningar av naturen och vilka filmer som ska visas. Ett sådant ideal förutsätter snarare att resenärerna och SKB tillsammans diskuterar sig fram till vilken tidpunkt och film som är lämplig. Genom att det i första hand är de samtal som har karaktären ”fråga och svar” som utmynnar i deliberationer, kan dessa ses som exempel på att informationskravet uppfylls medan kravet på att allmänheten ska ha möjlighet att påverka slutförvarshandlingen (förd politik) inte uppfylls.

Utöver allmänt deltagande, en arena att delta på, information och samtal förutsätter deltagardemokratin att berörda parter har lika möjligheter att delta i det politiska arbetet. Det är tydligt att detta kriterium inte uppfylls i samband med studieresorna eftersom de helt planeras av SKB. Genom att resorna anordnas av SKB och då företagets informations- och samrådsverksamhet inte regleras i miljöbalken blir det logiskt att resorna domineras av företaget. Exempel på SKB:s dominans är att företaget på egen hand beslutar om vilka aktörer som bjuds in till resor, tid för resorna, utformningen av studieresorna, det vill säga vilka anläggningar och borrhål som visas och vilken information som ges samt hur frågor och hur kommentarer tas om hand.

För att studieresorna ska kunna sägas uppfylla demokratiska ideal räcker det inte med att SKB bjuder allmänheten att titta på företagets verksamhet och att resenärerna har möjlighet att ge kommentarer i samband med resorna. Genom arrangerandet av resorna skapar SKB visserligen förutsättningar för andra aktörer (allmänheten) att delta i beslut som berör dem, vilket ligger i linje med deltagardemokrati. Inom deliberativ demokrati och deltagardemokrati förutsätts också att allmänhetens värderingar och intressen beaktas. Denna tanke ligger

bakom miljöbalkens krav på samråd. Ett exempel på hur SKB försöker uppfylla detta krav är att företaget försöker påvisa att flera närboende har nytta av företagets pågående och planerade arbete, till exempel i form av en bättre väg i Oskarshamn. Ett deltagardemokratiskt ideal förutsätter dock att allmänheten har möjlighet att på egen hand formulera sina intressen och få gehör för dessa. Om försök att påverka SKB:s arbete med kärnavfallsfrågan som förs fram under studieresorna inte inkluderas i samrådsredogörelsen är det svårt att bedöma huruvida resorna verkligen är exempel på arenor för allmänt deltagande och del av samråd.

Däremot är det möjligt att diskutera vilka förutsättningar respektive hinder det finns för deltagardemokrati och deliberativ demokrati. Som visas ovan satsar SKB stora resurser på sin studieverksamhet då företaget har anordnat ett par hundra resor samt involverar många anställda i genomförandet av dessa. Denna satsning kan tolkas som att SKB skapar förutsättningar för allmänheten att delta i slutförvarsprojektet. Ovanstående analys visar också att resenärerna genom samtal och diskussioner är intresserade av att delta i lokaliseringsprocessen. På så sätt finns förutsättningar för allmänheten att påverka processen, men det finns också indikationer på svårigheter att koppla samman allmänhetens deltagande och engagemang under studieresorna med den kommande samrådsredogörelsen och det framtida beslutet om slutförvaret.

Det kanske största problemet med studieresorna utifrån demokratiska ideal är problemen med att kontrollera om, och i så fall hur, SKB tar hand om resenärernas försök att påverka det framtida slutförvaret. Problemet är en följd av att resorna helt arrangeras av SKB och att företaget på egen hand utformar reglerna för dessa. Genom att ingen dokumentation görs av studieresorna är det mycket svårt att kontrollera att önskemål och inspel från allmänheten kommer att påverka SKB:s arbete med kärnavfallsfrågan och det framtida beslutet om det planerade slutförvaret. För att kunna kontrollera huruvida SKB tar tillvara sådana kommentarer skulle anteckningar om frågor, kommentarer och samtal behöva dokumenteras. Detta skulle antingen kunna utföras av SKB eller av en extern aktör. Utifrån ett deltagardemokratiskt perspektiv krävs dock att resenärerna har möjlighet att påverka beskrivningen innan den inkluderas i samrådsredogörelsen. Ett annat problem med studiereverksamheten ur ett deltagardemokratiskt och deliberativt demokratiskt perspektiv är att det är svårt för någon annan aktör än SKB att få en överblick av vad som sker på resorna. På så sätt är det endast SKB som har kontroll över huruvida det finns en återkoppling mellan vad som sker på resorna, samrådsredogörelsen och det framtida beslutet. Ytterligare ett problem är att SKB i princip är ensam informatör under resorna. För att underlätta för resenärerna att påverka det framtida slutförvaret behövs information om flera olika perspektiv på den planerade slutförvaringen då sådan information kan leda till andra och fler kommentarer. Tanken att inkludera flera perspektiv ligger i linje

med deliberativ demokrati. Det är tveksamt om det räcker att annan information finns tillgänglig på andra platser eftersom en majoritet av resenärerna antagligen inte deltar på andra informationsaktiviteter i anslutning till det planerade slutförväret.

För att sammanfatta: analysen av SKB:s studieverksamhet visar att det finns inslag av såväl deltagardemokrati som deliberativ demokrati. Däremot finns tydliga svårigheter att bedöma kopplingen mellan allmänhetens engagemang och diskussioner och SKB:s samrådsprocess eftersom företaget är den enda aktör med översyn över studieresorna och då företaget ensam skriver samrådsredogörelsen. På så sätt finns möjligheten att de inslag av deltagande och deliberation som återfinns på studieresorna inte kommer att avspeglas på det slutliga beslutet om det framtida slutförväret.

8. Det svenska kärnavfallet: en avslutande diskussion

8.1 Inledning

I detta avslutande kapitel ska kärnavfallsdemokratin sammanfattas. Två viktiga frågor som ska analyseras är följande: *Vilken form av demokrati utvecklades i de fyra studerade fallen av svensk kärnavfallspolitik?* och *Hur förhåller sig kärnavfallsdemokratin till de fyra demokratimodellerna?*

Efter denna korta inledning ges en kort summering av hur Oskarshamns och Östhammars kommuner arbetar med kärnavfallsfrågan. Dessa två kommuners arbete skiljer sig från Nyköpings och Tierps. Vidare ges en beskrivning av miljödomstolens och regeringens återstående arbete. I det tredje avsnittet presenteras några viktiga faktorer som återfinns både i de traditionella demokratimodellerna och i de fyra studierna av kärnavfallsdemokrati. På så sätt ges en beskrivning av hur dessa faktorer tog sig uttryck i förstudierna i Nyköping och Tierp samt i platsundersökningskedets utökade samrådsmöten och studieresor. I det fjärde avsnittet sammanfattas den svenska kärnavfallsdemokratin. Detta görs utifrån de fyra fallstudierna och de viktiga faktorer som tidigare urskiljts. Sammanfattningen leder fram till en modell, en kärnavfallsdemokratimodell, som benämns *demokrati på delegation*. I det femte avsnittet redovisas en jämförelse mellan kärnavfallsdemokratin och de fyra traditionella demokratimodellerna. Kapitlet avslutas med en diskussion av de demokratiska implikationer som *demokrati på delegation* föranleder samt några förslag till vidare forskning.

8.2 Platsundersökningskommunernas beredningsarbete samt miljödomstolens och regeringens kommande beslut

De fyra fallstudierna som beskrivits i tidigare kapitel utgör ingen heltäckande beskrivning av kärnavfallsfrågans hantering i Sverige. I detta avsnitt ska därför kortfattat redogöras för några aktiviteter som lämnats utanför tidigare beskrivningar, men som utgör viktiga komplement till de fyra fallstudierna. Först beskrivs det kommunala arbetet i de två kommunerna Oskarshamn och Östhammar. Arbetet i dessa kommuner har varit annorlunda organiserat jämfört med Nyköping och Tierp. Sedan beskrivs miljödomstolens och regeringens arbete kort. Detta ger oss möjlighet att sätta in de fyra fallstudierna i ett bredare sammanhang.

Kärnavfallsarbetet i Oskarshamn och Östhammar kan till stor del ses som exempel på traditionell parlamentarisk demokrati eftersom såväl kommunfullmäktige (KF) som kommunstyrelse (KS) i de båda kommunerna kontinuerligt involverats i såväl beredningsarbete som beslutsfattande i anslutning

till kärnavfallsfrågan. Ett exempel på detta är att kommunfullmäktige i båda kommunerna beslutade om deltagande i förstudie. Något sådant beslut togs aldrig i Nyköping. I Tierp beslutade visserligen KF om deltagande i en förstudie, men intervjupersonerna menar att frågan var dåligt förankrad hos politikerna. Det kanske tydligaste exemplet på parlamentarisk demokrati är att KF i Oskarshamn utsågs till referensgrupp för kommunens kärnavfallsarbete. Även kommunstyrelserna i Oskarshamn och Östhammar har involverats i kärnavfallsfrågan. Exempelvis har ett avtal mellan KS i Östhammar och SKB slutits angående förstudien. Kommunstyrelsen i Östhammar har också till uppgift att ge uppdrag åt två av de kommunala arbetsgrupper som arbetar med kärnavfallsfrågan: Beredningsgruppen och Referensgruppen. Beredningsgruppen består av kommunfullmäktigeledamöter. Referensgruppen består av kommunfullmäktigeledamöter, politiska representanter från Tierp och Älvkarleby samt representanter från Energi för Östhammar (EFÖ), Opinionsgruppen för säker slutförvaring i Östhammar (OSS) och den lokala naturskyddsföreningen. KS i Östhammar är också representerade i Planeringsgruppen som har till uppgift att samordna kommunens förberedelser inför ett eventuellt slutförvar i kommunen. Kommunstyrelsen i Oskarshamn är till exempel styrgrupp åt Lokal kompetensuppbyggnad i Oskarshamn (LKO) som sköter den praktiska verksamheten. Dessutom utses medlemmarna i de kommunala arbetsgrupperna av KS. I Nyköping och Tierp hade KS inget officiellt uppdrag under förstudiearbetet.

Det tydligare parlamentariska inslaget i Oskarshamn och Östhammar innebär att det finns en koppling mellan beredningsarbetet och KF:s beslut om kommunernas deltagande i SKB:s arbete. Denna koppling var däremot otydlig i anslutning till förstudierna i Nyköping och Tierp då en stor del av det kommunala arbetet utfördes av aktörer utanför den parlamentariska demokratin. Gemensamt för de fyra fallen liksom Oskarshamns och Oskarshamns hantering av kärnavfallsfrågan är att den hanteras av blandade grupper bestående av politiker, allmänhet, opinionsgrupper och experter. Detta innebär att frågan flyttas mellan olika arenor beroende på var i lokaliseringsfasen frågan befinner sig och beroende på vilken aktör som anordnar en aktivitet i anslutning till slutförvaret. I alla kommunerna återfinns inslag av governance. I Östhammar initierades Referensgruppen av kommunen och består av representanter för både det politiska och det civila samhället. Det finns också starka inslag av deltagardemokrati eftersom tre lokala opinionsgrupper deltar aktivt i kärnavfallsarbetet. Liknande grupper återfanns också under förstudierna i Nyköping och Tierp. I Oskarshamn är engagemanget från civilsamhället mindre, även om Misterhultsgruppen deltar i arbetet. Misterhultsgruppen består till största delen av representanter för det civila samhället i form av olika föreningar och intresseorganisationer. Gruppen är dock tillsatt av KS och kan därför snarare ses

som exempel på governance än deltagardemokrati. Noterbart är att ingen lokal opinionsgrupp i anslutning till kärnavfallsfrågan har bildats i Oskarshamn.

Sammanfattningsvis är den största skillnaden mellan de fyra kommunerna att Oskarshamns och Östhammars arbete med kärnavfallsfrågan har ett betydligt större inslag av parlamentarisk demokrati än vad Nyköpings och Tierps förstudiearbete hade. Kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens engagemang i Oskarshamn och Östhammar innebär inte att kärnavfallsfrågan under platsundersökningsskedet styrs av den parlamentariska demokratin eftersom en majoritet av beredningsarbetet fortfarande utförs av SKB. I takt med att vi närmar oss SKB:s inlämnande av ansökan till miljödomstolen och regeringen om att få uppföra ett slutförvar med tillhörande anläggningar kommer dock den nationella nivån att involveras allt mer. Ansökan kommer också att granskas av Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM). Detta innebär att SKB:s ansökan kommer att granskas av miljödomstolen och regeringen, vilka inte har involverats i SKB:s fortlöpande arbete i lika stor utsträckning som kommunerna och SSM:s föregångare SKI och SSI. Eftersom det inte finns någon garanti för att regeringen och miljödomstolen överhuvudtaget kommer att ta hänsyn till vare sig den lokala parlamentariska demokratin eller opinionsgruppernas erfarenhetsbaserade expertis finns en parallell till förstudierna i Nyköping och Tierp, nämligen att beslutsmakten återfinns hos aktörer som var frånvarande under processen då dessa har delegerat beredningsarbetet till andra aktörer utan att själva vara närvarande.

8.3 Frågor om demokrati i kärnavfallsfrågan

I detta avsnitt kommer sex demokratifaktorer att lyftas fram. Dessa är centrala för alla de fyra demokratimodellerna som presenteras i kapitel 3, men de tar sig olika uttryck i de olika modellerna. Analysen av de fyra fallen visar också att dessa faktorer är viktiga för arbetet med kärnavfallet. Därför ges nu en beskrivning av hur dessa faktorer ser ut i den praktiska demokratin med kärnavfallet. Den första faktorn är *synen på folket, opinionsgrupper, valda representanter och experter*. Den andra är *synen på beredningsarbete och beslutsfattande* och den tredje är *återkoppling* mellan beredning och beslutsfattande. Den fjärde handlar om på vilken *arena* beredningsarbetet och beslutsfattandet sker. Den femte faktorn är berörda parter *rätt till information* och den sjätte är *hur beslut fattas*.

Den första faktorn, *folket*, handlar bland annat om synen på allmänheten. Förstudie- och platsundersökningskommunerna och SKB satsar stora resurser på information samt försöker engagera allmänheten. Det allmänna intresset har varit lågt med undantag för att delta på SKB:s studieresor till kärntekniska anläggningar i Oskarshamn och Östhammar. Genom allmänhetens bristande intresse har den till stor del reducerats till informationsmottagare i stället för att spela en central roll för det politiska arbetets utformning. Synen på allmänheten speglas bland

annat i vilka personer som inkluderas respektive exkluderas. Gemensamt för de fyra fallstudierna är att kommunerna och SKB dragit en gräns gentemot boende utanför lokaliseringskommunerna då dessa inte har uppmantras att bidra med synpunkter på kärnavfallsfrågan. Däremot har vissa informationsaktiviteter för boende i grannkommunerna genomförts. Vidare innebär gränsdragningen att kärnavfallsfrågan behandlas som en lokal fråga, trots att det slutligen är regeringen som ska godkänna SKB:s plats- och metodval och frågan blir då nationell.

Demokratimodellerna, med undantag för teknokratin, liksom subpolitikbegreppet och governancebegreppet, betonar vikten av ett livligt civilt samhälle. Detta för oss över till *synen på opinionsgrupper*. Både under förstudie- och platsundersökningsfasen har lokala opinionsgrupper engagerat sig i kärnavfallsfrågan. Några av grupperna har erhållit ekonomiskt stöd från kommunernas kärnavfallsbudget. Detta tillsammans med att flera av grupperna har deltagit i kommunala arbetsgrupper och har anordnat egna aktiviteter har bidragit till att grupperna blivit viktiga aktörer i kärnavfallsfrågan.

Även *valda representanter* har en viktig roll inom demokratimodellerna. Under förstudierna var såväl nationella som lokala politiker frånvarande. Exempelvis fattades inget politiskt beslut om en förstudie i Nyköping. Dessutom engagerade sig inte KF och KS i Nyköping och Tierp i någon större utsträckning i beredningsarbetet. Politikernas agerande fick till följd att dessa förstudier definierades som icke-politiska då varken valda representanter eller allmänheten hade möjligheter att påverka huruvida en förstudie skulle genomföras eller inte. Hänvisningen till att det är upp till SKB att besluta om en förstudie är exempel på delegering till ett företag och en expertaktör. Samtidigt som KF inte deltog i det fortlöpande förstudiearbetet satsade andra politiker i Nyköping och Tierp stora resurser på att skapa kommunala arbetsgrupper för att följa SKB:s arbete, engagera föreningar och informera allmänheten. KF engagerades först i samband med besluten om en platsundersökning. Politikernas frånvaro gjorde det svårt för folket att veta vilken aktör som företrädde dem, vilket är en central fråga inom den representativa demokratin. Politikernas frånvaro ledde till att den representativa demokratin åsidosattes. Frånvaron av valda representanter återfinns också i de två fallen under platsundersökningskedet då endast ett fåtal lokalpolitiker närvarade under två av samrådsmötena och ingen närvarade under studieresorna trots att såväl kommunfullmäktige som kommunstyrelse i Oskarshamn och Östhammar arbetar med frågan.

Ytterligare en viktig aktör är *experter*. De engagerade aktörerna definierar kärnavfallsfrågan som experttunga även om de har olika uppfattning om vem som är expert. Frågan om vem som är expert är öppen för förhandling och flera gränsdragningsförsök genomfördes i syfte att inkludera och exkludera vissa aktörer i expertkategorin. I de fyra fallen återfinns två expertkategorier: traditionella respektive erfarenhetsbaserade experter. Det tydligaste exemplet på

en traditionell expert är SKB, även om några av opinionsgrupperna ifrågasätter företagets kunskap och presenterar alternativ kunskap. I Nyköping kan IoB, Referensgruppen och Tjänstemannagruppen men även Rädda Fjällveden och Tystbergagruppen ses som erfarenhetsbaserade experter. Likaså kan Referensgruppen och projektledningen, SOS-Tierp och Mehedeby-Orrskogsgruppen ses som erfarenhetsbaserade experter i Tierp. Under samrådsmötena kan de inbjudna opinionsgrupperna kategoriseras som erfarenhetsbaserade experter. I praktiken fanns det ingen direkt koppling mellan de erfarenhetsbaserade experternas beredningsarbete och besluten om en eventuell platsundersökning. I stället fattades besluten av ledamöter i KF som var lekmän i kärnavfallsfrågan. Genom att SKB anordnar särskilda samrådsmöten med opinionsgrupperna ges de möjlighet att ge uttryck för sin expertis under beredningsarbetet, men det finns ingen garanti för att denna expertis kommer att beaktas av miljödomstolen eller regeringen. En annan form av traditionella experter är kommunala tjänstemän. I enlighet med den representativa demokratin ska det finnas en tydlig åtskillnad mellan politikernas och tjänstemännens arbetsuppgifter. I realiteten var denna gräns otydlig i Nyköping och Tierp, till exempel genom tillsättningen av IoB och projektledningen.

En viktig demokratisk fråga är *synen på beredningsarbete och beslutsfattande*. Av föreliggande fallstudier framgår tydligt att en stor del av arbetet med kärnavfallsfrågan sker inför kommunfullmäktigebeslut om platsundersökningar och inför regeringens kommande beslut. I Nyköping behandlades inte förstudiefrågan i fullmäktige. Dessutom var både fullmäktige i Nyköping och Tierp frånvarande under förstudiefasen och i stället blev det upp till de kommunalt tillsatta arbetsgrupperna, SKB, opinionsgrupperna och ett fåtal engagerade medborgare att arbeta med förstudierna. Denna inställning leder till demokratiska implikationer eftersom underlaget för kommunfullmäktiges ställningstagande arbetas fram under själva arbetet med förstudien och platsundersökningen. Likaså kan SKB:s samrådsprocess ses som en del av den beredningsprocess som ligger till grund för regeringens beslut om slutförvaret. Politikerna deltar inte heller i någon större utsträckning i samrådsprocessen. Detta får till följd att det uppstår en situation där politikerna förväntar sig att allmänheten och opinionsgrupperna ska engagera sig i en fråga som de själva är frånvarande i men ska fatta de avgörande besluten om. Vi kan här identifiera ett glapp mellan beredning och beslut.

Som framgår av fallstudierna utspelar sig en stor del av det politiska arbetet *inför* de politiska besluten utanför parlamentet. En viktig fråga inom framförallt den deltagardemokratiska och den deliberativa demokratimodellen är *återkoppling* mellan allmänhetens engagemang i politiska frågor och beslut respektive återkoppling mellan demokratiska deliberationer och beslut. I Nyköping och Tierp fanns ingen tydlig koppling mellan de kommunala arbetsgruppernas och opinionsgruppernas arbete med förstudier och besluten i fullmäktige. Eftersom

inga rikspolitiker var närvarande under samrådsmötena eller studieresorna uppstår en uppdelning mellan beredande och beslutande aktörer, vilket kan försvåra kopplingen mellan samrådsprocessen och det framtida regeringsbeslutet. Frågan om återkoppling kan också påverka deltagardemokratins och den deliberativa demokratins krav på att allmänheten ska ha möjlighet att påverka det framtida beslutet om slutförvaret.

Eftersom lokaliseringsstudierna fortfarande pågår har SKB inte ännu sammanställt sin miljökonsekvensbeskrivning och sin samrådsredogörelse. Som visas i kapitel 6 och 7 är förutsättningarna för att synpunkter ska tas om hand olika vid dessa aktiviteter. I samband med samrådsmötena upprättar SKB protokoll, vilket innebär att det finns möjligheter för en aktör som upplever det som att dennas synpunkter inte nedtecknats att påpeka detta. Samtidigt är de studerade samrådsmötena problematiska ur ett demokratiskt perspektiv eftersom de i huvudsak utformas av en aktör: SKB. I samband med studieresorna förs inga protokoll och det blir upp till SKB att avgöra vilka synpunkter som ska nedtecknas. Detta tillvägagångssätt innebär att det blir svårare för resenärer än för de aktörer som deltar på samrådsmöten att påverka SKB:s arbete. På så sätt blir studieresorna problematiska utifrån kravet på återkoppling mellan deliberationer och beslut. Detta problem är en följd av att SKB på egen hand utformar samrådsverksamheten, att verksamheten sker utanför det parlamentariska systemet och att företag inte har samma skyldigheter som valda representanter. Utifrån detta perspektiv kan det tyckas motsägelsefullt att fler personer deltar på resorna än på mötena eftersom det är svårare att påverka slutförvaret via resorna. En möjlig förklaring till det stora deltagandet är resornas upplägg, det vill säga en kombination av kärnavfallsinformation, upplevelser, god mat, trevligt sällskap och utflykt. Även om studieresorna kan innebära ett återkopplingsproblem kan de fylla en viktig funktion som informationsarenor.

Som framgår av fallstudierna utspelar sig kärnavfallsdemokratins på olika *arenor*. En stor del av arbetet sker utanför de parlamentariska arenorna, speciellt gäller detta samrådsmötena och studieresorna. Samtidigt är folkvalda politiker viktiga då SKB:s arbete granskas av och måste godkännas av regeringen. Detta innebär att regeringen i första hand är viktig i samband med beslutsfattandet, medan andra arenor är viktiga under beredningsarbetet. De arenor som involveras under beredningsfasen kan ses som subpolitiska. Att en stor del av beredningsarbetet sker på subpolitiska arenor medan besluten fattas på den parlamentariska arenan är en följd av att politikerna har delegerat kärnavfallsfrågan till SKB. Det är dock inte självklart att det subpolitiska beredningsarbetet kommer att påverka det framtida regeringsbeslutet och kommunfullmäktigebesluten. Å ena sidan kan de kommunala grupperna som startades under förstudierna ses som centrala arenor. Å andra sidan finns inga tydliga indikationer på hur gruppernas arbete beaktades vid kommunfullmäktigebesluten. Även när det gäller de lokala opinionsgrupperna

blir bilden tvetydig eftersom de tillskrivs olika mycket inflytande. Däremot framstår SKB:s aktiviteter som viktiga arenor då företaget har det yttersta ansvaret för beredningsarbetet.

För att kunna delta i politiska frågor krävs att intresserade aktörer har *rätt till information*, vilket ses som en central faktor i alla demokratimodeller förutom teknokratien. Rätten till information betonas också i miljöbalken. Fallstudierna visar att inte bara politiker försöker nå ut med information, utan även SKB och opinionsgrupperna försöker lansera sin syn på kärnavfallsfrågan. Detta innebär att det fanns goda möjligheter för intresserade att få information om kärnavfallsfrågan.

Ett begrepp som använts för att beskriva hur en aktör agerar för att lansera sin ståndpunkt är *demonstration*. En demonstration kräver en demonstratör, en publik, en arena samt strategier för att presentera en verksamhet på ett övertygande sätt.⁶⁸⁷ På studieresorna till kärntekniska anläggningar utgörs demonstratören av SKB-personalen och guiderna vid anläggningarna. Publiken utgörs av resenärerna. Till arenorna räknas både de anläggningar som SKB visar upp och bussen. Exempel på presentationsstrategier som SKB använder är visning av anläggningarna, presentationer, samtal med resenärerna, filmvisning samt guidning. En demonstration innebär alltid risker då demonstratören inte kan vara säker på publikens reaktion. Exempel på sådana risker är att publiken kan ifrågasätta demonstratörens verksamhet på ett sätt som kan skada denna eller att publiken försöker överta demonstratörsrollen.⁶⁸⁸ SKB har därför noggrant utformat ett program för studieresorna. Företaget har också genom undersökningar fått respons på att ett deltagande på studieresor leder till ökad acceptans för företagets arbete.

Det tydligaste exemplet på hur SKB försöker upprätthålla gränsen mellan sig själv som demonstratör och övriga resenärer som åhörare är att företaget på egen hand utformar programmet för studieresorna samt är de enda guiderna på aktiviteterna. SKB har också utvecklat strategier för att informera om sin verksamhet på ett intressant och begripligt sätt. SKB:s strategi att inte bara presentera sin verksamhet genom föredrag, utan även i form av upplevelser är framgångsrik eftersom ett stort antal kommuninvånare deltar på resorna och är nöjda med upplägget. Genom sina resor försöker SKB ge en positiv bild av sin verksamhet, vilket kan ses som en informationsstrategi. Vidare har SKB utvecklat strategier för att få resenärerna att trivas under hela resan. Slutligen vill SKB samtala om sin verksamhet med invånarna i de kommuner som medverkar i kärnavfallsarbetet.

Sammantaget innebär ovanstående strategier att SKB har hittat metoder för att presentera sin verksamhet på ett intressant sätt. Om resorna uteslutande hade

⁶⁸⁷ Barry 2001 ss. 76f & 183f, Peters 2001 ss. 710f & 715 och Hilgartner 2000 ss. 3-11.

⁶⁸⁸ Hilgartner 2000 ss. 7 & 11f.

fokuserat på slutförvarsfrågan finns en risk att det hade varit svårt att locka så många personer att delta. Inbjudan till samtal om slutförvaret kan innebära att SKB:s kompetens och arbete ifrågasätts. Samtalen karaktäriseras dock av att deltagarna endast ställer frågor i anslutning till SKB:s visning av anläggningarna och föreläsningar och SKB svarar. Samtalen blir därmed snarare en del av SKB:s planerade demonstration.

Det finns även inslag av demonstration under samrådsmötena eftersom SKB ger information och de övriga samrådsdeltagarna lyssnar och ställer frågor. Under samrådsmötet i Östhammar raserades dock gränsen mellan SKB som demonstratör och övriga deltagare som åhörare eftersom OSS Östhammar tilläts att hålla en presentation och därmed tillfälligt delade demonstratörsrollen med SKB. OSS presentation kan utifrån demokratimodellernas krav på *rätten till information* ses som något positivt, samtidigt är det viktigt att notera att det deltagardemokratiska idealet att medborgarsammanslutningar ska ges stort utrymme inte tillfullo tillgodosågs eftersom OSS inte deltog på samråden på samma villkor som SKB. Exempel på detta är att arenan tillhandahölls av SKB och att företaget har större informationsresurser än den ideella föreningen OSS. Sammanfattningsvis kan sägas att SKB är mer framgångsrik i sin demonstratörsroll under studieresorna än under samråden. En möjlig förklaring är att resenärerna till skillnad från opinionsgrupperna inte har ett uttalat syfte att påverka SKB:s arbete.

Utifrån fallstudierna framgår det tydligt att kärnavfallsfrågan till stor del är en beredningsfråga. En viktig del av beredningsprocessen utgörs av SKB:s samrådsprocess. Denna process består till stor del av samtal mellan SKB och inbjudna samrådsaktörer. Detta innebär att samtalen utgör en viktig faktor för *hur beslut fattas* i kärnavfallsfrågan. Det finns stora likheter mellan samtalen på samrådsmötena och studieresorna då dessa i huvudsak består av frågor (från inbjudna samrådsdeltagare eller resenärer) och svar (från SKB). Gemensamt för båda aktiviteterna är att det ställs många frågor och att många kommentarer ges. Samtalen och diskussionerna har oftast tydlig koppling till SKB:s presentationer och visningar. Det finns också skillnader mellan samtalen och diskussionerna på de båda aktiviteterna. Det förekommer fler rationella deliberationer under mötena än under resorna. En orsak till detta är att en stor del av de inbjudna aktörerna kritiserar SKB:s information och övriga verksamhet samt underbygger sin kritik med hänvisning till egna kunskaper och genom hänvisning till externa experter. En annan orsak är att även SKB underbygger flera av sina argument med vetenskapliga resultat och med hänvisning till expertkunskaper. Detta får till följd att flera av diskussionerna blir kunskapsintensiva. Valet av rationella deliberationer kan ses som en strategi för att erhålla stöd för de egna argumenten. Det förekommer också fler gränsdragningar både gentemot aktörer och mot teman under mötena än på resorna. Orsaken till detta är att deltagarna här i större

grad utmanar SKB:s information samt utmanar företaget om informatörsrollen. I samband med studieresorna påminner kommunikationen snarare om samtal än diskussioner. Dessa samtal kan därför i huvudsak beskrivas som deltagande deliberation. En möjlig orsak till att rationella deliberationer är mer vanliga på mötena än på resorna är att det främst är på samrådsmötena som SKB utmanas om sin informatörs- och expertroll. En möjlig förklaring är de aktörer som deltar på aktiviteterna. På samrådsmötena deltar flera opinionsgrupper, det vill säga aktörer som liksom SKB har som mål att presentera sin syn på kärnavfallsfrågan. Eftersom flera av medlemmarna har följt kärnavfallsfrågan och lokaliseringsprocessen under längre tid har de också mer kunskaper än resten av allmänheten. Denna kunskap kan vara en möjlig förklaring till varför opinionsgrupperna är mer benägna att ställa kritiska frågor och ge kritiska kommentarer än resenärerna.

8.4 Demokrati på delegation: modell över svensk kärnavfallsdemokrati

Ovan gavs en beskrivning av några viktiga faktorer som utgör grunden i de demokratimodeller som redovisas i kapitel 3. Beskrivningen görs utifrån de fyra fallstudierna. I detta avsnitt sammanfattas kärnavfallsdemokratins kännetecken i en modell. Grunden för skapandet av en modell är de fyra fallstudierna: förstudierna i Nyköping och Tierp samt samrådsmöten och studieresor. Modellutvecklingen sker utifrån en diskussion av följande sex kännetecken: *synen på folket, opinionsgrupper, valda representanter och experter, synen på beslutsfattare och beredningsaktörer, återkoppling mellan beredning och beslut, på vilka arenor kärnavfallsfrågan hanteras, berörda parter rätt till information och hur politiska beslut fattas*. Kan kärnavfallsarbetet beskrivas som en egen demokratimodell? Har vi funnit en kärnavfallsdemokrati? Hur skiljer i så fall denna sig från de andra demokratimodellerna? Avslutningsvis diskuteras huruvida kärnavfallsdemokratien är demokratisk eller ej.

En viktig demokratifaktor är vilka aktörer som ses som legitima parter i politiska frågor. Exempel på sådana aktörer är folket, valda representanter, opinionsgrupper och experter. Till *folket* inkluderas i första hand invånare i de kommuner som deltar i SKB:s lokaliseringsarbete och i andra hand boende i grannkommunerna. Övriga svenskar ges inget större utrymme i kärnavfallsdemokratien. En annan aspekt av *folket* är synen på allmänt deltagande. En stor del av deltagandet i kärnavfallsdemokratien består av att allmänheten deltar på en annan aktörs arena (SKB) och i första hand tar emot information snarare än att den själv organiserar aktiviteter i syfte att påverka kärnavfallsfrågan. *Opinionsgrupper* ges visst ekonomiskt stöd inom kärnavfallsdemokratien och inbjuds att delta ett par kommunala arbetsgrupper och ses därmed som en viktig aktör.

Kärnavfallsdemokratin har en tydlig gräns mellan lokala respektive nationella *politikernas* engagemang och roll. Medan regeringen involveras var tredje år vid granskningen av SKB:s FUD-program och i samband med granskning av SKB:s ansökan om att få uppföra ett slutförvar, så involveras lokalpolitiker fortlöpande i frågan. Arbetsdelningen mellan politikerna innebär att frågan delegeras från nationell till lokal nivå. En liknande arbetsdelning återfinns mellan lokala politiker då KF i Nyköping och Tierp delegerade det politiska arbetet till ett fåtal politiker i kommunalt tillsatta arbetsgrupper. Ytterligare ett exempel på delegering är att ett flertal lokala tjänstemän engagerades i förstudierna samtidigt som KF och KS var frånvarande under förstudiens gång. Ytterligare en viktig aktör i kärnavfallsdemokratin är *experter*. Med experter avses här både traditionella experter (till exempel tjänstemän, SKB och forskare) och erfarenhetsbaserade experter (till exempel medverkande i kommunala arbetsgrupper och opinionsgrupper).

En annan viktig faktor är *synen på beslutsfattare och beredningsaktörer*. Inom kärnavfallsdemokratin finns en uppdelning mellan aktörer som deltar i beredningsarbetet respektive beslutsfattandet. Beredningsaktörerna består under förstudiefasen i första hand av ett fåtal lokala politiker som deltar i kommunala arbetsgrupper, SKB, opinionsgrupper och ett fåtal engagerade privatpersoner. Dessa aktörer kan också ses som kärnavfallsexperter. Under platsundersökningsskedet deltar visserligen KF och KS i kommunernas beredningsarbete, men eftersom de inte deltar på vare sig på samrådsmöten eller studieresor kan även dessa ses som exempel på delegering av beredningsarbetet till subpolitiska aktörer. Exempel på sådana subpolitiska aktörer är SKB, opinionsgrupper och de medborgare som deltar på studieresorna. I samband med att SKB:s slutförvarsansökan lämnas in utgör regeringen och miljödomstolen beslutsfattare. Uppdelningen mellan beredningsaktörer respektive beslutsfattare innebär att kärnavfallsfrågan till stor del hanteras av aktörer som allmänheten inte kan välja men som är insatta i frågan medan besluten fattas av valda representanter som många gånger är lekmän i frågan, därför att de inte löpande är engagerade i frågan. Arbetsdelningen mellan olika aktörer under olika faser av kärnavfallsfrågan leder till att *återkopplingen* mellan beredningsarbete och beslutsfattare blir otydlig i kärnavfallsdemokratin.

En tredje faktor är på vilka *arenor* som kärnavfallsdemokratin utspelar sig och vilken betydelse dessa arenor tillskrivs. Här blir det tydligt att kärnavfallsfrågan pendlar mellan subpolitiska arenor (kommunala arbetsgrupper, SKB:s aktiviteter och opinionsgrupper) och parlamentariska arenor (kommunfullmäktige och regeringen) beroende på om frågan befinner sig under berednings- eller beslutsfasen. Detta leder till en kamp om vilka arenor som ska ses som viktiga inför kommunfullmäktigebeslut under förstudierna och inför regeringsbeslutet om slutförvaret. Det är inte säkert att det är de aktörer som varit aktiva på de

subpolitiska arenorna under beredningsarbetet som får inflytande över den parlamentariska demokratis beslut.

En fjärde faktor är berörda parter *rätt till information*. Inom kärnavfallsdemokratin läggs stora resurser på information av såväl SKB som berörda kommuner och engagerade opinionsgrupper. Även om det finns olika informationsavsändare så har en aktör, SKB, betydligt större resurser i form av tid, pengar och kunskap än de övriga informationsavsändarna. SKB:s informationsarbete kan beskrivas som en aktivitet som syftar till att övertyga mottagarna om att deras syn på plats och metod är den rätta. Detta innebär att det blir viktigt att upprätthålla gränsen mellan informationsavsändare respektive mottagare. Förmågan att formulera argument, övertyga, underbygga information med expertkunskap, ge ett positivt intryck av sin verksamhet samt möjligheten att nå ut till så många aktörer som möjligt blir därför viktiga aspekter av informationskravet. Liknande villkor gäller för opinionsgrupperna, men de möter betydligt färre personer och har betydligt mindre resurser. Genom att den mesta av informationen tillhandahålls av SKB erbjuds mycket information via subpolitiska arenor. Sammanfattningsvis innebär detta att informationen får en subpolitisk avsändare samtidigt som beslutet ska fattas av en parlamentarisk aktör: regeringen.

En femte demokratifråga är *hur beslut fattas*. I kärnavfallsdemokratin utvidgas denna faktor till att inkludera hur aktörerna arbetar under beredningsarbetet. En stor del av beredningsarbetet under platsundersökningsskedet består av olika former av samtal mellan SKB och inbjudna samrådsaktörer. Samtalen kan beskrivas som deltagande *och* rationell deliberation. Eftersom det dessa deliberationer i huvudsak sker utan deltagande av parlamentariska aktörer uppstår situationen att beredningsarbetet till stor del består av deliberationer utan tydlig *återkoppling* till regeringens kommande beslut. Annorlunda uttryckt: beredningsarbetet kan ses som en form av deliberativ demokrati medan beslutsfattandet följer den representativa demokratis ideal.

Sammanfattningsvis kan kärnavfallsdemokratin beskrivas som *demokrati på delegation* eftersom en stor del av det politiska beredningsarbetet är delegerat från parlamentariska aktörer och arenor till subpolitiska aktörer och arenor. Samtidigt kännetecknas modellen av att beslut fattas av valda representanter på den parlamentariska arenan. Likaså ges den mesta av informationen av en subpolitisk aktör på subpolitiska arenor, vilket är en följd av att beredningsarbetet har delegerats till SKB. Under beredningsarbetet ges olika former av expertis stort inflytande medan valda politiker, varav många är lekmän, har den avgörande makten vid beslutsfattandet. Även experternas inflytande är en följd av politikernas delegering av frågan. Slutligen kan kärnavfallsdemokratin sägas kännetecknas av deliberation mellan subpolitiska aktörer under beredningsfasen men av representativ demokrati i samband med beslutsfattandet. Det stora

inslaget av delegering av beredningsarbetet till subpolitiska aktörer och arenor samt det marginella inslaget av politiskt beslutsfattandet och parlamentariska arenor och aktörer gör att kärnavfallsdemokratin demokratimodell bör benämnas *demokrati på delegation*.

8.5 Jämförelse mellan kärnavfallsdemokratin och de andra demokratimodellerna

Ovan karakteriserades den svenska kärnavfallsdemokratin som 'demokrati på delegation'. Men hur förhåller sig denna modell till modellerna representativ demokrati, deltagardemokratin, deliberativ demokrati och teknokrati? I detta avsnitt jämförs demokratimodellerna med avseende på följande faktorer: *synen på folket, opinionsgrupper, valda representanter och experter, relationen mellan beslut och beredningsarbete, vilka arenor som ses som viktiga, rätten till information och synen på politiska beslut fattas*.

Delegationsdemokratin kännetecknas till skillnad från de fyra traditionella demokratimodellerna av en gränsdragning mellan vilka som inkluderas respektive exkluderas från *folket*. Denna gränsdragning är geografisk då folket syftar på invånare i berörda kommuner.

Samtidigt som vissa delar av allmänheten exkluderas erbjuder modellen relativt goda möjligheter för både lokala och nationella *opinionsgrupper* att delta i beredningsprocessen eftersom föreningar ges visst ekonomiskt stöd för sin verksamhet, får delta i vissa kommunala arbetsgrupper och, under vissa begränsade former, får medverka med egen information.

Kärnavfallsdemokratin kännetecknas vidare av en uppdelning mellan lokala respektive nationella *politikernas* uppgifter då regeringen fattar det slutliga beslutet om slutförvaret samtidigt som det främst är lokala politiker som kontinuerligt arbetar med frågan under beredningsfasen. En liknande gränsdragning återfinns inte i den representativa demokratimodellen även om många politiska frågor i praktiken hanteras på olika politiska nivåer.

Expertaktörer intar stor plats i modellen 'demokrati på delegation', utan att detta innebär teknokrati. Kärnavfallsdemokratin rymmer två former av experter: traditionella och erfarenhetsbaserade. En sådan uppdelning återfinns inte inom teknokratin då den endast inkluderar traditionella experter. Kärnavfallsdemokratin kännetecknas vidare av att flera olika aktörer får expertstatus till följd av sociala förhandlingar. En annan skillnad är att medan experter involveras i beredningsprocessen i kärnavfallsdemokratin så betonas experternas inflytande över beslutsfattandet inom teknokratin. Inom kärnavfallsdemokratin saknas garantier för att de experter som deltar i beredningsarbetet verkligen får inflytande över de politiska besluten.

Fokus på *beredningsarbetet* skiljer också kärnavfallsdemokratin från den representativa demokratin då denna modell i första hand betonar *beslutsfattandet*. Kärnavfallsdemokratin skiljer sig också från deliberativ demokrati då den senare fokuserar både hur aktörerna samtalar under beredningsprocessen medan den förra fokuserar beslutsfattande genom samtal. Vidare skiljer sig kärnavfallsdemokratin från både deltagardemokrati och deliberativ demokrati genom sitt tydliga glapp mellan *beredning och beslut*.

Kärnavfallsdemokratin utspelar sig i första hand på subpolitiska *arenor* då beredningsarbetet utgör en större del av modellen än beslutsfattandet. På så sätt skiljer sig modellen från representativ demokrati där parlamentariska arenor sätts i fokus. Modellen uppvisar i stället överlappningar med deltagardemokrati men även med deliberativ demokrati då subpolitiska arenor är viktiga delar också för dessa modeller. En skillnad mellan kärnavfallsdemokratin och deltagardemokratin är vem som tillhandahåller arenan. I den förra skapas en majoritet av arenorna av ett företag medan de flesta av arenorna inom deltagardemokratin skapas av allmänheten och opinionsgrupper. En annan skillnad mellan kärnavfallsdemokratin respektive deltagardemokratin och den deliberativa demokratin är att det i de senare betonas att alla aktörer ska ha samma möjligheter att påverka vad som sker på arenan. I kärnavfallsdemokratin har en aktör, SKB, betydligt större inflytande vilket inte märks minst på samrådsmöten och studieresor.

Berörda parters *rätt till information* återfinns inom kärnavfallsdemokratin, representativ demokrati, deltagardemokrati och deliberativ demokrati. Huvuddelen av informationen i kärnavfallsdemokratin kan definieras som demonstration. Gränsdragningen mellan SKB som demonstratör och övriga samrådsdeltagare som åhörare är tveksam utifrån deltagardemokratin, men kan sägas ligga i linje med teknokratin eftersom denna ger experter stort utrymme. Ytterligare exempel på inslag av teknokrati är att information endast ges av traditionella experter och att de inbjudna resenärerna till stor del är lekmän på området. Slutsatsen att demonstrationerna har överlappning med teknokratin vilar på att få av de inbjudna resenärerna ifrågasätter informatörerna och att få försök görs att påverka SKB:s arbete. I stället accepterar de flesta resenärerna SKB:s expertstatus. Vidare kännetecknas kärnavfallsdemokratin av en gränsdragning gentemot allmänhetens rätt till information eftersom studieresorna är stängda för personer utanför lokaliseringskommunerna. En liknande exkludering återfinns inte i representativ demokrati, deltagardemokrati eller deliberativ demokrati. Även om demonstrationerna har överlappningar med teknokratin och innebär exkludering av stora delar av allmänheten kan de sägas bidra till att öka kunskapen om kärnavfallsfrågan hos en stor andel av de boende i de kommuner som deltar i SKB:s arbete. Det stora antalet kommuninvånare som deltar på studieresorna innebär att demonstrationerna ändå kan sägas innehålla

vissa inslag av deltagardemokrati. Strategierna för att få resenärerna att trivas under resan kan visserligen inte inkluderas i den deltagardemokratiska modellen. Däremot ligger de i linje med demonstrationsbegreppet eftersom de kan ses som en strategi för att presentera SKB:s verksamhet på ett positivt sätt. Trots att trivselstrategier inte kan inkluderas i deltagardemokratien, kan de ändå vara viktiga faktorer för en lyckad studieresa för så väl SKB som resenärer och för etablerandet av ett framtida slutförvar. Från SKB:s sida är det viktigt att få resenärerna att trivas och sannolikheten för att så ska ske ökar om resorna inte bara fokuserar på slutförvaret. Vidare kan guidningen och småpratet vara ett sätt att skapa en positiv stämning som leder till att resenärerna vågar ställa frågor och ge kommentarer, vilket ligger i linje med deliberativ demokrati. Det kan ur ett deltagardemokratiskt perspektiv vara bättre att resorna är en mix av kärnavfallsresa, utflykt och demonstration om det innebär att fler personer får kunskap om och engagerar sig i slutförvarsfrågan. Om demonstrationer av SKB:s arbete ökar engagemanget i slutförvarsfrågan ligger detta i linje med deltagardemokratien.

Kärnavfallsdemokratien fokuserar i huvudsak på beredningsarbete medan mindre fokus läggs på *beslutsfattande*. Ett viktigt inslag i beredningsarbetet är samtal och diskussioner, vilket innebär att det finns överlappningar med deliberativ demokrati. Dessa deliberationer kan klassificeras både som deltagande deliberation och rationell deliberation. En skillnad är att de flesta deliberationer inom kärnavfallsdemokratien initieras av ett företag, medan den deliberativa demokratien traditionell fokuserar på samtal och diskussioner som sker mellan allmänhet, opinionsgrupper och politiker. En annan skillnad är att flera av inläggen i kärnavfallsdemokratien syftar till att övertyga motparten medan ett viktigt inslag i deliberativ demokrati är öppenhet för motpartens åsikter.

Sammanfattningsvis kan 'demokrati på delegation' sägas ha vissa överlappningar med de traditionella demokratimodellerna. Den största skillnaden är att kärnavfallsdemokratien kännetecknas av fokus på beredningsprocessen snarare än beslutsfattandet. Detta är en följd av att den största delen av kärnavfallsdemokratien utförs av subpolitiska aktörer på delegation av parlamentariska aktörer, vilket motiverar att urskilja modellen som en självständig modell under beteckningen 'demokrati på delegation'.

8.6 Avslutande reflektioner

Ovan har 'demokrati på delegation' beskrivits och också jämförts med andra demokratimodeller, men vilka implikationer innebär modellen, och hur kan dessa hanteras så att kärnavfallsprocessen blir mer demokratisk? Detta är intressanta frågor, inte minst utifrån den statliga Demokratiutredningens slutsatser om det önskvärda av ett ökat inslag av deltagardemokrati och deliberativ demokrati i den svenska demokratin. Efter att dessa frågor diskuterats dras några slutsatser av vad andra tekniskt komplicerade och miljörelaterade frågor kan lära av kärnavfallsdemokratin.

Demokrati på delegation väcker flera frågor om demokrati, exempelvis då 'folket' nästan uteslutande innebär boende i lokaliseringskommunerna. Det innebär att det finns få möjligheter för andra personer inom och utom Sverige som känner sig berörda av frågan att få inflytande. En exkludering återfinns också i den representativa demokratin då endast myndiga kommuninvånare har rösträtt medan övriga svenskar och boende i andra länder utestängs. Exkluderingsproblemet är enligt Beck typiskt för subpolitiska frågor då dessa ofta har transnationell karaktär samtidigt som politiska beslut oftast fattas på lokal och nationell nivå.

Även kärnavfallsdemokratin betonar opinionsgruppernas möjligheter att delta leder till demokratiska implikationer. Exempel på detta är att det utifrån ett demokratiskt perspektiv inte räcker att opinionsgrupperna kan delta på andra aktörers aktiviteter utan de bör också ges möjlighet att skapa egna aktiviteter, kunna påverka beredningsarbetet och beslutet och delta på lika villkor som andra aktörer. Av de fyra fallstudierna framgår tydligt att det inte finns någon garanti för att opinionsgruppernas engagemang och kunskap tas i beaktning vid vare sig lokalpolitikens, miljödomstolens eller regeringens beslutsfattande. Detta problem gäller för övrigt även för andra aktörer som engagerar sig i beredningsprocessen men som inte deltar i beslutsfattandet. Opinionsgrupperna deltar inte heller på samma villkor som SKB, vilket blir extra tydligt när gruppernas informationsarbete studeras. Inom såväl representativ demokrati, deltagardemokrati som deliberativ demokrati betonas vikten av tillgång till information. Inom god MKB-sed framhålls också att informationen ska vara allsidig. Då SKB har betydligt större resurser och erbjuder betydligt fler subpolitiska arenor där aktörer kan mötas och delta i kärnavfallsfrågan uppstår en obalans mellan aktörerna. Ojämligheten bidrar till att företaget kan genomföra betydligt fler insatser för att försöka påverka beslutsfattare än de andra kärnavfallsaktörerna. Detta problem hör ihop med rätten till information. Eftersom den mesta av informationen ges av SKB blir gränsen mellan information och PR flytande inom kärnavfallsdemokratin. Denna slutsats förstärks av att även opinionsgrupperna försöker lansera en särskild ståndpunkt angående slutförvaret. Annorlunda uttryckt: det ligger i informatörernas intresse

att söka stöd och övertyga snarare än att erbjuda ett brett perspektiv på en komplicerad fråga.

Delegationsdemokratin väcker också frågor om representanternas roll. Dels deltog endast ett fåtal lokalpolitiker i beredningsarbetet inför kommunfullmäktigebesluten om en platsundersökning i Nyköping och Tierp, dels engagerar sig endast ett fåtal nationella politiker i kärnavfallsfrågan trots att regeringen fattar det avgörande beslutet om slutförvaret. Detta innebär att det är svårt för väljarna att veta vilken politiker som bäst representerar deras åsikt i frågan, vilket blir ett problem då Sverige enligt regeringsformen styrs genom representativ demokrati. Ett sätt att råda bot på detta problem är att organisera kärnavfallsarbetet som i Oskarshamn där hela kommunfullmäktige utgör kommunens referensgrupp och på så sätt involveras i det fortlöpande arbetet. Ett sätt att involvera de nationella politikerna skulle vara att skapa arenor där de kan möta de kärnavfallsaktörer som fortlöpande arbetar med frågan. Politikernas frånvaro skapar också problem utifrån kravet på återkoppling mellan beredning och beslut. Till skillnad från engagerade lokalpolitiker, SKB och engagerade opinionsgrupper besitter vare sig kommunfullmäktige i Tierp och Nyköping eller regeringen samma kunskap om frågan. Genom att det inte finns någon tydlig koppling mellan beredningsarbetet och beslutsfattandet kan kärnavfallsdemokratin också innebära att de engagerade kärnavfallsaktörernas expertkunskap åsidosätts vid beslutsfattandet. Problemen med politikernas representativitet, återkoppling och kunskapsnivå är en följd av att regeringen, men också de lokala parlamenten, har delegerat beredningsarbetet till subpolitiska aktörer. Arbetsfördelningen mellan aktörer får också till följd att beredningen respektive beslutsfattandet sker på olika arenor, det förra på subpolitiska och det senare på parlamentariska. En tydligare involvering av beslutsfattarna skulle underlätta för allmänheten och opinionsgrupperna att skapa en dialog med beslutsfattarna.

Frågan om på vilka arenor kärnavfallsdemokratin utspelar sig handlar också om vem som har tillgång till dessa och om aktörerna deltar på lika villkor. Som visas i fallstudierna så tillhandahålls de flesta arenorna under förstudierna av kommunerna och SKB. I samband med samrådsarenorna och studieresorna tillhandahålls arenorna endast av SKB. Som framgår av analysen av samrådsaktiviteterna får den aktör som skapar arenorna också stora möjligheter att regissera vad som ska hända på dessa. Inbjudna kärnavfallsaktörer har däremot svårt att påverka samrådsaktiviteterna, vilket knappast är förenligt med ett deltagardemokratiskt eller deliberativt demokratiskt ideal. Frågan om vem som tillhandahåller arenorna och aktörernas ojämlika villkor på dessa kan därför ses som ett potentiellt problem med kärnavfallsdemokratin.

Ett sätt att råda bot på aktörernas ojämlika villkor i samrådsprocessen är att starta processen i ett tidigare skede. När samrådsprocessen startade fanns redan

långt gående förslag på metod och SKB hade en uttalad ståndpunkt att det gick att säkert slutförvara kärnavfall i både Oskarshamn och Östhammar. Detta försvårade allmänhetens och opinionsgruppernas möjligheter att påverka valen av metod och platser. En sådan förändring kan få stöd från det deliberativa demokratiidealet då det förutsätter att berörda aktörer tillsammans diskuterar olika lösningar på politiska problem (i detta fall hur kärnavfallet bäst kan tas om hand på ett säkert sätt). Om en oberoende aktör ansvarar för samrådsprocessen ökar sannolikheten för att samrådsdeltagarna får mer jämlika villkor. En sådan aktör skulle kunna ansvara för att utforma samrådsmötena samt agera ordförande vid dessa. Ordföranden bör till exempel ha ansvar för att fördela ordet på så sätt att alla aktörer som är intresserade får komma till tals (tidsfördelare) samt ha ansvar för att information, frågor och kommentarer som ges på samrådsmötena kommer med i protokollet. Vidare kan samrådsmötena göras mer demokratiska genom att flera olika aktörer får hålla presentationer på samråden, vilket erhåller stöd från både deltagardemokratiska och deliberativa ideal. En sådan förändring förutsätter dock att de andra samrådsdeltagarna har samma möjlighet att ställa frågor till dessa aktörer som de har att ställa frågor till SKB. Ovanstående förändringar skulle underlätta för berörda parter att ta ställning till metod och plats utifrån ett bredare perspektiv.

Även studieresorna kan utformas så att olika aktörers engagemang och kunskap tydligare kan inkluderas i beslutsprocessen. Ett sätt är att låta fler aktörer delta med information på resorna. Ett bra exempel på hur detta kan ske är resorna från Tierp. Under dessa gavs såväl tillsynsmyndigheterna SKI och SSI som den lokala opinionsgruppen SOS-Tierp möjlighet att informera om sin syn på kärnavfallsfrågan. Studieresorna från Tierp visar därför inslag av deltagardemokrati. Exempel på andra förändringar vore att dokumentera frågor och kommentarer från resenärerna så att dessa kan inkluderas i den kommande samrådsredogörelsen samt att uppmana resenärerna att skicka in frågor och kommentarer efter resorna. En sådan förändring är viktig utifrån ett deltagardemokratiskt perspektiv då långt fler personer deltar på studieresorna än på andra samrådsaktiviteter och det i första hand är andra aktörer som deltar på resorna än på samrådsmötena. Ovanstående förändringar skulle öka möjligheterna att ta tillvara fler synpunkter inför det planerade slutförvaret, vilket ligger i linje med såväl miljöbalkens krav på samråd som demokratiska ideal.

Kärnavfallsdemokratins deliberativa inslag reser flera potentiella problem. Ett exempel är att aktörer har olika förmåga att ta till sig vetenskaplig fakta och formulera rationella argument, något som visat sig vara viktigt främst på samrådsmötena. Vetenskapligt underbyggda diskussioner riskerar också att exkludera lekmän och därmed deltagande deliberativa argument. SKB:s och opinionsgruppernas vilja att lansera en viss ståndpunkt om kärnavfallsfrågan riskerar också att leda till att aktörerna snarare försöker övertyga varandra och

åhörarna än att leva upp till det deliberativa önskemålet att vara öppna för att lyssna på och ta intryck av den andra sidans argument. I stället riskerar sådana diskussioner att låsa sig.

Kärnavfallsfrågans demokratiska implikationer kan bidra med lärdomar till andra samtida politiska frågor som kännetecknas av att en stor del av beredningsarbetet utförs av subpolitiska aktörer och som kännetecknas av governance. Exempel på sådana frågor är genmodifierade grödor (GMO) och klimatförändringarna, tekniskt komplicerade riskfrågor som inte sällan rör människor även utanför det egna landet. Gemensamt för dessa frågor och kärnavfallsfrågan är att de väcker frågor om hur allmänhetens och organisationernas engagemang kan tas om hand inom den representativa demokratin, hur expertkunskap och erfarenhet ska viktas mot lekmäns preferenser och eventuella oro samt hur engagemang som sker utanför den parlamentariska politiken och hur preferenser som formuleras på subpolitiska arenor ska tas i beaktning i beslutsfattandet. Hur politiskt engagemang, särskilt inom det civila samhället, ska kunna inkluderas i beslutsprocessen är inte minst viktig eftersom allt färre personer engagerar sig via traditionella politiska kanaler såsom genom röstning och i politiska partier. Samtidigt deltar såväl organisationer som yngre medborgare ofta i olika nätverk samt uttrycker politiska åsikter via nya kanaler. Från kärnavfallsfrågan har vi lärt oss att även personer som bor utanför politiskt avgränsade områden kan känna sig berörda, vilket kräver att kanaler skapas för att ta hand om engagemang och kunskaper från ett brett spektra av aktörer. Dessutom behövs en tydlig koppling mellan beredning och beslut skapas för att inte riskera att aktörers olika expertis ska åsidosättas. Vidare behövs arenor där parlamentariska och subpolitiska aktörer kan mötas och bereda och besluta om olika frågor skapas. Från delegationsdemokratin har vi fått lära oss att en viktig del av dessa möten bör utgöras av information till intresserade aktörer och att det är önskvärt att informationen vilar på flera olika perspektiv. Analysen av samrådsprocessen visar vikten av att flera olika perspektiv ges tillträde till de offentliga diskussionerna om och beredningen av politiska frågor. Slutligen har kärnavfallsdemokratin bidragit med kunskap om vikten av att studera hur beslut fattas både under beredningsfasen och i samband med det slutliga avgörandet. Detta är inte minst viktigt då många subpolitiska aktörer deltar i beredningsarbetet, aktörer som till skillnad av parlamentariska aktörer inte har lika stora krav på öppenhet.

Genom att kärnavfallsfrågan väcker flera frågor om demokrati, eller demokratiska dilemman, är det av intresse att fortsätta studera lokaliseringsprocessen i syfte att dra lärdomar inför andra tekniskt och politiskt komplicerade frågor. Ett exempel på aktiviteter som kan studeras är opinionsgruppernas arbete med samrådsprocessen och hur grupperna bereder sitt arbete. Andra exempel är fortsatta studier av SKB:s samrådsarbete och närmare

analyser av Oskarshamns och Östhammars platsundersökningsarbete. Slutligen är det av stort framtida intresse att studera regeringens remissarbete, granskning och beslut om SKB:s ansökan om att få uppföra ett slutförvar. Först då får vi svar på hur kopplingen mellan de subpolitiska aktörernas beredningsarbete och de parlamentariska aktörernas beslut ser ut, eller annorlunda uttryckt: vi erhåller en bild av hur demokratisk den delegerade kärnavfallsprocessen är.

Summary

Delegated Democracy The Siting of Swedish Nuclear Waste

Background

Nuclear power is found in most parts of the world, and there are many plans for its further expansion. The recent debate on climate change has led to a more positive attitude towards nuclear power. However the use of nuclear power is not only beneficial – by providing cheap energy – it also causes problems in the form of radioactive waste. Portions of this waste, the spent nuclear fuel, must be isolated from human beings and the environment for approximately 100 000 years.

The Swedish nuclear waste is currently stored at the Central Interim Storage Facility for Spent Nuclear Fuel (CLAB) in Oskarshamn, however the decision about its final disposal has not been taken. According to the law, a consortium of nuclear power plant owners, the Swedish Nuclear Fuel and Waste Management Co (SKB), is responsible for the nuclear waste disposal. SKB has spent 30 years developing a method for final disposal and looking for a site for the repository. SKB has proposed a model for the final disposal of spent nuclear fuel (the KBS-method) that involves encapsulating the waste in containers of copper and steel and depositing it at 500-700 meters depth in the bedrock.

Before SKB can receive a permit to construct a final repository, the proposed method and site must first be approved by the government. SKB's producer-responsibility means that the government has delegated the task of dealing with nuclear waste issues to the industry. This delegation has resulted in the arising of a mutual dependence between a corporation and the State. In addition to the division of labour and responsibility between the government and SKB, there is a great deal of scope for negotiations about the roles of other involved parties.

The investigations to find a suitable site for a final repository initially met with strong local protests. As a result, SKB developed a new siting strategy based on "voluntariness", which means that feasibility studies are only carried out in municipalities that have expressed interest. Since the adoption of the new siting strategy in 1992, SKB has not only investigated the geological requirements for a final repository, but has put significant resources into information campaigns and cultivating good relations with the municipalities under consideration. In all, SKB has carried out feasibility studies, the first stage of the siting process, in eight municipalities with the goal of determining their suitability to host a final repository. The feasibility studies also involved the setting up of committees in the municipalities to work with the nuclear waste issue, a question that was often unfamiliar to the politicians and local population. During the feasibility phase, SKB studied where in the municipality a repository could be built, how the

storage and transport system could be structured, and the impacts a repository would have on the community and environment. Since 2002, site investigations have been under way in the municipalities of Oskarshamn and Östhammar. Site investigations comprise the second stage of the siting process. While conducting the site investigations, SKB puts a great deal of resources into communicating with politicians, the public, and opinion groups, because the company claims to seek dialogue with all concerned parties. In 1999 an Environmental Act was passed that requires those planning activities with a significant environmental impact to consult with concerned parties. SKB includes both public consultation meetings and study visits within its consultation process. The public meetings, unlike the study visits, attract relatively few participants. Expanded meetings were undertaken during the site investigation phase, while study visits have been arranged since the beginning of the feasibility studies. It is not only SKB that wishes to spread its viewpoint on the nuclear waste issue during the consultation process: environmental and opinion groups wish to do so as well. In 2010 SKB plans to apply for government approval to conduct a detailed characterisation – the final stage in the siting process – at a site in one of these municipalities.

Research Aim and Questions

In this dissertation, the work of involved parties with the issue of nuclear waste is described and analysed. The premise of the study is that the nuclear waste issue has both political, and scientific and technical aspects, and also concerns the interface between them. Differences of opinion on how to structure the preparatory work and decision-making, and define the issue of nuclear waste are nothing remarkable, but are rather to be expected. Some actors argue that nuclear waste is primarily a technical issue that should be decided by experts. Other actors view it as a political question that should be decided in political bodies open to varying degrees of influence from the citizens. Between these two perspectives there are a number of opinions on how SKB, experts, politicians, opinion groups, and the concerned public should interact to make the treatment of the nuclear waste issue be perceived as both technically sound and politically legitimate. How actors define the nuclear waste issue, as well as their own roles and those of others in the process of siting a repository can be seen in relation to how the actors view the interplay between the technical and political aspects of the issue.

This dissertation aims to characterise Swedish democracy in connection with the disposal of Swedish nuclear waste. To this end, an analysis is performed to discern which democratic ideals that can be found within the political activity of locating a site and finding a method for the final disposal of nuclear waste. The study analyses various actors' views on democracy and expertise as well as their definitions of the nuclear waste issue, and discusses this from the perspective of

democracy theory. Which definitions that become influential has democratic implications. In addition, various actors' possible attempts to help or hinder other actors from gaining influence over the nuclear waste issue in the four municipalities are studied.

In connection with the case studies the aim of the dissertation can be narrowed to comprise the following questions:

- *Which democratic ideals can be found within SKB's siting process during the feasibility studies and in the consultation process during the site investigations?*
- *Which democratic ideals were influential during the feasibility studies and in the consultation process?*

Description of the Cases

This dissertation contains four case studies that in various ways reflect the siting of Swedish nuclear waste. The first two case studies consist of an analysis of the feasibility study in Nyköping 1995-2001 and the feasibility study in Tierp 1998-2002. Here, the analysis focuses on the groups that participated in the work of carrying out the feasibility studies. The work of the municipalities is analysed, not least in terms of how different actors attempt to influence the preparatory and decision-making processes. In addition, there is an investigation of which different interpretations of nuclear waste, the feasibility study, and the political procedures that were in force, and which of these interpretations that were influential. Also studied are the democratic implications of these definitions for the handling of the feasibility studies and the nuclear waste issue. Finally, the ways that the municipalities justified saying "no" to a feasibility study are looked at.

The third case study consists of an analysis of SKB's three expanded public consultation meetings with conservationist and environmentalist organisations in connection with the site investigations in Oskarshamn and Östhammar. Here the public consultation meetings are described, as well as how SKB organised its consultations in line with the requirements of the Environment Act and the company's own desire for dialogue. In addition, a description of how other participants in the consultations interpret the Environment Act's demand for consultations is provided. The main question for the analysis is whether there are mechanisms at work in the expanded consultations that promote or obstruct democratic deliberation. First to be discussed is whether or not the public consultations were an arena for deliberation. Then the limits and preconditions for democratic deliberations are analysed.

The fourth case study consists of a description of two study visits to nuclear facilities in Oskarshamn and Östhammar respectively. A follow-up meeting held in Oskarshamn is also described. SKB's information efforts and other activities during the visits and follow-ups are also analysed. The attendees' participation

and dialogue with SKB are also studied. The chapter concludes with a discussion of any connection that might exist between SKB's study visits and the public consultation process.

Methods and Materials

The collected source materials on which this study is based consist of documents, interviews, and participant observations. In the description of the feasibility study in Nyköping, the written materials consist of documents generated by the municipal committees and by SKB. In addition a cursory description of the media coverage is provided, based on the cuttings archive assembled by the municipal committee tasked with preparing the issue. Finally, reports from public reviews are studied, along with other materials produced by opinion groups and the general public in connection with the feasibility study. The written source materials in the Tierp study have a similar character. The documents consist of notes and minutes from meetings, as well as other official communications from the municipal panel, minutes from a committee at the county level that works with nuclear waste issues, and a local brochure with information that was sent to households in the municipality. The written materials also contain several of the reports that SKB released in connection with the feasibility study, as well as two consultant reports commissioned by the municipality. Finally, a cursory description of the media coverage is provided, focussing on two regional newspapers.

The interview materials are made up of two parts. In total, 19 people were interviewed in Nyköping and 12 in Tierp. By using the interviews to complement the documents we gain access to the actors' perceptions of the feasibility study activities. All the subjects interviewed were clearly committed to the work surrounding the feasibility study, and several of them were appointed to be the spokesperson for their group on the issue of nuclear waste. The selection was designed to reach as wide a spectrum as possible of involved actors' perspectives and experiences of working with the feasibility studies. The level of commitment of the interview subjects is confirmed by various documents and by other interviewees. The interviews are qualitative and semi-structured in nature.

The studies of the expanded consultations contain less written materials. The documents concerning the site investigations can be divided into two parts. The first part deals with SKB's expanded consultations with conservationist and environmental groups. The documentation from the public consultations also consists of comments submitted by environmental and conservationist groups that took part in the consultations studied. No documentation exists about the study visit during the site investigation phase except for the invitations, so here the source materials consist of personal observations and notes.

The observations were conducted in real-time, which means that nuclear waste

actors were studied in their daily work. Real-time studies make it possible for the researcher to discover which choices that are made, as well as which preliminary results that are presented as facts as opposed to those that are concealed from outside actors. The first observation consists of a hidden observation of a municipal council meeting in Tierp concerning possible participation in a site investigation. The observation is supplemented with personal notes and the official minutes of the meeting. In addition three expanded public consultation meetings, two study visits, and one follow-up visit arranged by SKB have been observed. All the observations of SKB's activities have been open. The materials used consist of my notes and impressions from the three public consultation meetings. These notes have been checked against SKB's notes and SKB's report from the consultations. The materials from the study visits consist of participant observations and notes from a study visit for residents of Misterhult (in Oskarshamn Municipality) to Forsmark Nuclear Power Plant in Östhammar and a subsequent follow-up, as well as a participant observation of a study visit for the general public and upper-secondary school pupils in Östhammar and Oskarshamn. These study visits were arranged and funded by SKB. Study visits have been arranged in all the municipalities where siting studies have been conducted, and a large number of local residents have taken part in them.

Theory

In the 30 years during which the Swedish nuclear waste program has been underway, actors such as politicians, officials, researchers, opinion groups, and industry representatives have discussed and worked with the question of safe final disposal. The political work that takes place between different actors outside the parliamentary arena is termed *sub-politics* by sociologist Ulrich Beck. There are usually no fixed rules for political participation in a sub-political system. Instead there arises a situation of negotiations about which roles various actors will have. The division of responsibilities among actors, and their various roles in the nuclear waste issue, involves not only SKB and politicians, but also experts, public authorities, municipalities, environmental and opinion groups, and the general public. Within a sub-political system, experts can exert a great deal of influence. At the same time expert knowledge can often be called into question. In short, sub-politics means that politicians must share the influence over politics, and more arenas than parliament become political centres. Two examples of such arenas are SKB's public consultation meetings and study visits, as these activities are undertaken by a corporation, involve a wide spectrum of actors, and comprise a foundation for future political decisions on the final disposal of nuclear waste. It is a premise of this study that the Swedish handling of the nuclear waste issue can be described as sub-political. In order to study the nuclear waste issue in terms of sub-politics, this concept is supplemented by theories of democracy and

expertise. This makes it possible to study which type of democracy that characterises the Swedish management of nuclear waste. In the present study, four models of democracy are employed to enhance the understanding of a sub-political management of the nuclear waste issue.

The first model, *representative democracy*, is characterised by political decisions being taken by publicly elected representatives who are chosen by adult citizens through universal and equal elections. In a representative democracy politicians and officials have separate duties. Furthermore the freedoms of opinion, of the press, of speech, and to form organisations are guaranteed, as is the possibility for citizens to influence political issues. Finally, the model presupposes that involved parties receive access to information about political issues and to the arenas where political activity is conducted. One variety of representative democracy is “elite democracy”, which has points in common with technocracy. In an elite democracy, the representatives are accorded the right to take decisions in all types of political questions because they have won the most votes from the public in an election. The primary task of the public is to choose or reject representatives, and not to take part in the ongoing political work. Elite democracy is based on the idea that it is in the best interests of the relatively uninformed populace that competent representatives take decisions for the public good. Representative democracy can be summarised as meaning that the primary focus is on parliamentary actors and arenas, rather than on how they interact with other actors.

In the second model, *participatory democracy*, the citizens are the most important actors, and their right to take part in political discussions is emphasised. In addition, more arenas than the parliamentary ones are viewed as central. Furthermore, the importance of transparency is emphasised – that citizens should have access to information about the policies being pursued and to public and political debates and decision-making processes. Participatory democracy also includes a belief that argumentation and dialogue are the method to reach reasonable solutions to collective problems. Finally, it is emphasised that it is the duty of the citizens to get involved in political issues (the criteria of responsibility). In summary, the model is founded on citizen involvement because it is the general public that accords legitimacy to the elected representatives. In a participatory democracy the citizen can never be ignored. Instead the citizens, through political involvement, must have the possibility to set the political agenda. If the representatives are rulers in the representative democracy, they are servants in the participatory democracy. It is therefore the duty of politicians to create opportunities for civic participation.

The distinguishing characteristic of *deliberative democracy*, the third model, is public and open discussion in which concerned parties can participate on equal terms. The model also stipulates that participants should have opportunities to

present viewpoints and ask questions. Furthermore, access must be granted to arenas where actors can meet and deliberate. Deliberation also presupposes that citizens wish to participate in discussions and conversations. To be able to do so, they must have access to information about the question under discussion. Finally, deliberative democracy presupposes feedback between deliberation and decision. There are different varieties of deliberative democracy. The first can be called “participatory deliberative democracy”. This type of deliberation requires that a discussion arises between different actors impacted by an issue, and that the discussion influences the final decision. Additionally, a number of different forms of contributions are welcomed. This means that even emotionally based arguments are accepted, and that it is considered legitimate to be sceptical towards, question, and challenge the arguments and credibility of experts. Finally, no arguments can be ruled out in advance from a participatory deliberative discussion. The second variety is called “rational deliberative democracy”. Here, the ability of the actors to formulate rational arguments is emphasised, that is to say, arguments that are based on expert knowledge and/or scientific arguments. In addition, previous knowledge or training related to the question to be decided are considered important qualifications for participation.

Technocracy, the fourth model, is a form of government where experts control the decision-making, the definitions of problems, and the important values. The argument in favour of government by experts is that the public and politicians are overly emotional and lack the skills to correctly judge their best interests, and therefore also lack sufficient competence to make decisions. Decision makers should instead be selected from among those with technical expertise. Technocracy is therefore based on drawing a boundary between those actors who are presumed to understand an issue (experts) and those who are not considered competent. In this way experts become the legitimate decision makers. From this general description of technocracy, a stronger and a weaker version can be derived. The strong version treats experts as possessing necessary and decisive competence in certain areas, and citizens and politicians as lacking this competence. This makes experts the legitimate decision makers, and science-based knowledge becomes the standard for democratic discussion. A weaker form of technocracy considers expert knowledge to be of great importance, but despite this considers non-expert citizens and politicians to have something of value to add. Here, expert knowledge is not supreme, but must be placed in the wider context of other forms of knowledge and values. In addition, the people retain the final authority to evaluate the worth of expert knowledge and weigh complicated trade-offs when taking decisions. In order to be able to evaluate different knowledge-claims the citizens should be granted some access to scientific and technical information, even if they need expert help to interpret it. In summary, technocracy can be viewed as a form of government where

politicians (and the public) have relinquished the right to define the political agenda and take decisions, and have granted it to experts. This means that the legitimate decision makers are those actors who possess the right knowledge, even if they are not democratically elected.

By combining the concept of sub-politics with the above-mentioned models of democracy it becomes possible to study political activities in non-parliamentary arenas and the interaction between actors traditionally seen as belonging to the technical and scientific spheres (experts) or the public sphere (politicians, the public, and citizens' organisations) respectively. Furthermore, the work of preparation and decision-making on issues concerning technology, science, and politics can be analysed. Since a number of experts are involved in the nuclear waste issue, and because sub-politics implies that actors' roles are open to negotiation, the concept of sub-politics and the models of democracy are supplemented by the concepts of *boundary-work* and the *expert*.

The concept of *boundary-work* is employed to study how actors go about defining an issue as either scientific or non-scientific, and either scientific or political respectively. The concept is further used to study how actors attribute the status of experts or laymen to themselves and others. Boundary-work can be divided into expansive and protective types. Boundary-work is expansive when actors attempt to convince outside actors to accept their boundaries, to link their boundaries to the demarcations already acknowledged by other actors, and to demonstrate the links between their activities and those of others. If this expansion is successful, the experts acquire influence over questions traditionally viewed as political – politics becomes “scientised”. Boundary-work is protective when an actor attempts to erect walls to safeguard resources and privileges from competitors. For scientists, this is a question of interacting with politicians sufficiently much to secure their support while at the same time protecting their activities from too much political influence. If scientists conceal their activities from politicians they avoid needing to defend themselves against outside interference, but at the same time they risk not receiving sufficient support for their demarcations.

Some interesting questions that arise in the intersection of technical, scientific and political issues are how an actor achieves the status of *expert*, and how an issue becomes an issue for experts. This can be studied in terms of boundary work. In this case an “expert” is defined as a person who has acquired knowledge and experience about a specific question or area, rather than a person with a particular academic degree or belonging to a certain institution. This results in two categories of experts: traditional experts and lay experts. The first group consists of people with documented knowledge. The other category contains experience-based experts. These experts, like the traditional experts, have acquired their knowledge thorough long and relevant experience or deep

commitment within a field. By combining the study of expertise and the drawing of boundaries it becomes possible to empirically study the boundaries of expertise, that is to say, how certain nuclear waste actors achieve expert status. The combination of the two concepts also enables the study of whether the nuclear waste issue is defined as an expert issue and/or a political issue. This makes it possible to study which actors gain influence over the work with the nuclear waste issue and which are excluded. Ultimately, the way these boundaries are drawn is a question of democracy. If the nuclear waste issue is defined as an expert issue, the influence of politicians, the general public, and opinion groups diminishes. In order to be able to study the democratic implications of different conceptions of expertise and boundary work, these concepts are combined with the concept of sub-politics and the four models of democracy.

Results

The aim of this study is to analyse the Swedish management of nuclear waste in the light of questions of democracy. The main questions in the analysis are: *Which form of democracy emerged in the four studied cases of Swedish nuclear waste politics? How can the democracy of nuclear waste be described?* The analysis of the democracy of nuclear waste is based on the four case studies: the feasibility studies in Nyköping and Tierp, together with the public consultation meetings and the study visits. On the basis of the case studies, six central democratic factors are discerned. The first concerns the *how the people, opinion groups, elected representatives, and experts are viewed*. The second concerns *how the preparatory work and decision-making are viewed*, and the third *feedback* between preparations and decision-making. The fourth concerns the *arena* in which the preparatory work and decision-making takes place. The fifth concerns the involved parties' *right to information*, and the sixth *how decisions are taken*. In addition to the description of the model of nuclear waste democracy, which is termed *delegated democracy*, there is a discussion of the implications that this leads to as well as some suggestions for further research. In the following, the six factors are accounted for in turn.

The *people* is taken as comprising first the residents of the municipalities participating in SKB's siting work, and second those living in neighbouring municipalities. Residents of the rest of the country are afforded little scope to participate in the democracy of nuclear waste, despite the fact that they can feel affected by the issue. Another aspect of who is reckoned to the *people* is the view on general participation. A large portion of the participation in the nuclear waste democracy consists of the public participating in another actor's arena (SKB) and primarily receiving information rather than organising its own activities with the goal of influencing the nuclear waste issue. *Opinion groups* receive some economic support within the nuclear waste democracy and are invited to participate in municipal committees, and are therefore viewed as important actors. The nuclear

waste democracy draws a sharp boundary between local and national *politicians'* involvement and roles. While the government is involved every third year during the examination of SKB's research-and-development program, and in connection with SKB's application for a permit to construct a final repository, the local politicians are involved in the issue on an ongoing basis. The division of labour between politicians leads to the question being delegated from the national to the local level. A similar division of labour can also be found between local politicians. The municipal councils in Nyköping and Tierp delegated the political work to a small number of politicians in committees appointed by the municipalities. A further example of delegation is that a number of local officials were involved in the feasibility studies at the same time as the municipal council and executive board were not represented in the feasibility studies. Another important actor in the nuclear waste democracy consists of *experts*. Here "experts" refers to both traditional experts (for example officials, SKB, and scientists) and experience-based experts (for example members of municipal committees or opinion groups). However in the nuclear waste democracy there are no guarantees that the experts who participate in the preparatory work actually will gain influence over the political decisions.

Another important factor is *how decision-makers and actors involved in preparations are viewed*. Within the nuclear waste democracy there is a division between actors involved in the preparatory work and in decision-making. The actors involved in the preparations during the feasibility study phase consist for the most part of a few local politicians, SKB, opinion groups, and a few concerned private individuals. These actors can also be viewed as nuclear waste experts. Admittedly, during the site investigation phase the municipal council and executive board participate in the municipality's preparations, but since they participate in neither the public consultation meetings nor the study visits, even these activities can be seen as examples of delegated preparatory work in sub-political arenas. Examples of sub-political actors are SKB, opinion groups and those members of the local population who participate in the study visits. When SKB's application for a permit to construct a repository has been submitted, the government and the Environmental Court will comprise the decision-makers. The division between actors involved in preparatory activities and in decision-making means that the issue of nuclear waste to a large degree is handled by actors whom the public can not select, but who are knowledgeable about the issue, while decisions are taken by elected representatives who often are laymen concerning the issue, because they are not involved with it on an ongoing basis. The absence of politicians in the preparatory process is criticised by a majority of the interview subjects in Nyköping and Tierp. The division of labour between different actors during different phases of the nuclear waste issue results in the *feedback* between preparatory work and decision-making becoming unclear in the nuclear waste

democracy.

A third factor concerns in which *arenas* that nuclear waste democracy takes place, and the importance that is accorded to these arenas. Here it is clear that the nuclear waste issue shuttles between sub-political arenas (municipal committees, SKB's activities, and the activities of opinion groups) and parliamentary arenas (municipal council and the government) depending on whether the issue was in the preparatory or decision-making phase. This leads to a struggle over which arenas should be viewed as important ahead of municipal council decisions during the feasibility studies, and ahead of the government decision concerning the application for a permit to construct a repository. It is not certain that the actors who have been active in the sub-political arenas during the preparatory work will have influence over the decisions of the parliamentary democracy.

A fourth factor is the concerned parties' *right to information*. A great deal of resources are devoted to providing information in the nuclear waste democracy. This is done by SKB, as well as the involved municipalities and concerned opinion groups. Even if there are different senders of information, one actor, SKB, has considerably greater resources in the form of time, money, and knowledge than the others. SKB's communication activities can be described as having the goal of convincing the receivers that SKB's opinion about site and method is the right one. This makes it important to maintain the boundary between sender and receiver. The ability to formulate arguments, convince, support the message with expert knowledge, and present one's activities in a positive light, as well as the possibility to reach out to as many actors as possible therefore become important aspects of the information requirement. SKB's communication activities are conducted in such a way that they can be described as an attempt to portray the company's activities in a positive light in order to win support for them rather than to provide information to involved actors. The opinion groups are similar, however they reach significantly fewer people and have much less resources. Since the greatest amount of information is provided by SKB, much information is offered in sub-political arenas. Briefly put, this means that the information gets a sub-political sender at the same time as the final decision will be taken by a parliamentary actor, namely the government.

A fifth democracy issue is *how decisions are taken*. In the nuclear waste democracy this factor is widened to include how actors work during the preparatory activities. A great deal of the preparatory work during the site-investigation phase consists of various types of discussions between SKB and invited consultation actors. These discussions can be described as participatory *and* rational deliberation. Participatory deliberation is common in connection with the study visits, while rational deliberation is common during the public consultation meetings. Since the deliberations connected with the nuclear waste issue primarily take place without the participation of parliamentary actors, a

situation arises where the preparatory work largely consists of deliberations with no clear connective *feedback* to coming decisions. Put differently, the preparatory work can be seen as a form of deliberative democracy, while the decision-making follows the ideals of representative democracy.

To sum up, the nuclear waste democracy can be described as *delegated democracy* because a large portion of the political preparations are delegated from parliamentary actors and arenas to sub-political actors and arenas. At the same time, the model is characterised by decisions being taken by elected representatives in the parliamentary arena. Similarly, most of the information is provided by a sub-political actor in sub-political arenas, which is a result of the delegation of the preparatory work to SKB. During the preparatory work large amounts of influence are granted to various sorts of expertise, while elected politicians, many of whom are laymen, have the final say in the decision-making. Even the experts' influence is a result of the politicians' delegation of the question. Lastly, the nuclear waste democracy is characterised by deliberation between sub-political actors during the preparatory phase, and representative democracy in connection with decision-making. The large degree of delegation of the preparation work to sub-political actors and arenas, and the marginal degree of political decision making and parliamentary arenas and actors make it possible to call the democratic model of the nuclear waste issue *delegated democracy*.

The handling of the nuclear waste issue can contribute to the understanding of other contemporary political issues that are characterised by a large degree of the preparatory work being carried out by sub-political actors. Some examples of such issues are genetically modified organisms (GMO) and climate change. Like the nuclear waste issue, these are complex, technical issues concerning risks that not seldom also affect people outside of one's own country. What all of these have in common is that they raise questions about how the involvement of the general public and organisations can be put to use within the representative democracy, how expert knowledge and experience should be coordinated with the preferences and possible worries of laymen, and how involvement that takes places outside of parliamentary politics should be taken into account in decision-making. The question of how to incorporate political involvement, especially within civil society, into the decision-making process is important not least because ever fewer people get involved through traditional political channels such as by voting or joining political parties. At the same time both organisations and younger citizens often participate in various networks and express political views through new channels. Based on nuclear waste democracy, some normative conclusions can be drawn as to how technically complex risk issues can be handled in a more democratic fashion.

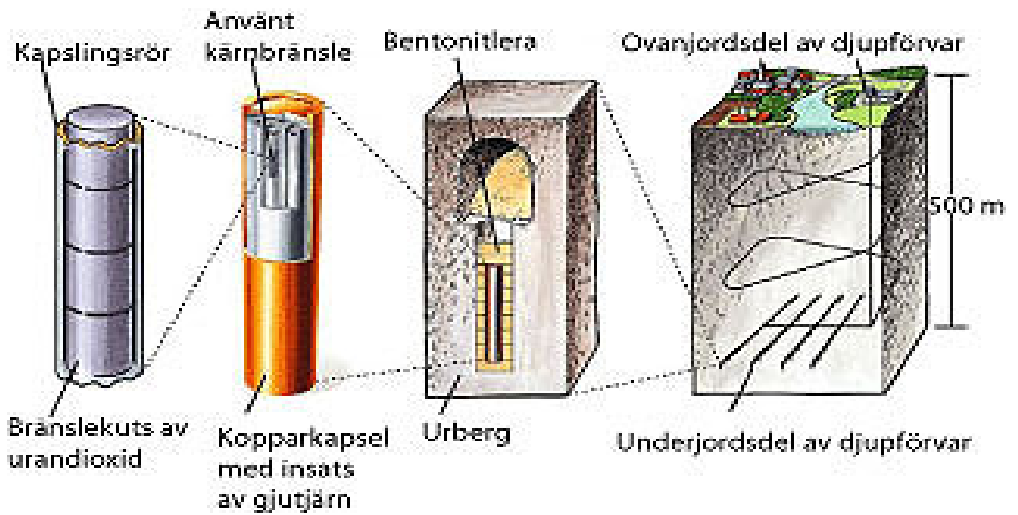
The nuclear waste issue shows us that even people living outside politically demarcated areas can perceive themselves as affected, which requires the creation

of channels to make use of commitment and knowledge from a wide spectrum of actors. In addition a clear connection must be created between preparations and decisions to avoid the risk of various actors' expertise being neglected. Arenas need to be created where parliamentary and sub-political actors can meet and both prepare and take decisions about different issues. Delegated democracy has shown us that an important part of these meetings must consist of information to interested actors, and that it is desirable that the information be grounded in several different perspectives. The analysis of the public consultation process shows the importance that several different perspectives be granted access to the public discussions about, and preparation of political issues. Finally, the nuclear waste democracy has contributed knowledge about the importance of studying how decisions are taken both during the preparatory phase and in connection with the final decision. This is important not least because many sub-political actors participate in the preparatory work, actors who unlike parliamentary actors do not face any greater demands for transparency.

Because the nuclear waste issue raises many questions about democracy, or democratic dilemmas, it is of interest to continue to study the siting process in order to learn lessons that can be applied to other technically and politically complicated issues. Two examples of activities that could be studied are opinion groups' work with the public consultation process, and how the groups prepare their work. Other examples are further studies of SKB's public consultation activities and closer analyses of the site investigation work in Oskarshamn and Östhammar. Finally it will be of great future interest to study the government's public review process, investigation, and decision concerning SKB's application for a permit to construct a repository. First then will we learn the nature of the connection between the sub-political actors' preparatory work and the parliamentary actors' decision, or, put differently, we will then have a picture of how democratic the delegated handling of nuclear waste is.

Figur

Källa: SKB



Figur 1. Principskiss över KBS-3-metoden

Referenser

Tryckta

- AB (2001-01-18). SOS-Tierp söker bidrag för att anställa, *Arbetarbladet*.
- AB (2001-03-08). SKB-rapporten lämnad, *Arbetarbladet*.
- AB (2001-03-20). Så omvandlas kärnavfall, *Arbetarbladet*.
- AB (2001-04-19). Informationen försämrats, *Arbetarbladet*.
- AB (2001-05-08). Grannar till provborrningar för kärnbränsle kallas till möte, *Arbetarbladet*.
- AB (2001-09-07). Kommitté om slutförvaring efterlyses, *Arbetarbladet*.
- AB (2001-09-14). Vem ska få pengar först?, *Arbetarbladet*.
- AB (2001-12-08). Referensgruppen får sina pengar, *Arbetarbladet*.
- AB (2001-12-11). SOS-Tierp missnöjt med utredning, *Arbetarbladet*.
- AB (2002-02-09). Förtroende trots lite kunskap. Få vet vad de inblandade i kärnavfallshanteringen gör – SKB mest känt, *Arbetarbladet*.
- AB (2002-02-13). Kärnavfallet kan få folk att flytta, *Arbetarbladet*.
- AB (2002-02-15). Folk flyr djupförvar, *Arbetarbladet*.
- AB (2002-02-16). Kärnbränslet skrämmer. Planerat slutförvar kan driva hundratals invånare ifrån Norduppland, *Arbetarbladet*.
- AB (2002-03-08). SKB redo att börja borra trots kommunens kritiska granskning, *Arbetarbladet*.
- AB (2002-03-13). Nej till provborrningar – med siffrorna 3-2, *Arbetarbladet*.
- AB (2002-03-15). De vill ha provborrning. Två i referensgruppens ledning jobbar aktivt för ett ja till SKB, *Arbetarbladet*.
- AB (2002-03-27). Ja till provborrningar. Kovändning i kommunstyrelsen. Arbetsutskottets förslag nedröstat, *Arbetarbladet*.
- AB (2002-04-03). SOS-Tierp drar sig ur. Lämnar referensgruppen i protest mot ledningens felaktiga arbetssätt, *Arbetarbladet*.
- AB (2002-04-09). ”Undersök Hultsfred i första hand”, *Arbetarbladet*.
- Abir-Am, Pnina (1992). “A Historical Ethnography of a Scientific Anniversary in Molecular Biology. The First Protein X-ray Photograph (1984, 1934), ss. 323-354 i *Social Epistemology* 6.
- Aftonbladet (2006-06-15). ”Centerns väljare inte längre kärnkraftsmotståndare”.
- Agrell, Wilhelm (1999). *Övrig illegal verksamhet. Övervakning av svenska kärnvapenmotståndare 1958-1968*, Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Ahlbäck Öberg, Shirin (2008). (2:a uppl). ”Förvaltning och revision” ss. 153-168 i Mattson, Ingvar & Peterson, Olof (red) (2003). *Svensk författningspolitik*, Stockholm: SNS Förlag.
- Allen, Robert (1992). *Waste Not, Want Not. The Production and Dumping of Toxic Waste*. London: Earthscan/World-Wide Fund for Nature.
- Allians för Sverige (2006-10-06). Regeringsförklaring.

- Amnå, Erik (2003). ”Deltagardemokrati. Önskvärd, nödvändig – men möjlig?” ss. 106-124 i Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red). *Demokratis mekanismer*, Malmö: Liber AB.
- Andersson-Skog (2005). ”Från ren energi till farligt avfall – kärnavfallsfrågans reglering i det svenska välfärdsbyggandet. En ekonomisk-historisk översikt” ss. 16-32 i Andrén, Mats & Strandberg, Urban (red). (2005). *Kärnavfallens politiska utmaningar*, Hedemora: Gidlunds förlag.
- Annonssbladet (2000-01), (2000-02), (2000-03), (2000-04), (2000-05), (2000-06), (2000-07), (2000-08), (2000-09), (2000-10), (2000-11), (2000-12), (2001-01), (2001-02), (2001-03), (2001-04), (2001-05), (2001-06), (2001-08), (2001-09), (2001-10), (2001-11), (2001-12), (2002-01), (2002-02), (2002-03) & (2002-04).
- Anshelm, Jonas (2000). *Mellan domedag och frälsning. Om kärnkraftens politiska idéhistoria i Sverige 1945-1999*, Stockholm/Steag: Brutus Östlings Bokförlag Symposion.
- Anshelm, Jonas (2006). *Bergsäkert eller våghalsigt? Frågan om kärnavfallens hantering i det offentliga samtalet i Sverige 1950-2002*, Lund: Arkiv förlag.
- Arg tierpare och socialdemokrat (2001-01-22). Vem betalar ”mutresorna”?, *Arbetsbladet*.
- Avfallskedjan (maj 2004). Avfallskedjans synpunkter på SKB AB:s förslag till ”Omfattning, avgränsningar och utredningar för miljökonsekvenser (MKB) för inkapslingsanläggning och slutförvar för använt kärnbränsle”, version 0.
- Barry, Andrew (2001). *Political Machines. Governing a Technological Society*, London & New York: The Althone Press.
- Beck, Ulrich (2000). *Risksambället. På väg mot en annan modernitet*, Göteborg: Bokförlaget Daidalos AB.
- Beetham, David & Boyle, Kevin (1995). *Introducing Democracy. 80 Questions and Answers*, Cambridge: Polity Press and Blackwell Publishers Ltd.
- Beetham, David & Boyle, Kevin (1997). *80 frågor och svar om demokrati*, Stockholm: SNS förlag.
- Bergwall, Hans-Erik (odaterad). Demokrati och djupförvar.
- Bergwall, Hans-Erik (2001-01-19). Kärnsopor mindre problem, *Upsala Nya Tidning*.
- Bloor, David (1991). (2:a uppl). *Knowledge and Social Imagery*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Bogason, Peter (2000). *Public Policy and Local Governance. Institutions in Postmodern Society*, Cheltenham & Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Boustedt, Marga & Klippmark, Sune (2002-02-05). Brösttoner om avfall förvånar, *Arbetsbladet*.
- Bowker, Geoffrey C. & Leigh Star, Susan (1999). *Sorting Things Out. Classifications and its Consequences*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Brante, Thomas, Andersen, Heine & Korsnes, Olav (red). (1998). *Sociologiskt lexikon*, Stockholm: Universitetsförlaget.

- Breck, Thomas (2002). *Risikokommunikation. Dialog om det osäkra*, Stockholm: Bokförlaget Natur och Kultur.
- Bäck, Henry & Larsson, Torbjörn (2006). *Den svenska politiken. Struktur, processer och resultat*, Malmö: Liber AB.
- Carson, Rachel (1962). *Silent Spring*, Greenwich: Houghton Mifflin Company.
- Collins, H. M. (1981). "Introduction. Stages in the Empirical Programme of Relativism" ss. 3-10 i *Social Studies of Science* 11 (1).
- Collins, H. M. (1988). "Public Experiments and Displays of Virtuosity. The Core-Set Revisited" ss. 725-748 i *Social Studies of Science* 18:4.
- Collins, H. M. (1992). (2:a uppl). *Changing Order. Replication and Induction in Scientific Practise*, Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Collins, H. M (1999). "Tantalus and the Aliens. Publications, Audiences and the Search for Gravitational Waves" ss. 163-197 i *Social Studies of Science* 29 (2).
- Collins, H. M. & Evans, Robert (2002). "The Third Wave of Science Studies. Studies of Expertise & Experience" ss. 235-296 i *Social Studies of Science* 32 (2).
- Collins, Harry & Pinch, Trevor (1998). *The Golem at Large. What you should know about technology*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (1998). (*Århuskonventionen*).
- Cozzens, Susan E. & Woodhouse, Edward, J. (2002). "Science, Government, and the Politics of Knowledge" ss. 533-553 i Jasanoff, Shelia, Markle, Gerald E., Petersen, James C & Pinch, Trevor (red). *Handbook of Science and Technology Studies* (rev uppl), Thousand Oaks, London & New Delhi: Sage Publications.
- Dahl, Robert A. (1999). *Demokratien och dess antagonister*, Stockholm: Ordfront & DemokratiAkademin.
- Dietz, Thomas et al. (1989). "Definitions of Conflicts and the Legitimation of Resources. The Case of Environmental Risks" ss. 47-70 i *Sociological Forum* 4 (1).
- DN (2006-06-15). "De borgerliga överens om fortsatt kärnkraft", *Dagens Nyheter*.
- Drottz-Sjöberg, Britt-Marie (1996). *Stämningar i Storuman efter folkomröstningen om ett djupförvar*; SKB-rapport – Projektrapport PR D-96-004, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- Drottz-Sjöberg, Britt-Marie (2001). *Utvärdering av utfrågningar. Resultat från genomlysningar av kärnavfallsfrågan i de svenska förstudiekommunerna*, Stockholm: Statens Kärnkraftinspektion, SKI-rapport 01:39.
- Dryzek, John S (2002). *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford: Oxford University Press.
- Ds 1 1978:29 *Yttrande över statens vattenfallsverks ansökan enligt villkorslagen om tillstånd att tillföra reaktor-anläggningen Ringhals 3 kärnbränsle*, Stockholm: LiberFörlag.
- Dybeck, Peter (2001-05-26). Transporter är säkra, *Arbetsblad*.
- Döderhults naturskyddsförening (2004-05-04). Synpunkter och frågor till SKB rörande "Omfattningsrapporten" och samrådet 22 april 2004.

- Egan Sjölander, Annika (2007). *Som natt och dag trots samma kärnas ursprung? Om (o)likheter och opinioner i nationella och lokala/regionala mediers hantering av kärnavfallsfrågan*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB, SKB-Rapport R-07-12.
- Elam, Mark & Sundqvist, Göran (2007). *Stakeholder Involvement in Swedish Nuclear Management*, Stockholm: Statens kärnkraftinspektion, SKI Reports 2007:2.
- Elmbrant, Björn (1991). *Fälldin*, Stockholm: Bokförlaget T. Fisher & Co.
- Elster, Jon (1998). "Introduction" ss. 1-18 Elster, Jon (red). (1998). *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Englund, Tomas (2004). "Deliberativa samtal i ljuset av deliberativ demokrati. En fråga om att utveckla deliberativa förhållningssätt" ss. 57-76 i Premfors, Rune & Roth, Klas (red). (2004). *Deliberativ demokrati*, Lund: Studentlitteratur.
- Engström, Saida (2001-02-02). Säkerheten före allt annat, *Uppsala Nya Tidning*.
- Engström, Saida (2001-02-03). Säkerheten före allt annat, *Gefle Dagblad*.
- Eriksson, Bertil (2001-02-16). "Trafik är farligare än atomspor", *Södermanlands Nyheter*.
- Eriksson, Mats (2003). *Från ingenjörskonst till informatörskonst. Studier av PR och riskkommunikation*, Örebro: Forskningscentrum Människa, Teknik, Miljö, Örebro universitet, Örebro Studies in Media and Communication 2.
- Eriksson, Bengt-Olov, Wennberg, Börje & Nordenstam, Per (2002-03-08). Ställningstagande ifråga om fortsatt medverkan i SKB:s platsundersökning för slutförvar av kärnavfall, Dnr 1998.93.
- EuroFutures AB (1996). *Förstudie Nyköping. Näringslivsutveckling/omvärldsanalys – Nyköping: ett Sverige i miniatyr*, Stockholm: EuroFutures AB.
- Expressen (2004-10-10). "En politisk härdsmalta. Spelet bakom Barsebäcks nedläggning – nu är Maud Olofsson redo för ny kupp".
- Fangen, Katrine (2005). *Deltagande observation*, Malmö: Liber.
- Fiorino, Daniel J. (1990). "Citizen Participation and Environmental Risk. A Survey of Institutional Mechanism", ss. 226-243 i *Science, Technology & Human Values* 15 (2).
- Fischer, Frank (1990). *Technocracy and the Politics of Expertise*, Newbury Park, London & New Delhi: Sage Publications, Inc.
- Gambetta, Diego (1998). "'Claro!' An Essay on Discursive Machismo" ss. 19-43 i Elster, Jon (red). *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gaventa, John (1999). "Citizen Knowledge, Citizen Competence, and Democracy Building" ss. 49-65 i Elkin, Stephen L. & Edward Soltan, Karol (red). *Citizen Competence and Democratic Institutions*, University Park: the Pennsylvania State University Press.
- GD (2001-03-24). Lokal opinionsgrupp protesterar hos SKI, *Gefle Dagblad*.
- GD (2001-07-09). Ett slutförvar är en möjlighet, *Gefle Dagblad*.
- GD (2001-09-06). Transport av använt kärnbränsle säker, *Gefle Dagblad*.

- GD (2002-02-12). Slutförvar. Då flyttar folk, *Gefle Dagblad*.
- Gieryn, Thomas F. (1999). *Cultural Boundaries of Science. Credibility on the Line*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Gieryn, Thomas F (2002). "Boundaries of Science" ss. 393-443 i Jasanoff, Shelia, Markle, Gerald E., Petersen, James C & Pinch, Trevor (red). *Handbook of Science and Technology Studies* (rev uppl), Thousand Oaks, London & New Delhi: Sage Publications.
- Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (2003). "Demokratins ideal möter verkligheten" ss. 10-27 i Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red). *Demokratins mekanismer*, Malmö: Liber AB.
- Golinski, Jan (1998). *Making Natural Knowledge. Constructivism and the History of Science*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Golder Associates AB & Jacks, George (1996). *Förstudie Nyköping. Grundvattnets rörelse, kemi och långsiktiga förändringar*, Stockholm: Golder Associates AB & KTH.
- Gott Nytt År (2001-01-30). Kärnavfallet. En katastrofal pojkdrom, *Gefle Dagblad*.
- GP (2001-11-02). Ja till fortsatta slutförvarsstudier, *Göteborgs Posten*.
- GP (2004-01-13). Länsstyrelsen får kritik om stugan på Kynnefjäll, *Göteborgs Posten*.
- GP (2004-04-15a). "Beslut om Barsebäck är nära", *Göteborgs Posten*.
- GP (2004-04-15b). "Partierna står fast vid beslutet", *Göteborgs Posten*.
- GP (2005-06-01). "Barsebäck 2 stängt för gott. Men den stora folkfesten bland motståndarna uteblev", *Göteborgs Posten*.
- Habermas, Jürgen (1984). "Förvetenskapligandet av politiken och del allmänna meningen" ss. 105-123 i Habermas, Jürgen (1984). *Den rationella övertygelsen. En antologi om legitimitet, kris och politik*, Stockholm: Akademilitteratur.
- Hadenius, Stig, Molin, Björn & Wieslander, Hans (1993). (13:e uppl). *Sverige efter 1900. En modern historia*, Stockholm: Bokförlaget Bonnier Alba AB.
- Hagendijk, Rob & Kallerud, Egil (2003). *Changing Conceptions and Practices of Governance in Science and Technology in Europe. A Framework for Analysis*.
- Hallenberg, Linda (2001). *Vad har nått fram, till vem och hur har det uppfattats? En utvärdering av Tierps kommuns informationsinsatser avseende kärnavfallsfrågan år 2000*.
- Hamilton, Carl B (2008-03-04). Mer kärnkraft bäst för klimat och oberoende, *Dagens Industri*.
- Hansson, Sven Ove (red). (1996). *Palme själv. Texter i urval med förord av Ingvar Carlsson*, Stockholm: Tidens förlag.
- Hedberg, Björn (2001-11-01). Kärnbränslet övervakas noga, *Arbetsbladet*.
- Hedberg, Per (2000). "Kärnavfall och vindkraft i den egna kommunen", ss. 329-341 i Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (red) *Det nya sambället*, Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-rapport nr. 24.

- Hedberg, Per & Holmberg, Sören (2008). *Åsikter om energi och kärnkraft. Forskningsprojektet ENERGIOPINIONEN I SVERIGE. Preliminära resultat från SOM-undersökningen 2007*, Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet & Energimyndigheten.
- Hedrén, Johan (1994). *Miljöpolitikens natur*, Linköping: Institutionen för TEMA, Linköpings universitet, Linköping Studies in Arts and Science 110.
- Held, David (1996). *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*, Göteborg: Bokförlaget Daidalos.
- Hilgartner, Stephen (2000). *Science on Stage. Expert Advice as Public Drama*, Stanford: Stanford University Press.
- Hine, Christine (2000). *Virtual Ethnography*, London, Thousand Oaks & New Delhi: SAGE Publications.
- Holmberg, Sören & Asp, Kent (1984). *Kampen om kärnkraften. En bok om väljare, massmedier och folkomröstningen 1980*, Stockholm: Liber förlag.
- Holme, Idar Magne & Krohn Solvang, Bernt (1991). *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*, Lund: Studentlitteratur.
- Hughes, J. Donald (2005). *Världens miljöhistoria*, Stockholm: SNS Förlag.
- IoB protokoll (1996-02-22), (1996-03-25), (1996-05-13), (1996-09-23), (1996-09-30), (1996-11-07), (1997-02-24), (1997-03-24), (1997-06-17), (1997-12-08), (1998-02-23), (1998-03-23), (1998-04-27), (1998-12-01), (1999-04-30), (1999-10-06), (1999-10-27), (1999-11-26), (2000-01-14), (2000-02-15), (2000-03-13), (2000-04-14), (2000-06-13), (2000-08-31), (2000-11-02), (2000-12-07) & (2001-06-26).⁶⁸⁹
- IoB verksamhetsberättelse (1996), (1997), (1998), (1999) & (2000).
- Jasanoff, Shelia (1990). *The Fifth Branch. Science Advisers as Policy-makers*, Cambridge, Ma & London: Harvard University Press.
- Jodal, Jon (2003). ”Fem frågetecken för den deliberativa teorin”, ss. 267-288 i Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red). *Demokratins mekanismer*, Malmö: Liber AB.
- Johansson, Hanna Sofia (2004). *Samtal om kärnavfallsfrågan och demokratins gränser. Förstudien i Tierp 1998-2001*, Göteborg: Avdelningen för teknik- och vetenskapsstudier, Göteborgs universitet, STS Research Reports 8.
- Johansson, Hanna Sofia, Lidskog, Rolf & Sundqvist, Göran (2002). *Kärnavfallet och demokratins gränser. Förstudien i Nyköpings kommun 1995-2001*, Göteborg: Avdelningen för teknik- och vetenskapsstudier, Göteborgs universitet, STS Research Reports 3.
- Johansson, Kerstin (2000-11-27). ”Blåögda idéer om atomsoporna”, *Södermanlands Nybeter*.

⁶⁸⁹ Förutom gemensamma möten med Referensgruppen och Tjänstemannagruppen 1996-05-02-1996-09-23, 1996-09-20 och 1996-11-07 höll IoB egna möten.

- Johansson, Roland (2002-03-15). Tierpsbor för provborrningar, *Upsala Nya Tidning*.
- Jonter, Thomas (1999). *Sverige, USA och kärnenergin. Framväxten av en svensk kärnämneskontroll 1945-1995*, Stockholm: Statens kärnkraftinspektion, SKI-rapport 99:21.
- Josephson, Håkan et al (2000). (rev upp.) *Norstedts Uppslagsbok*, Stockholm: Kunskapsförlaget P.A. Norstedt & Söner.
- Karlsson, Lars, Deremar, Catarina, Smedberg, Sture, Lindblom, Siri, Berger, Yvonne, Rosengren, Stig, Thorsell, Stig, Sandberg och Larsson, Benny (2002-03-16). Varför nej till provborrning i Tierp?, Dnr 1998.93.
- Karlsson, Lars, Deremar, Catarina, Smedberg, Sture, Lindblom, Siri, Berger, Yvonne, Rosengren, Stig, Thorsell, Stig, Sandberg och Larsson, Benny (2002-03-23). ”Varför nej till provborrning i Tierp?”, *Upsala Nya Tidning*.
- Karlsson, Stefan (2005). *Nödvändighetens väg. Världsbildande gränsarbete i skildringar av informationssambället*, Karlstad: Avdelningen för sociologi, Karlstads universitet, Karlstad University Studies 2005:14.
- KBS (1977a). *Förlasat avfall från upparbetning. I Allmän del*, Stockholm: Kärnbränslesäkerhet.
- KBS (1977b). *Förlasat avfall från upparbetning. IV Säkerhetsanalys*, Stockholm: Kärnbränslesäkerhet.
- Klippmark, Sune (2000-09-11). Yttrande över SKB:s preliminära slutrapport om förstudien i Tierp.
- Klippmark, Sune (2001-01-19). Det är inte klokt att SKB utan demokratiska beslut ska provborra i Tierp, Älvkarleby och Östhammar nästa år, *Aftonbladet*.
- Klippmark, Sune (2001-01-30). Bergsäkert osäkert bergförvar, *Upsala Nya Tidning*.
- Klippmark, Sune (2001-08-09). SKI:s roll förbryllar i kärnavfallsfrågan, *Upsala Nya Tidning*.
- Klippmark, Sune (2001-09-09). SKB försöker tona ner riskerna, *Gefle Dagblad*.
- Klippmark, Sune (2005-02-02). E-brev.
- Kommunfullmäktige i Tierp (1998-06-16). Sammanträdesprotokoll. Ansökan om bidrag från kärnavfallsfonden, Dnr 1998.93.
- Kommunfullmäktige i Tierp (2002-04-09). Sammanträdesprotokoll. Ställningstagande om eventuell medverkan i fortsatta lokaliseringsstudier och platsundersökningar beträffande kärnavfallsfrågan, Dnr 1998.93.
- Kommunkansliet i Tierp (1999-01-26). Yttrande, Dnr 1998.93.
- Kommunstyrelsen i Tierp (1999-02-02). Sammanträdesprotokoll, Dnr 1998.93 bilaga, reservation av Jenny Lundström (mp).
- Kommunstyrelsen i Tierp (2002-03-26). Sammanträdesprotokoll, Dnr 1998.93.
- Kommunstyrelsens arbetsutskott i Tierp (2002-03-12). Sammanträdesprotokoll, Dnr 1998.93.
- Knorr Cetina, Karin (2002). “Laboratory Studies. The Cultural Approach to the Study of Science” ss. 140-166 i Jasanoff, Shelia, Markle, Gerald E., Petersen,

- James C & Pinch, Trevor (red). *Handbook of Science and Technology Studies* (rev uppl), Thousand Oaks, London & New Delhi: Sage Publications.
- Kvale, Steinar (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Lund: Studentlitteratur.
- Kågeson, Per (1973). *Stoppa Kärnkraften! Ett kritiskt inlägg om kärnkraft, miljö och politik*, Stockholm: Bokförlaget Prisma.
- Larsson, Karl-Erik (1987). "Kärnkraftens historia i Sverige" ss. 121-161 i Kosmos 1987.
- Larsson, Sven-Erik (1986). *Regera i koalition. Den borgerliga trepartiregeringen 1976-78 och kärnkraften*, Stockholm: Bonniers och Historiska institutionen, Stockholms universitet.
- Latour, Bruno & Woolgar, Steve (1986/1979). *Laboratory Life. The Construction of Scientific Facts*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lidskog, Rolf (1994). *Radioactive and Hazardous Waste Management in Sweden*, Stockholm: Almqvist & Wiksell International, Acta Universitatis Upsaliensis, Studia Sociologica Upsaliensia 38.
- Lidskog, Rolf (1998). "Bortom tid och rum? Svensk kärnavfallspolitik i historisk belysning" ss. 15-61 i Lidskog, Rolf (red). (1998). *Kommunen och kärnavfallet. Svensk kärnavfallspolitik på 1990-talet*, Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Lidskog, Rolf & Elander, Ingemar (1992). "Reinterpreting locational conflicts. NIMBY and nuclear waste management in Sweden" ss. 249-264 i *Policy and Politics* 20 (4).
- Lidskog, Rolf, Sandstedt, Eva & Sundqvist, Göran (1997). *Sambälle, risk och miljö*, Lund: Studentlitteratur.
- Lidskog, Rolf & Sundqvist, Göran (2004). "On the right track?: Technology, geology and society in Swedish nuclear waste management" ss. 251-268 i *Journal of Risk Research* 7 (2).
- Liljegren, Lars (1977). *Ska vi dagtinga med förnuftet? Om energin och framtiden*, Stockholm: Tidens Förlag.
- Lindström, Stefan (1991). *Hela nationens tacksambhet. Svensk forskningspolitik på atomenergiområdet: 1945-56*, Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Lindquist, Per (1997). *Det klyvbara ämnet. Diskursiva ordningar i svensk kärnkraftspolitik 1972-1980*, Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet, Lund Dissertations in Sociology 18.
- Lohmann, Hans (1987). *Bedrägligt spel. Exemplet kärnkraften*, Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Lundgren, Lars (1978). *Energipolitik i Sverige 1890-1975. En delrapport från studien "Energi och sambälle"*, Stockholm: Sekretariatet för framtidsstudier.
- Lundström, Jenny (mp) (2002-03-26). Reservation, ärende 19, KS 2002-03-26.
- Lundquist, Lennart (2001). *Medborgardemokratin och eliterna*, Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist, Berit (2006a). "Hög spänning och lite vatten i Forsmark" ss. 14-15 i *Geologiskt forum* 51, årgång 13.

- Lundqvist, Berit (2006b). "Ovanligt vanligt berg i Laxemar" ss. 15-16 i *Geologiskt forum* 51, årgång 13.
- Länsstyrelsen i Södermanland, protokoll (1996-06-10), (1997-01-07), (1997-10-29), (1998-11-20), (1999-10-04), (1999-10-22), (2000-07-03) & (2000-11-23).
- Länsstyrelsen i Uppland, Samrådsanteckningar regionalt samråd med länsstyrelsens referensgrupp om slutligt omhändertagande av använt kärnbränsle (1999-06-10), (2000-02-10), (2000-05-19), (2000-10-13), (2001-03-22), (2001-09-18), (2002-03-05) & (2003-02-12).
- May, John (1991). *Boken om atomåldern. Hotet, riskerna och priset för mänskligheten*, Stockholm: Ordfronts Förlag.
- Marshall, Miklós (1999). "From States to People: Civil Society and Its Role in Governance" ss. 167-178 i *Civil Society at the Millennium*, West Hartford, Connecticut: Kumarian Press Inc.
- Mbogori, Ezra & Chigudu, Hope (1999). "Civil Society and Government. A Continuum of Possibilities" ss. 109-122 i *Civil Society at the Millennium*, West Hartford, Connecticut: Kumarian Press Inc.
- Mehedeby-Orrskoggruppen (odaterad). Specifikation av Mehedeby-Orrskoggruppens kritik av SKB:s värdering av alternativa geologiska metoder för slutförvar.
- Mehedeby-Orrskoggruppen (2001). Synpunkter på transportutredningen.
- Mehedeby-Orrskoggruppen (2001-01-17). Vad händer med kärnavfallet vid en krock?, *Arbetsbladet*.
- Mehedeby-Orrskoggruppen (2001-02-09). Tåg med atomsopor innebär risker, *Arbetsbladet*.
- Mehedeby-Orrskoggruppen (2001-05-14). Atomsopor. Nej tack, *Arbetsbladet*.
- Mehedeby-Orrskoggruppen (2001-07-10). Skrivelse till regeringen.
- Mehedeby-Orrskoggruppen (2001-11-30). Även små stråldoser kan ge cancer, *Arbetsbladet*.
- Mehedeby-Orrskoggruppen (2002-01-13). Kärnavfall, vems ansvar, *Arbetsbladet*.
- Mehedeby-Orrskoggruppen (2003-04-09). Mehedeby-Orrskoggruppen och kärnavfallet. Pressklipp 2000-2002.
- Mickunas, Algis & Pilotta, Joseph J. (1998). *Technocracy vs. Democracy. Issues in the Politics of Communication*, Cresskill: Hampton Press. Inc.
- Miljödepartementet (1999). "Frågor om samråd inför tillståndsprövning av slutförvar för använt kärnbränsle m.m."
- Miljöförbundet Jordens Vänner (maj 2004). Miljöförbundet Jordens Vänner synpunkter på SKBs upplägg till MKBsamrådsprocess samt omfattnings och

- avgränsningsrapporter för inkapslingsanläggning och slutförvar av använt kärnbränsle.⁶⁹⁰
- Miljö- och jordbruksutskottets betänkande (2003/04: MJU 21). Miljöbedömningar av planer och program.
- Miljövänner för kärnkraft (odaterad). 2003 Version 0 – underlag för utökat samråd i Oskarshamn respektive Forsmark.⁶⁹¹
- Mouffe, Chantal (1999). ”Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism” ss. 745-758 i *Social Research* 66 (3).
- Myrlund, Håkan & Johansson, Olof (2000). *Från förvar till regional utveckling. Om hur platsvalsprocessen 1992-1999 för använt kärnbränsle via kommunaldemokratiska processer utvecklats från en kommunal till regional angelägenhet*, Forskningsrapport 2000:3, Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Naturskyddsföreningen Södra Sörmland (1999-03-07). ”Yttrande över svensk kärnbränslehantering AB:s förstudie i Nyköpings kommun”.
- NN (2000-10-19). En som undrar vart demokratin tagit vägen? ”Nyköping – station för atomsopor”, *Södermanlands Nyheter*.
- Nordenstam, Per, bygg- och miljöchef Tierps kommun (1998-05-28) Brev till SKB.
- Norén, Håkan (2000-11-15). ”Osanning i broschyren”, *Södermanlands Nyheter*.
- NUSKA-protokoll (2000-12-19), (2001-02-20), (2001-06-08), (2001-09-03), (2001-10-02), (2001-11-19), (2002-01-07), (2002-02-18), (2002-04-12) & (2002-05-22).
- Nygårds, Peter (2002-01-21). Kärnavfall kräver saklig debatt, *Arbetsbladet*.
- Nygårds, Peter (2002-02-11). Kärnavfall, djupförvar och fakta, *Arbetsbladet*.
- Nyköpings kommun (1998). Resultatet av enkätundersökning om djupförvar i Nyköpings kommun, mars 1998.
- Nyköpings kommun (2000). Hushållsbroschyr: ”Tänk framåt – 100.000 år!”
- Nyström, Ellinor (2002-03-08). Risk för massflytt, *Arbetsbladet*.
- Nyström, Ellinor (2002-03-09). Risk för massflytt, *Uppsala Nya Tidning*.
- Odéhn, Katarina (2008-06-27). E-brev.
- Olofsson, Patrik & Vedung, Evert (1998). ”Kärnkraftsavfall och lokalt beslutsfattande. Fallen Malå, Storuman och Överkalix” ss. 123-179 i Lidskog, Rolf (red). (1998). *Kommunen och kärnavfallet. Svensk kärnavfallspolitik på 1990-talet*, Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Olsson, Viking (2000-04-10). ”SKB:s bedövande propaganda”, *Södermanlands Nyheter*.

⁶⁹⁰ Jag efterfrågade denna skrivelse av Jordens Vänner via e-post till en adress på förbundets hemsida, men ej fick svar. Jag vände mig då till SKB för att få tillgång till skrivelsen, vilket jag också fick utan några problem.

⁶⁹¹ Jag efterfrågade denna skrivelse av Miljövänner för kärnkraft via e-post till en adress på förbundets hemsida, men ej fick svar. Jag vände mig då till SKB för att få tillgång till skrivelsen, vilket jag också fick utan några problem.

- Opinionsgruppen för säker slutförvaring i Östhammar (2004). OH-bilder från föredrag på utökat samråd 2004-05-13.
- Opinionsgruppen för säker slutförvaring i Östhammar (2004-06-04). Föreningen Oss´ skriftliga synpunkter till samrådsmötet 2004-05-13 angående SKB AB:s förslag till redovisning av alternativa metoder.
- Opinionsgruppen för säker slutförvaring i Östhammar (2005-04-18). Svar på: Er skrivelse till SKB (e-brev).
- Oskarson, Maria (1991). *Kvinnor, män och kärnkraft*, Statens kärnbränslenämnd, SKN Rapport 50. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Paulis brev till de orättfärdiga (2001-03-31). Med ett släptåg av nejsägare, *Gefle Dagblad*.
- Pierre, Jon (red). (2000). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Persson, Lars (1989). *Strålskyddslagen med kommentarer*, Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Peters, John Durham (2001). ”Witnessing” ss. 707-723 i *Media, Culture & Society* 23 (6).
- Peterson, Thage G. (2002). *Olof Palme som jag minns honom*, Stockholm: Albert Bonnies Förlag.
- Premfors, Rune (2000). *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.
- Projektledningen (2002-02-25) & (2002-03-12). Beslutsunderlag för ställningstagande om eventuell medverkan i fortsatta lokaliseringsstudier och platsundersökningar beträffande kärnavfallsfrågan, Dnr 1998.93.
- Referensgruppens handlingsplan, Tierp (2001).
- Referensgruppens kalendarium, Tierp (maj 2001), (juni 2001) & (oktober 2001).
- Referensgruppen, protokoll, Nyköping (1996-03-04), (1996-05-02), (1996-09-30), (1997-04-18), (1998-01-28) och (1998-04-29).
- Referensgruppsprotokoll⁶⁹², Tierp (1999-03-23), (1999-05-05), (1999-05-25), (1999-06-16), (1999-08-17), (1999-08-31), (1999-09-14), (1999-10-04), (1999-11-25), (2000-02-07), (2000-02-28/2000-02-25), (2000-03-10/2000-02-25), (2000-03-24/2000-03-29), (2000-04-03), (2000-04-25/2000-03-27), (2000-05-09), (2000-05-27/2000-02-07), (2000-06-15/2000-02-25), (2000-08-25), (2000-10-11), (2000-10-19), (2000-12-13), (2000-12-21), (2001-01-29), (2001-03-12/2001-03-20), (2001-04-02), (2001-06-18), (2001-08-27), (2001-10-01), (2001-11-05), (2001-12-10), (2002-02-11) & (2002-03-07/2002-03-18).
- Referensgruppens verksamhetsberättelse, Tierp (1999), (2000) & (2001).
- Referensgruppens verksamhetsplan, Tierp (2001) & (2002).

⁶⁹² Vissa av Referensgruppens protokoll är daterade med annat datum än dagen när mötet hölls. I avhandlingen används både det datum som mötet ägde rum och det datum protokollet med mötesdatumet först.

- Rykert, Liz (1999). "New Tools – Same Values. Information and Communication Technology to Support Civil Society ss. 179-192 i *Civil Society at the Millennium*, West Hartford, Connecticut: Kumarian Press Inc.
- Sahr, R C (1985). *The Politics of Energy Policy Change in Sweden*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Schytt, Anna (1990). *Kärnavfallet. Vad vi vet och inte vet om slutförvaringen*, Stockholm: Sveriges Radios förlag/Statens kärnbränslenämnd.
- SFS (Svensk författningssamling) *Lag (1941:334) om tillsyn å radiologiskt arbete m.m.*
- SFS (Svensk författningssamling) *Lag (1956:306) om rätt att utvinna atomenergi m.m.*
- SFS (Svensk författningssamling) *Regeringsformen (1974:152)*.
- SFS (Svensk författningssamling) *Lag (1977:140) om särskilt tillstånd att tillföra kärnreaktorer kärnbränsle m.m.* (Villkorslagen).
- SFS (Svensk författningssamling) *Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet* (Kärntekniklagen).
- SFS (Svensk författningssamling) *Lag (1992:1537) finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m.* (Finansieringslagen).
- SFS (Svensk författningssamling) *Lag (1997:1320) om kärnkraftens avveckling*.
- SFS (Svensk författningssamling) *Miljöbalk (1998:808)*.
- SFS (Svensk författningssamling) *Lag (2004:598) om ändring i lagen (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m.*
- Sidén, Birger (1989). *Ska kärnkraften stoppas?*, Arboga: Textab förlag.
- Sjelin, Urban (2002-03-15). Skrivelse till kommunstyrelsen i Tierp, Dnr 1998.93.
- Sjölander, Annika (2004). *Kärnproblem. Opinionsbildning i kärnanfallsdiskursen i Malå*, Umeå: Institutionen för kultur och medier, Umeå Universitet, Medier och kommunikation 7.
- SKB (odaterad) *Inkapslingsanläggning och Slutförvar vid Simpevarp?*
- SKB (1989). *Kärnavfallets behandling och slutförvaring. Program för forskning, utveckling och övriga åtgärder, I: Allmän del*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (1992a). *FUD-program 92. Kärnkraftsavfallets behandling och slutförvaring. Program för forskning, utveckling, demonstration och övriga åtgärder*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (1992b). *RD&D Programme 92. Treatment and final disposal of nuclear waste. Siting of a deep repository*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (1992c). *SKB 91. Final disposal of spent nuclear fuel. Importance of the bedrock for safety*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (1994). *FUD-program 92 Kompletterande redovisning. Kärnkraftsavfallets behandling och slutförvaring*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (1995a). *Förstudie Storuman. Slutrapport*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (1995b). *General Siting Study 95. Siting of a deep repository for spent nuclear fuel*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.

- SKB (1995c). *Översiktsstudie av kommuner med kärnteknisk verksamhet*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (1996). *Förstudie Malå. Slutrapport*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (1997a). *Förstudie Nyköping. Preliminär slutrapport*. Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (1997b). *Långsiktig förvaring av Sveriges använda kärnbränsle. SKB:s perspektiv på beslutsprocessen*, Stockholm: Svensk Kärnbränslehantering AB.
- SKB (1999a). *Djupförvar i Tierp. Socioekonomiska konsekvenser*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (1999b). *Förstudie Tierp. Organisation och arbetsplan*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (1999c). *Omvärldsanalys för Tierps kommun*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (1999d). *Turism och besöksnäring i Tierp. Hot och möjligheter med ett djupförvar av använt kärnbränsle*, Stockholm: Svensk Kärnbränslehantering AB.
- SKB (2000a). *Förstudie Hultsfred. Slutrapport*, Stockholm: Svensk Kärnbränslehantering AB.
- SKB (2000b). *Förstudie Nyköping. Slutrapport*. Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (2000c). *Förstudie Oskarshamn. Slutrapport*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (2000d). *Förstudie Tierp. Slutrapport*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (2000e). *Förstudie Älvkarleby. Slutrapport*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (2000f). *Förstudie Östhammar. Slutrapport*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (2000g). *Preliminär förstudie Tierp*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (2000h). *Samlad redovisning av metod, platsval och program inför platsundersökningskedet*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (2001a). *Miljökonsekvensbeskrivning och samråd för djupförvaret: SKB:s översiktliga planering*, Stockholm: Svensk Kärnbränslehantering AB.
- SKB (2001b). *Näringsliv och besöksnäring i Tierp. Konsekvenser av en platsundersökning och ett djupförvar för använt kärnbränsle* (Näringslivsutredningen), Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (2001c). *Risikattityder och inställningen till djupförvar för använt kärnbränsle i fyra kommuner* (Psykosociala utredningen), Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (2001d). *Transport av radioaktiva ämnen och annat farligt gods* (Transportutredningen), Stockholm: Svensk Kärnbränslehantering AB.

- SKB (2001-06-01). "Fax till Nyköpings kommun om bussresor till Oskarshamn".
- SKB (2002a). *Deep repository and encapsulation plant for spent nuclear fuel: Consultation and environmental impact assessment according to the Environmental Code and the Nuclear Activities Act*, Stockholm: Svensk Kärnbränslehantering AB.
- SKB (2002b). *Djupförvar och inkapslingsanläggning för använt kärnbränsle: Samråd och miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken och kärntekniklagen*, Stockholm: Svensk Kärnbränslehantering AB.
- SKB (2002c). *Psykosociala effekter av ett djupförvar för använt kärnbränsle. Litteraturoversikt och intervjuer med Uppsalabor (Boendepreferensutredningen)*, Stockholm: Svensk Kärnbränslehantering AB.
- SKB (2003a). *Omfattning, avgränsningar och utredningar för miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) för inkapslingsanläggning och slutförvar för använt kärnbränsle. Version 0 – underlag för utökat samråd i Forsmark*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (2003b). *Omfattning, avgränsningar och utredningar för miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) för inkapslingsanläggning och slutförvar för använt kärnbränsle. Version 0 – underlag för utökat samråd i Oskarshamn*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (2003 december a). Inkapslingsanläggning och Slutförvar vid Forsmark?
- SKB (2003 december b). Inkapslingsanläggning och Slutförvar vid Simpevarp?
- SKB (2004 januari). Inkapslingsanläggning och Slutförvar för använt kärnbränsle.
- SKB (2004a). "Alternativa metoder för omhändertagande av använt kärnbränsle", *informationsblad*.
- SKB (2004c). "Geologisk deponering – alternativ", *informationsblad*.
- SKB (2004d). "Inkapslingsanläggningen", *informationsblad*.
- SKB (2004e). "Nollalternativet", *informationsblad*.
- SKB (2004f). "Omhändertagande av använt kärnbränsle i andra länder", *informationsblad*.
- SKB (2004g). "Slutförvar för använt kärnbränsle", *informationsblad*.
- SKB (2004h). *Utökat samråd enligt miljöbalken. Sammanställning 2003*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (2004-03-24). Inkapslingsanläggning och Slutförvar för använt kärnbränsle.
- SKB (2004-03-25). Inkapslingsanläggning och Slutförvar för använt kärnbränsle.
- SKB (2004-04-14a). Dagordning: Utökat samråd om inkapslingsanläggning och djupförvar i Simpevarp.
- SKB (2004-04-14b). Inkapslingsanläggning och Slutförvar för använt kärnbränsle.
- SKB (2004-04-24) & (2004-05-13). *Inkapslingsanläggning och Slutförvar vid Forsmark?*, Annonsbladet
- SKB (2004-04-24) & (2004-05-13). *Inkapslingsanläggning och Slutförvar vid Forsmark?*, Upsala Nya Tidning

- SKB (2004-04-24) & (2004-05-13). *Inkapslingsanläggning och Slutförvar vid Forsmark?*, Östhammars Nyheter
- SKB (2004-04-27). Förslag till diskussionspunkter: Utökat samråd om inkapslingsanläggning och djupförvar i Forsmark.
- SKB (2004-04-28). Förslag till dagordning: Utökat samråd inkapslingsanläggning och djupförvar – Nationella natur- och miljöorganisationer.
- SKB (2004-06-21). Anteckningar: Utökat samråd enligt miljöbalken 6 kap 5 § avseende eventuell inkapslingsanläggning och slutförvar för använt kärnbränsle vid Simpevarp.
- SKB (2004-06-29). Anteckningar: Utökat samråd enligt miljöbalken 6 kap 5 § avseende eventuell inkapslingsanläggning och slutförvar för använt kärnbränsle vid Forsmark.
- SKB (2004-06-30). Anteckningar: Utökat samråd enligt miljöbalken 6 kap 5 § avseende eventuell inkapslingsanläggning och slutförvar för använt kärnbränsle.
- SKB (2005a). ”Djupförvar blir slutförvar” s. 10 i *Lagerbladet Oskarshamn 4*.
- SKB (2005b). *Omfattning, avgränsningar och utredningar för miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) för inkapslingsanläggning och slutförvar för använt kärnbränsle: Forsmark*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (2005c). *Omfattning, avgränsningar och utredningar för miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) för inkapslingsanläggning och slutförvar för använt kärnbränsle: Oskarshamn*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (2005d). *Utökat samråd enligt miljöbalken. Sammanställning 2004*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (2005-02-14). Utökat samråd enligt miljöbalken 6 kap § 5 avseende slutförvar och eventuell inkapslingsanläggning för använt kärnbränsle vid Forsmark.
- SKB (2005-08-09). Utökat samråd enligt miljöbalken 6 kap 5 § avseende slutförvar och inkapslingsanläggning för använt kärnbränsle i Oskarshamn.
- SKB (2006). *Utökat samråd enligt miljöbalken. Sammanställning 2005*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (2007). *Fud-program 2007. Program för forskning, utveckling och demonstration av metoder för hantering och slutförvaring av kärnavfall*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKB (2008). *Samråd enligt miljöbalken. Sammanställning 2007*, Stockholm: Svensk kärnbränslehantering AB.
- SKBF (1983). *Final Storage of Spent Nuclear Fuel. KBS-3: Summary*, Stockholm: Svensk kärnbränsleförsörjning.
- SKI (odaterad). Medverka i samråd om slutförvaring av använt kärnbränsle.
- SKI (1993). *SKIs utvärdering av SKBs FUD-program 1992. Gransknings-PM*, Stockholm: Statens kärnkraftinspektion.

- SKI (2001). *SKI:s yttrande över SKB:s kompletterande redovisning till FUD-program 98. Sammanställning av remissvar*, Stockholm, Statens kärnkraftinspektion.
- SKN (1987). *Management and Disposal of Spent Nuclear Fuel. Review of a Programme for Research, Development and other Measures*, Stockholm: Statens kärnbränslenämnd.
- SKN (1990). *Evaluation of SKB's R&D Programme 89*, Stockholm: Statens kärnbränslenämnd.
- Smedberg, Sture (sommaren 2001). "Kärnavfallstankar", skrivelse till Referensgruppen i Tierp.
- SN (1997-05-03). "Praktskandal kring förstudie. Pengar och beslut sköttes felaktigt", *Södermanlands Nyheter*.
- SN (1998-04-24). "Bälingeborna säger ifrån om kärnavfallet", *Södermanlands Nyheter*.
- SN (1998-06-17). "Protestlistor från Tystbergaborna. Entydigt nej till kärnavfall", *Södermanlands Nyheter*.
- SN (2000-10-25). "De känner sig övergivna av sina lokala politiker", *Södermanlands Nyheter*.
- SN (2000-12-14). Ledarsidan, *Södermanlands Nyheter*.
- SN (2000-12-31). "Hanteringen av djupförvarsfrågan blev för svår för fullmäktige", *Södermanlands Nyheter*.
- SN (2001-04-03). "Kärnfrågorna som stänger dörren för SKB", *Södermanlands Nyheter*.
- Soneryd, Linda (2004). "Är MKB-processen en öppen arena för samtal om miljön?" ss. 131-147 i Boström, Magnus & Sandstedt, Eva (red). (2004). *Är vi på rätt väg? Studier om miljöfrågans lösning*, Stockholm: Formas.
- Soneryd, Linda (2007). *Allmänhet, expertis och deliberation. Samråd om slutförvar av kärnavfall*, Stockholm: Stockholms Centrum för Forskning om Offentlig Sektor, Scores rapportserie 2007:1.
- SOS-Tierp (odaterad a). Lista över verksamheten.
- SOS-Tierp (odaterad b). Olika sätt att se på Tierp och kärnavfallet. Informationsbroschyr.
- SOS-Tierp (odaterad c). Tierp. Kärnavfallet. Framtiden: viktiga synpunkter på kommunens ödesfråga från SOS-Tierp.
- SOS-Tierp (1998). Vad vet du i kärnavfallsfrågan? Testa dig själv!
- SOS-Tierp (2000). SOS-Tierps remissvar. SKB AB:s Förstudie Tierp – Preliminär slutrapport.
- SOS-Tierp (2002). SOS-Tierps synpunkter på SKB AB:s förstudie i Tierp.
- SOU (Statens offentliga utredningar) 1976:30 *Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall*, Del I.
- SOU (Statens offentliga utredningar) 1993:67 *Slutförvaring av använt kärnbränsle. KASAM yttrande över SKBs FUD-Program 92*, Rapport av Statens råd för kärnavfallsfrågor (KASAM), Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.

- SOU (Statens offentliga utredningar) 1995:50 *Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995*. Rapport av Statens råd för kärnavfallsfrågor (KASAM), Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- SOU (Statens offentliga utredningar) 1998:102 *Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium*, Stockholm: Fakta Info Direkt.
- SOU (Statens offentliga utredningar) 1999:56 *Representativ demokrati*, Stockholm: Fakta Info Direkt.
- SOU (Statens offentliga utredningar) 1999:74 *Demokratin och det gemensamma bästa*, Stockholm: Fakta Info Direkt.
- SOU (Statens offentliga utredningar) 1999:80 *Demokratiopinioner*, Stockholm: Fakta Info Direkt.
- SOU (Statens offentliga utredningar) 1999:112 *Civilsambället som demokratis arena*, Stockholm: Fakta Info Direkt.
- SOU (Statens offentliga utredningar) 2000:1 *En uthållig demokrati!*, Stockholm: Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- SOU (Statens offentliga utredningar) 2001:35 *Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2001*. (KASAM) Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- SOU (Statens offentliga utredningar) 2002:46 *Plats för slutförvaring av kärnavfall? Förstudier i åtta kommuner*, Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- SOU (Statens offentliga utredningar) 2004:67 *Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2004* (2004), Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- SSI (2002). *SSI:s granskning av SKB:s FUD-program 2001*, Stockholm: Statens strålskyddsinstitut, SSI-rapport 2002:3.
- SSI (2004). ”SSI begär klagörande av SKB:s val av platser för slutförvar” ss. 7f i *Strålskyddsnytt* 2004 nr 3.
- Studieförbundet vuxenskolans studiecirklar i Bälinge och Tystberga (1999-02-29). ”SKBs preliminära slutrapport om förstudie av lokalisering av djupförvar för utbränt kärnbränsle i Nyköpings kommun, i första hand i anslutning till Studsvik”.
- Sundqvist, Göran (1991a). ”Demokrati och expertis: Kärnkraftens avfallsproblem inför laddningen av Ringhals 3” ss. 23-43 i *VEST - Tidskrift för vetenskapsstudier*, vol. 5, nr. 4.
- Sundqvist, Göran (1991b). *Vetenskapen och miljöproblemen. En expertsociologisk studie*, Göteborg: Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Sundqvist, Göran (1996). ”Kärnavfallsfrågan. Kulturteori eller rationalism?” ss. 249-272 i Grenstad, Gunnar & Selle, Per (red). *Kultur som levemåte*, Oslo: Det Norske Samlaget.
- Sundqvist, Göran (2002). *The Bedrock of Opinion. Science, Technology and Society in the Siting of High-Level Nuclear Waste*, Dordrecht, Boston & London: Kluwer Academic Publishers.

- Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) & GeoVista AB (1996). *Förstudie Nyköping. Jordarter, bergarter och deformationszoner*, SGU & GeoVista AB: Uppsala & Luleå.
- SÖ (Sveriges internationella överenskommelser) 1992:1 *Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang: Esbo den 25 februari 1991* (Esbokonventionen).
- Sørensen, Eva (2002). *Netværksdemokratiet i byen*, Research Paper no. 02/20, Roskilde University.
- Sörmlandsbygden (2000-10-26). ”Atomsopornas motståndare tar strid för att få debatt”, *Sörmlandsbygden*.
- Sörmlands Skärgårds intresseförening (1999-02-08). ”Remissvar avseende djupförvar av använt kärnbränsle i Nyköpings kommun”.
- Temaplan AB (1996). *Förstudie Nyköping. Konsekvenser för bosättning och sysselsättning*, Stockholm: Temaplan AB.
- Thegerström, Claes, vVD (1998-05-25). Brev till kommunledningen i Tierp.
- Thegerström, Claes & Engström, Saida (2000-12-21). SKB:s förslag till åtgärder med anledning av kommunens yttrande över den preliminära slutrapporten och hur SKB har beaktat synpunkter från Göteborgs universitet.
- Thegerström, Claes & Engström, Saida (2002-01-24). Förstudie Tierp. Komplettering med strategisk miljöbedömning.
- Theodorsson, Annika (2003). *Samtala både länge och väl. Deliberativ demokrati i tre föräldrakooperativ och dess effekter på deltagarna*, Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Theodorsson, Annika (2004). ”Deliberativt deltagande och dess effekter. I teori och praktik” ss. 23-55 i Premfors, Rune & Roth, Klas (red). *Deliberativ demokrati*, Lund: Studentlitteratur.
- Thümmel, Marie-Louise (2000-10-18). ”Varför atomsopor i Sörmland?”, *Södermanlands Nyheter*.
- Tjänstemannagruppen protokoll (1995-08-15), (1995-09-13), (1996-03-20) och (1996-08-20).
- Traweck, Sharon (1988). *Beamtimes and Lifetimes. The World of High Energy Physicists*, Cambridge MA & London: Harvard University Press.
- Turner, Stephen (2001). ”What is the Problem of Experts?” ss. 123-149 i *Social Studies of Science*, 31 (1).
- Tystberga hembygdsförening (1999-02-15). ”Yttrande från Tystberga hembygdsförening över SKBs preliminära förstudie beträffande ett eventuellt djupförvar av utbränt kärnbränsle i Nyköpings kommun”.
- UNT (2001-02-09). ”SKB undviker viktiga frågor”, *Uppsala Nya Tidning*.
- UNT (2001-04-23). Kommunen vill locka fler till studieresor, *Uppsala Nya Tidning*.
- UNT (2001-04-26). Tre nya utredningar ska ge svar på frågor, *Uppsala Nya Tidning*.
- UNT (2001-05-05). SKB hoppas på dialoger, *Uppsala Nya Tidning*.
- UNT (2001-05-07). Svenskt kärnavfall en svår etisk fråga, *Uppsala Nya Tidning*.

- UNT (2001-05-30). SKB får hård kritik, *Upsala Nya Tidning*.
- UNT (2001-07-21). Myndighet tillbakavisar kritik, *Upsala Nya Tidning*.
- UNT (2001-11-10). SKB har starkt stöd lokalt, *Upsala Nya Tidning*.
- UNT (2001-12-12). Opinionsgruppen ser brister i rapport, *Upsala Nya Tidning*.
- UNT (2002-01-03). KBS-3-metoden riskabel, *Upsala Nya Tidning*.
- UNT (2002-01-26). Länsstyrelsen vill att SKB utreder fler alternativ, *Upsala Nya Tidning*.
- UNT (2002-01-31). Kärnavfall inget hinder, *Upsala Nya Tidning*.
- UNT (2002-02-11). Att ta risker, *Upsala Nya Tidning*.
- UNT (2002-02-12a). Flyttsiffror får kritik, *Upsala Nya Tidning*.
- UNT (2002-02-12b). Många vill flytta från djupförvar, *Upsala Nya Tidning*.
- UNT (2002-03-21). Nio ledamöter bakom ja-brev, *Upsala Nya Tidning*.
- UNT (2002-03-27). Nytt provborrningsförslag fick ja. S-ledamot presenterade eget alternativ. Om två veckor ska fullmäktige säga sitt, *Upsala Nya Tidning*.
- UNT (2002-03-28). Tyst hos SKB efter ja. "Det är beslutet i kommunfullmäktige som gäller", *Upsala Nya Tidning*.
- UNT (2002-04-02). Referensgruppen får kritik, *Upsala Nya Tidning*.
- UNT (2002-04-03). Stöd kompromisslinjen om kärnavfallet!, *Upsala Nya Tidning*.
- UNT (2002-04-08a). "De får gärna lägga avfallet under mitt hus", *Upsala Nya Tidning*.
- UNT (2002-04-08b). "Vi fick inget veta om lagret", *Upsala Nya Tidning*.
- UNT (2002-04-09). 2.200 namn mot provborrnings i Tierp, *Upsala Nya Tidning*.
- UNT (2002-04-10). Nej till SKB:s provborrnings i Tierp. Beslutet röstades igenom med 25 röster mot 23 efter en tre timmar lång debatt, *Upsala Nya Tidning*.
- UNT (2003-03-14). SOS-Tierp söker föreningspengar, *Upsala Nya Tidning*.
- Vedung, Evert (1979). *Kärnkraften och regeringen Fälldins fall*, Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Vedung, Evert (2005). "Det högaktiva kärnavfallets väg till den rikspolitiska dagordningen" ss. 33-56 i Andréén, Mats & Strandberg, Urban (red). (2005). *Kärnavfallets politiska utmaningar*, Hedemora: Gidlunds förlag.
- Vifell, Åsa (2002). "Enklaver i staten. Internationaliseringen av den svenska statsförvaltningen – fallstudier av asyl-, bistånds- och klimatområdet", Stockholm: Stockholm Centre for Organizational Research (SCORE), SCORE Rapportserie 2002:2.
- Weinberger, Hans (1990). *Sivert: enhet och mångfald. En biografi över den svenska radiofysikens, radiobiologins och strålskyddets grundare Rolf Sievert*, Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm Papers in History and Philosophy of Technology, TRITA-HOT 2021 och SSI-rapport ISSN 0349-2842.
- Wellin Consulting AB (2000). *Djupförvar av använt kärnbränsle i Tierps kommun. Granskning av preliminär slutrapport från Svensk Kärnbränslehantering AB*.
- Wellin Consulting AB (2002). *Djupförvar av kärnavfall i Tierps kommun? Granskningsrapport: SKBs förstudie av djupförvar i Tierps kommun*.

- Wernolf, Gunnar (2001-04-19). Bra argument för djupförvar, *Gefle Dagblad*.
- Westerlund, Staffan (1999). *MKB - Hur MKB växte fram och utvecklades i USA: En elektronisk återgivning av studien Miljöeffektiviseringar. Del1: Reglerna och tillämpningen i USA*. Tillgänglig via <http://www.imir.com>
- Wikdahl, Carl-Erik (2007). ”Marvikens kärnkraftverk. Industripolitiskt utvecklingsprojekt i otakt med tiden.” ss. 16-25 i *Nucleus* 1/2007.
- Wirtén, Per (1999). ”Demokrati som maktfråga. Marginalanteckningar och enkla iakttagelser” ss. 69-89 i SOU 1999:112 *Civilsamhället som demokratins arena*, Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- Worster, Donald (1996). *De ekologiska idéernas historia*, Stockholm: SNS Förlag.
- Wynne, Brian (1996). “May the Sheep Safely Graze? A reflexive View of the Expert-Lay Knowledge Divide” ss. 44-83 i Lash, Scott, Szerszynski, Bronislaw & Wynne, Brian (red) *Risk, Environment and Modernity: Towards a New Ecology*, London: Sage Publications.
- Yearley, Steven (2002). ”The Environmental Challenge to Science Studies” ss. 457-479 i Jasanoff, Shelia, Markle, Gerald E., Petersen, James C & Pinch, Trevor (red). *Handbook of Science and Technology Studies* (rev uppl), Thousand Oaks, London & New Delhi: Sage Publications.
- Östhammars Naturskyddsförening (2004-06-02). Synpunkter i anslutning till utökat samråden den 13 maj 2004, angående SKB AB:s omfattningsrapport för MKB för inkapslingsanläggning och slutförvar för använt kärnbränsle, version 0.⁶⁹³

Otryckta

- <http://www.folkkampanjen.se> (2004-04-15a).
- <http://www.folkkampanjen.se> (2004-04-15b). Plattform.
- <http://www.mfk.nu> (2007-02-02).
- <http://www.milkas.se> (2006-02-09).
- <http://www.mkg.se> (2006-02-09).
- <http://www.nykoping.se/djupforvar> (spridda tillfällen).
- <http://www.opsi.gov.uk/si/si2001/20013421.htm> 2008-06-22. The Central Electricity Generating Board (Dissolution) Order 2001, Statutory Instrument 2001 No. 3421.
- <http://www.osthammar.se> (2007-02-01). Slutförvar.
- <http://www.oskarshamn.se> (2007-02-02). Projekt Kärnavfall/LKO.
- <http://www.regeringen.se/sb/d/3808/a/22272> (2007-08-29).

⁶⁹³ Jag efterfrågade denna skrivelse av Östhammars Naturskyddsförening via e-post till en adress på föreningens hemsida, men ej fick svar. Jag vände mig då till SKB för att få tillgång till skrivelsen, vilket jag fick utan några problem.

<http://www.sero.se> (2007-02-02).

<http://www.skb.se> (spridda tillfällen). ”Tillstånd, MKB och samråd”.

http://www.skb.se/templates/SKBPage_8007.aspx (2006-01-04).

<http://www.skb.se> (2007-02-02).

<http://www.skb.se> (2008-01-17). Tillstånd, MKB och samråd: Samråd – Samråd enligt miljöbalken: Planerade samråd.

<http://www.skb.se> (2008-05-30). Slutförvar: Använt kärnbränsle – Mängd, egenskaper.

<http://www.ski.se> (2006-01-12). Om kärnkraft – Anläggningar.

<http://www.ski.se> (2007-02-02). Om kärnkraft – Kärnavfall: Ansök om stöd ur Kärnavfallsfonden.

<http://www.sou.gov.se/kasam> (2003-10-09). KASAM/SOU.

<http://www.studsvik.se> (2002-08-02).

<http://www.tierp.se/karnavfall> (spridda tillfällen).

<http://www.vattenriket.kristianstad.se/ostersjon/geologi/istid.htm> (2007-06-21). Kommunfullmäktigemöte, Tierp (2002-04-09). Anteckningar och deltagande observation.

Mouffe, Chantal (2003-01-30). Föreläsning: “Politics and Passions: the Stakes of Democracy” på Sociologförbundets årsmöte och konferens, Örebro universitet.

Samtal med representant för Avfallskedjan (våren 2004).

Samtal på Utökat samråd för lokala och regionala organisationer (2002-04-22). Oskarshamn.

Studieresa till Forsmark för boende i Misterhults socknen (2003-09-20-21). Anteckningar och deltagande observation.

Studieresa till Oskarshamn (2004-02-24-25) Anteckningar och deltagande observation.

Utökat samråd för lokala och regionala organisationer (2004-02-22) *Inkapslingsanläggning och djupförvar*, Anteckningar och deltagande observation, Oskarshamn.

Utökat samråd för nationella natur- och miljöorganisationer (2004-05-04). *Inkapslingsanläggning och djupförvar*, Anteckningar och deltagande observation, Stockholm.

Utökat samråd för lokala och regionala organisationer (2004-05-13). *Inkapslingsanläggning och djupförvar*, Anteckningar och deltagande observation.

Återträff med resenärer från studieresan till Forsmark (2004-03-25). Anteckningar och deltagande observation.

Bilaga 1: Beskrivning av kärnavfallsanläggningar och andra anläggningar kopplade till slutförvaret

Anläggningar i Oskarshamns kommun

- Centralt mellanlager för använt kärnbränsle (CLAB)

CLAB är placerat vid Oskarshamns kärnkraftverk och togs i drift år 1985. I CLAB, som är byggt i två etapper, lagras allt använt kärnbränsle från de svenska kärnkraftverken. Det finns i dag drygt 5000 ton bränsle i CLAB:s vattenfyllda bassänger. Det använda bränslet planeras att mellanlagras i cirka 30 år innan det kapslas in och överförs till ett framtida slutförvar. Cirka 100 personer arbetar på CLAB.⁶⁹⁴

- Äspölaboratoriet

Laboratoriet ligger norr om Oskarshamn och består av en ovan- och underjordsdel. Underjordsdelen består av en cirka 3 600 meter lång tunnel ner till cirka 460 meters djup. I underjordsdelen utförs experiment som syftar till att ge kunskap om byggnation och drift av ett svenskt slutförvar. Även utländska forskare utför experiment i laboratoriet. Ovanjordsdelen består av en utställning, Urberg 500, där det planerade slutförvarssystemet visas upp.⁶⁹⁵

- Kapsellaboratoriet

Vid hamnen i Oskarshamn ligger Kapsellaboratoriet. Innan det använda kärnbränslet kan transporteras till slutförvaret, planeras det att kapslas in i stål- och kopparkapslar. I laboratoriet testas dels tillverkning av de kapslar som kärnavfallet ska förvaras i, dels olika tekniker för att svetsa fast locket på kapslarna.⁶⁹⁶

⁶⁹⁴ SKB 2004b s. 20.

⁶⁹⁵ Ibid. ss. 21-23.

⁶⁹⁶ Ibid. s. 23.

Anläggning i Östhammar

- Slutförvar för radioaktivt avfall (SFR)

SFR är förlagt i anslutning till Forsmarks kärnkraftverk och togs i drift år 1983. I SFR slutförvaras låg- och medelaktivt avfall. Avfallet består av driftavfall från svenska kärnkraftverk, övrig industri, sjukvård och forskning. Efter cirka 500 år beräknas radioaktiviteten hos avfallet vara jämförbar med den som finns i den omgivande berggrunden. Efter en eventuell stängning av de svenska kärnkraftverken planeras avfallet från dessa att slutförvaras i SFR. Förvaret rymmer cirka 63 000 m³ avfall och sysselsätter cirka 10 heltidsarbetare.⁶⁹⁷

⁶⁹⁷ SKB 2004b s. 20.

Bilaga 2: Intervjupersoner

Nyköpings kommun

Björn Albing, sammankallande i Tjänstemannagruppen (2001-10-30).
Carl-Åke Andersson (s), ordförande i IoB och Referensgruppen (2001-10-26).
Gun-Louise Ankarfjäll (s), IoB (2001-12-05).
Christer Bergsten, kommunens projektledare (2001-12-05).
Per Bohlin, Rädda Fjällveden (2001-11-21).
Jan Carle (m), vice ordförande i IoB (2001-10-25).
Agneta Claesson, länsstyrelsen (2001-11-14).
Ewa Collin, Tjänstemannagruppen (2001-11-16).
Torsten Eng, SKB:s projektledare (2001-11-15).
Roland Engstrand, Tystbergagruppen (2001-11-22).
Göran Forsberg (s), kommunalråd (2002-11-14).
Anita Grede, Tystbergagruppen (2001-12-05).
Nils Kjellberg, Sörmlands skärgårds intresseförening (2001-10-30).
Karl-Gunnar Larsson (kd), IoB (2001-10-10).
Håkan Lundberg, Nyköpings köpmannaförening (2001-11-22).
Kent Petterson (mp), IoB (2001-10-25).
Ola Sundin, Naturskyddsföreningen (2001-11-14).
Per Swing (c), IoB (2001-10-11).
Ingela Westberg (s), IoB (2001-10-11).

Tierps kommun

Hans-Erik Bergwall, JAKT-gruppen (2002-10-31).
Catarina Deremar, Småbarnsföräldrarna (2002-11-07).
Saida Engström, SKB:s projektledare (2002-11-06).
Bengt-Olov Eriksson (s), kommunalråd (2002-10-18).
Kenneth Gunnarsson, SOS-Tierp (2002-11-08).
Lars-Peter Hällstrand (s), ordförande i Referensgruppen och politisk samordnare (2002-11-15).
Anneli Isaksson, reporter *Arbetsbladet* (2002-10-30).
Lars Karlsson (c), vice ordförande i referensgruppen (2002-10-30).
Sune Klippmark, Mehedeby-Orrskogsguppen (2002-10-30).
Torbjörn Lennartsson, kommunal projektledare (2002-10-18).
Jenny Lundström (mp) (2002-10-31).
Sture Smedberg (kd) (2002-11-15).

Bilaga 3: Deltagare i kommunala arbetsgrupper

Nyköpings kommun

Deltagare i Informations- och beredningsgruppen (IoB)

Carl-Åke Andersson (s), ordförande
Gun-Louise Ankarfjäll (s)
Agneta Axelsson (v)
Jan Carle (m), vice ordförande
Georg Falkenberg (m)
Karl-Axel Hultgren (fp)
Saga-Britt Landelius (s)
Karl-Gunnar Larsson (kd)
Kent Pettersson (mp)
Per Swing (c)
Ingela Westberg (s)
Håkan Ödling (fp)⁶⁹⁸

Deltagare i Referensgruppen

Carl-Åke Andersson (s), ordförande

*Föreningar och organisationer*⁶⁹⁹

Folkkampanjen mot kärnkraft och kärnvapen
Friluftsförbundet
Föreningen Sörmlands ornitologer
Företagarna i Nyköping
Hembygdsföreningen i Bälinge
Hyresgästföreningen i Nyköping
IOGT-NTO
Kommunala handikapprådet
Kommunala pensionärsrådet
Landsorganisationen
Lantmännens riksförbund
Lokala FO-gruppen 4307
Naturskyddsföreningen Södra Sörmland (två medlemmar har växlat)
Nyköpings kristna samarbetsråd
Nyköpings köpmannaförening
Rädda Fjällveden
SACO-förbunden

⁶⁹⁸ Folkpartiet hade en plats i IoB, vilken delades mellan två representanter.

⁶⁹⁹ Alla föreningar och organisationer hade en representant om inget annat anges.

Södermanlands hembygdsförbund (två medlemmar har växlat)
Södermanlands idrottsförbund
Södermanlands läns nykterhetsförbund
Södra Sörmlands fältbiologer
Sörmlandskustens båtförbund
Sörmlands Skärgårds intresseförening (två medlemmar har växlat)
Tjänstemännens centralorganisation
Tystberga hembygdsförbund
Ungdomsfullmäktige (två representanter, fyra medlemmar har växlat)
Östra Sörmlands företagareförening

Deltagare i Tjänstemannagruppen

Björn Albing (sammankallande)
Tommy Andersson
Per Backman
Ann-Kristin Berg
Christer Bergsten (kommunens projektledare)
Anders Bjurström
Christian Bjärås
Ewa Collin
Lars Granath
Bo Gustaver
Margareta Holmgren
Fredrik Idevall
Gunnar Järemo
Agneta Karlsson
Urban Kjellberg
Jan Kviby
Per-Axel Larsson
Kerstin Lång
Anna Lövgren
Hans Rundgren
Torvalds Snickars
Lars-Åke Svensson
Lars Wogel
Anne-Marie Zettersten

Tierps kommun

Deltagare i projektledningen

Linda Hallenberg – informatör
Lars-Peter Hällstrand (s) – politisk samordnare
Torbjörn Lennartsson – projektledare
Göran Lindström – projektledare
Erica Wallin – informatör

Deltagare i Referensgruppen

Yvonne Berger (m)
Christer Bergfoth (m)
Ulf Blomqvist (Naturskyddsföreningen i Tierp)
Catarina Deremar (Småbarnsföräldrarna)
Lars-Peter Hällstrand (s) (ordförande)
Lars Karlsson (c) (vice ordförande)
Benny Larsson (LO-facken)
Christina Larsson (SOS-Tierp)
Siri Lindblom (s)
Jenny Lundström (mp)
Stig Rosengren (v)
Paul Sandberg (Företagarföreningen)
Urban Sjelin (Stoppa E4 Väst – Kulturpartiet)
Sture Smedberg (kd)
Stig Thorsell (fp)
Monica Ulfsdotter (SOS-Tierp)⁷⁰⁰

Deltagare i NUSKA (Norduppländskt regionalt samarbete i kärnavfallsfrågor)

Bertil Alm – Östhammars kommun
Jowe Bengtsson – Älvkarleby kommun
Bengt Friskman – Älvkarleby kommun
Lars-Peter Hällstrand – Tierps kommun
Lars Karlsson – Tierps kommun
Torbjörn Lennartsson – Tierps kommun
Gunnar Lindberg – Östhammars kommun
Carl Johan Nässén – Östhammars kommun
Karin Vybiral – Älvkarleby kommun
Erika Wallin – Tierps kommun

⁷⁰⁰ Moderaterna och SOS-Tierp hade en plats vardera i Referensgruppen med då de bytte ledamot under arbetets gång nämns båda representanternas namn. Naturskyddsföreningens respektive SOS-Tierps ledamot valde att lämna referensgruppen under arbetet med förstudien.

Bilaga 4: Dagordning för utökat samråd i Oskarshamn 22 april 2004

DATUM
2004-04-14

FÖRFATTARE
Saida Laârouchi
Engström

Utökat samråd om inkapslingsanläggning och djupförvar i Simpevarp

Dag: Torsdagen den 22 april

Tid: 19.00-21

Plats: Hägnad, Figeholm

Mötets huvudsakliga syften:

- Informera om SKB:s pågående och planerade arbete.
- Diskutera innehåll i och utformning av de miljökonsekvensbeskrivningar som ska tas fram för inkapslingsanläggningen respektive slutförvaret.

19.00	Välkommen och introduktion	Peter Wikberg
19.10	Syfte med och innehåll i ”Omfattnings – och avgränsningsrapporten”	Saida L. Engström
19.30	Alternativa metoder för omhändertagande av använt kärnbränsle	Lena Morén
19.50	Platsundersökning Oskarshamn – Ytnära ekosystem	Erik Wijnbladh
20.05	KAFFE	
20.20	Inkapslingsanläggningen – Pågående och planerat arbete	Anders Nyström
20.35	Allmän diskussion	
20.55	Hur går vi vidare?	Saida L. Engström
21.00	Mötet avslutas	
	Kaffe och kaka	

Bilaga 5: Förslag till dagordning för utökat samråd i Stockholm 4 maj 2004

Förslag till dagordning för utökat samråd i Stockholm 4 maj 2004

Utökat samråd om inkapslingsanläggning och djupförvar: Nationella natur- och miljöorganisationer

Dag: Tisdagen den 4 maj

Tid: 18.30-21

Plats: IVA, Grev Turegatan 16, Stockholm, ”Axel Johnsonsalen”

Mötets huvudsakliga syfte:

- Diskutera innehåll i och utformning av de utredningar vi planerar att ta fram som underlag till MKB-dokument för inkapslingsanläggningen respektive för slutförvaret

18.30 Välkommen och introduktion

18.40 Syfte med och innehåll i ”Omfattnings- och avgränsningsrapporten

19.00 Alternativa metoder för omhändertagandet av använt kärnbränsle

19.20 Långsiktig säkerhet

19.40 Paus

20.00 Pågående och planerat arbete i platsundersökningarna

20.30 Allmän diskussion

20.55 Hur går vi vidare?

21.00 Mötet avslutas

Bilaga 6: Information om utökat samråd i Östhammar 13 maj 2004

Information om utökat samråd i Östhammar 13 maj 2004

Utökat samråd om inkapslingsanläggning och djupförvar i Forsmark (2004-04-27)⁷⁰¹

Dag: Torsdagen den 13 maj

Tid: 19.00 – 21

Plats: Missionskyrkan i Östhammar

Mötets huvudsakliga syfte:

Diskutera innehåll i och utformning av de utredningar vi planerar att ta fram som underlag till MKB-dokument för inkapslingsanläggningen respektive för slutförvaret.

Förslag på ämnen att diskutera:

- Syfte med och innehåll i ”Omfattnings – och avgränsningsrapporten”
- Alternativa metoder för omhändertagande av använt kärnbränsle
- Platsundersökning Forsmark – Natur- och miljöutredningar
- Inkapslingsanläggningen – pågående och planerat arbete

Deltagare från SKB:

Kaj Ahlbom, platsundersökningar Forsmark

Saida L. Engström, MKB & samråd

Lena Morén, system & säkerhetsanalys

Sara Karlsson, natur- och miljöutredningar Forsmark

Anders Nyström, inkapslingsanläggningen

⁷⁰¹ På sin hemsida presenteras detta informationsblad som ”Förslag på diskussionspunkter”. Källa: <http://www.skb.se>

Bilaga 7: Program för studieresa till Forsmark 20-21 september 2003

Lördag 20 september

07.00	Buss avgår från Sibylla i Fårbo
08.45 - 09.30	Ringarum Kaffepaus
11.45 ca	Lunch Scandic Södertälje
14.45 ca	Incheckning Gimo Herrgård
16.00 – 18.00	Information om SKB och LKO
19.00	Middag

Söndag 21 september

07.00-07.45	Frukost
07.45	Avresa från Gimo Herrgård
08.30	

Grupp 1

Fika och information om platsundersökningen i Forsmark

Grupp 2

Besök i SFR

Grupp 2

Fika och information om platsundersökningen i Forsmark

Grupp 1

Besök i SFR

Samtliga gemensamt

Besök på borrhälsplats

12.00	Lunch på Forsmarks värdshus
13.00	Avresa från Forsmark
15.30 ca	45 min Kaffepaus i Sillekrog
19.30 ca	Åter Sibylla i Fårbo

Bilaga 8: Frågesportsformulär under Forsmarksresan 20-21 september 2003

Frågesportsformulär under Forsmarksresan 20-21 september 2003

Frågeformulär delades ut på hemresan. Fyra personer hade alla rätt (10). Vissa priser från SKB delades ut och andra lottades ut.

Fråga 1: SKB vill bygga ett djupförvar för använt kärnbränsle i den svenska berggrunden. På vilket djup ungefär?

- 1. 25 meter
- X. 200 meter
- 2. 500 meter – korrekt svar

Fråga 2: Vilken är Smålands vanligaste bergart tillika Smålands landskapssten?

- 1. Graniten – korrekt svar
- X. Porfyren
- 2. Sandstenen

Fråga 3: Vad står SFR för?

- 1. Slutstation för radiatorer?
- X. Slutförvar för radioaktivt driftavfall – korrekt svar
- 2. Slutförvar för riksavfall

Fråga 4: Var finns CLAB?

- 1. Forsmark
- X. Nyköping
- 2. Oskarshamn – korrekt svar

Fråga 5: Vad står CLAB för?

- 1. Centralt mellanlager för använt bränsle – korrekt svar
- X. Centraler för lager av bränslen
- 2. Centrum för lokalt ansvar för bränsle

Fråga 6: I Oskarshamn vill SKB göra två platsundersökningar. I vilka områden?

- 1. Simpevarp (inklusive Hälö och Ävrö) och Storskogen
- X. Simpevarp (inklusive Hälö och Ävrö) och Laxemarområdet – korrekt svar
- 2. Laxemarområdet och Figeholm

Fråga 7: Hur många fornlämningar finns det registrerade på ett ungefär i Misterhults socken?

- 1. Cirka 2000 –korrekt svar
- X. Cirka 50 stycken
- 2. Cirka 3500

Fråga 8: Vad står LKO för?

- 1. Lokal kompetensuppbyggnad i Oskarhamns kommun – korrekt svar
- X. Lokala kärnkraftsombud
- 2. Lokala kärnkraftsverk i Oskarhamn

Fråga 9: Var finns kontoret för platsundersökning i Oskarhamn?

- 1. Simpevarp, vid tunnelpåslaget – korrekt svar
- X. Äspö
- 2. I hamnen inne i Oskarhamn

Fråga 10: Vad heter leran som SKB vill använda sig av i ett djupförvarssystem?

- 1. Blålera
- X. Bentonitlera – korrekt svar
- 2. Cernitlera

Bilaga 9: Program för studieresa till Oskarshamn 24-25 februari 2004

Tisdag 24 februari

07.00	Färjan Öregrund, Sundbergs Busstrafik AB.
07.00	Hamntorget Öregrund.
07.20	Pålkällan i Östhammar,
07.40	Busstation i Gimo.
08.00	Alunda busshpl.
08.25	Värdshuset Fyrislundsgt (mitt emot Olle Olsson bilimport)
09.45-10.15	Scandic Södertälje, kaffe och smörgås.
12.45-13.30	Tindered, Dagens Lunch.
14.45	Studiebesök Kapsellaboratoriet, kaffe o kaka. Grupp 1: Information i konferensrummet. Grupp 2: Rundvandring med guide.
16.45	Incheckning på Hotell Corallen.
18.30	Middag

Onsdag 25 februari

06.45-07.45	Frukostbuffé.
07.45	Utcheckning och avfärd från Hotell Corallen.
08.15	Incheckning CLAB-vakten.
	Legitimationskontroll.
08.30	Grupp 2: Studiebesök Äspö Grupp 1: Studiebesök CLAB.
09.30	Urbergsentrén PLU Oskarshamn.
10.30	Lunch Restaurang Simpan.
11.30	Grupp 1: Studiebesök Äspö Grupp 2: PLU Oskarshamn, Platsundersökningskontoret.
12.30	Studiebesök CLAB.
13.30 ca	Avfärd till Simpevarp. Kaffe och kaka på Äspö.
14.00	Avfärd från Äspö.
17.45-18.30	Scandic Södertälje, middag
20.00 ca	Ankomst Uppsala.
20.20 ca	Ankomst Alunda.
20.40 ca	Ankomst Gimo.
21.00 ca	Ankomst Östhammar.
21.30	Ankomst Öregrund.

Bilaga 10: Viktig information inför studiebesök på CLAB, Äspölaboratoriet och Kapsellaboratoriet

Besök vid SKB:s anläggningar i Oskarshamn är en del av det omfattande arbete som vi bedriver för att informera om hur Sveriges radioaktiva avfall hanteras. Det är vår önskan att alla som kan och vill ska ha möjlighet att besöka våra anläggningar.

CLAB, Centralt mellanlager för använt kärnbränsle (ca 2 timmar)

Besöket börjar med information. Därefter vandrar vi runt i anläggningen. Möjlighet att sitta ner för att vila och besöka toalett är inte möjligt under rundvandringen.

Det förekommer en hel del trappor och hiss.

Äspölaboratoriet (ca 2 timmar)

Vi börjar med information följt av en bussfärd ner till -420 m i tunneln. Efter att ha tittat på några experiment går vi ca 250 m i nerförslutande tunnel. Tunnelbesöket avslutas med en 450 meters hissfärd upp till markytan. Möjlighet att sitta ner för att vila och besöka toalett är inte möjligt under rundvandringen.

OBS! Om tunneln av någon anledning är blockerad åker vi hiss både ner och upp och vandrar under jord ca 1 km i kraftig nerförsbacke.

Om hissen är blockerad blir det bussfärd både ner och upp.

Vi rekommenderar promenadskor och oöm klädsel.

Kapsellaboratoriet (ca 1.5 timme)

Besöket startar med information. Därefter sker en rundvandringen i anläggningen delvis via trappor.

Anläggningarna är inte handikappanpassade.

Alkoholpåverkade personer äger ej tillträde till anläggningarna.

Bilaga 11: Kronologi över viktiga händelser

- 1945 USA släpper atombomber över Hiroshima och Nagasaki, Japan.
- 1945 FOA börjar undersöka möjligheterna att utveckla svenska kärnvapen.
- 1945 Atomkommittén tillsätts av ecklesiastikdepartementet. Kommittén fortsätter sitt arbete till år 1959.
- 1947 Atomenergi (Atombolaget) startas.
- 1954 R1 startas i centrala Stockholm.
- 1956 Delegationen för atomenergifrågor, ett särskilt rådgivande organ åt regeringen bildas.
- 1959 R2 startas på Studsviksområdet, Nyköpings kommun.
- 1963 Ågestareaktorn startas. Den första reaktorn som levererar el.
- 1965 SSI (Statens strålskyddsinstitut) bildas.
- 1972 Kärnavfallsfrågan diskuteras i riksdagen för första gången som en viktig fråga.
- 1972 AKA-utredningen startas. Utredningen avslutas år 1976.
- 1972 Nobelpristagaren Hannes Alfvén talar på Centerpartiets riksstämman. Centern intar en kärnkraftskritisk hållning.
- 1974 SKI (Statens kärnkraftinspektion) bildas ur Delegationen för atomenergifrågor.
- 1976 En borgerlig regering med en statsminister (C) som vill stoppa kärnkraften tillträder, samtidigt som de övriga partierna i koalitionen, M och Fp, pläderar för en utbyggnad.
- 1977 Riksdagen antar Villkorslagen som bland annat innebär att en helt säker metod för att ta hand om kärnavfallet måste presenteras innan nya reaktorer får laddas.
- 1977 SKB presenterar KBS-metoden, som fortfarande är aktuell i modifierad form.
- 1977-85 SKB (Svensk kärnbränslehantering) och PRAV (Programrådet för radioaktivt avfall) utför undersökningar och i vissa fall provborrningar och möter starkt lokalt motstånd.
- 1979 Reaktorolycka i Three Mile Island, Harrisburg, USA.
- 1980 Nationell folkomröstning den 23 mars om det svenska kärnkraftsprogrammet.
- 1980 Regeringen beslutar att totalt 12 reaktorer ska byggas och att alla reaktorer ska stängas senast år 2010.
- 1980 Finansieringslagen antas av riksdagen. Lagen vilar på tanken 'polluter pays'.
- 1984 Kärntekniklagen antas av riksdagen. Lagen ersätter Villkorslagen.

- 1985 CLAB (Centralt mellanlager för använt kärnbränsle) tas i bruk i Oskarshamn.
- 1986 Reaktorolycka i Tjernobyl, Ukraina.
- 1988 SFR (Slutförvar för radioaktivt driftavfall) tas i bruk i Forsmark, Östhammar.
- 1992 SKB skickar brev till alla kommuner för att undersöka deras intresse att delta i företagets lokaliseringsprogram. Frivillighetsprincipen antas.
- 1992-2001 SKB genomför åtta förstudier.
- 1995 Regeringen beslutar att ge finansiellt stöd till kommuner som deltar i SKB:s lokaliseringsstudier.
- 1997 Regeringen beslutar att stänga en första reaktor (Barsebäck 1) och att riva upp beslutet att alla reaktorer ska stängas till år 2010. Reaktorerna ska i stället fasa ut i en takt som inte stör den svenska energiförbrukningen.
- 1998 Miljöbalken antas av riksdagen.
- 2002 SKB startar platsundersökningar i Oskarshamn och Östhammar.
- 2005 Regeringen beslutar att stänga en andra reaktor (Barsebäck 2).
- 2006 SKB lämnar in en tillståndsansökan enligt kärntekniklagen om att få uppföra en inkapslingsanläggning vid CLAB, Oskarshamn.
- 2008 SKI och SSI slås samman i SSM (Strålsäkerhetsmyndigheten).
- 2010 SKB planerar att ansöka hos Strålsäkerhetsmyndigheten om att få uppföra ett slutförvar enligt kärntekniklagen. Eventuellt tillstånd beslutas av regeringen.
- 2010 SKB planerar att i enlighet med miljöbalken ansöka hos miljödomstolen om att få uppföra en inkapslingsanläggning och ett slutförvar.
- Runt 2017 SKB planerar att deponera den första kapseln med kärnavfall. Deponeringen beräknas ta 50-60 år.

Bilaga 12: Om sannolikhet⁷⁰²

Alltså, sannolikhet, va, det betyder väl nå't som är likt sanning? Och då är det synd, tycker jag, att man från och med i år – på grund av de rådande konjunkturen – inte har råd med riktiga sanningar längre, utan att man måste nöja sig med sannolikhetskalkyler. För dom är inte riktigt lika pålitliga. Dom blir till exempel väldigt olika före och efter. Jag menar till exempel, före Harrisburg... och då var det ju ytterst osannolikt, att det som hände i Harrisburg skulle hända, men se'n så fort det hade hänt, då raka sannolikheten upp till inte mindre än hundra procent, så att det blev... det blev nästan sant att det hade hänt. Ja, men bara NÄSTAN sant. Det är det som är det konstiga. För det är fortfarande som om dom går och tycker, att det där som hände i Harrisburg, det var så otroligt osannolikt, så att egentligen så har det nog inte hänt. Hela socialdemokratiska partiet går ju sedan mer än ett halvår tillbaka å väntar på besked om det som hände i Harrisburg har hänt eller inte. Innan dom kan bestämma sig för om dom ska tycka att kärnkraften är så farlig som den skulle va om det som hände i Harrisburg har hänt. Ja, å man förstår ju att dom tvekar för jag har läst att enligt alla sannolikhetsberäkningar, så inträffar ju en sån där olycka kanske bara nå'n enstaka gång på flera tusen år. Och det är ju i varje fall inte troligt, att den skulle ha hänt redan nu, va? Utan det är i så fall betydligt mera sannolikt, att den har inträffat längre fram. Å då kommer ju saken i ett annat läge.

Se'n är det det också, att OM nu det här som hände i Harrisburg verkligen hände mot förmodan, då är ju risken att det ska hända en gång till, den är ju så löjligt liten, så att... på sätt och vis, så kan man säga, att det som hände i Harrisburg, ja... det var tur att det hände, va. För då vet vi ju nu, att det är nästan säkert, att det inte händer en gång till. I varje fall inte i Harrisburg. Och i varje fall inte samtidigt som förra gången. Risken för det, den är så fabulöst liten, så att... så att den är försumbar. Med det menas, att den finns inte. Fast bara lite. Nu är ju det här ganska komplicerade saker för gemene man, alltså. Så att... å ha folkomröstning om sån't här, det är väl egentligen ingen idé för att jag menar, folk i allmänhet dom resonerar väl på sitt grovhuggna vis så att, det som hände i Harrisburg verkligen har hänt. Dom tar det som en sanning.

Dom förstår inte att en sak, som inte ens är sannolik, den kan ännu mindre vara sann. Jag menar, dom har inte hängt med i utvecklingen, och... alltså dom fick säkert lära sig av sina föräldrar att alltid tala sanning. Tala alltid sanning, barn, sa nog deras föräldrar till dom. Det får vi inte säga till våra barn. Vi måste lära våra barn, att alltid tala sannolikt, så att dom förstår, att det som hände i Harrisburg inte kan hända här. Eftersom det inte ens kunde hända där, vilket hade varit mycket mera sannolikt med tanke på att det var där det hände.

⁷⁰² Danielsson *Dubbelgöken* 1979.