

R-09-11

Grunden för beslut i kärnavfallsfrågan

Upplevelser av lagstiftningsgrund och MKB-process

Carina Keskitalo, Annika Nordlund, Urban Lindgren

Umeå Universitet

Mars 2009

Svensk Kärnbränslehantering AB

Swedish Nuclear Fuel
and Waste Management Co

Box 250, SE-101 24 Stockholm
Phone +46 8 459 84 00



ISSN 1402-3091

SKB Rapport R-09-11

Grunden för beslut i kärnavfallsfrågan

Upplevelser av lagstiftningsgrund och MKB-process

Carina Keskitalo, Annika Nordlund, Urban Lindgren

Umeå Universitet

Mars 2009

Nyckelord: Flernivåstyrning, MKB-process, Deltagandedemokrati, Riskuppfattning.

Denna rapport har gjorts på uppdrag av SKB. Slutsatser och framförda åsikter i rapporten är författarnas egna och behöver nödvändigtvis inte sammanfalla med SKB:s.

En pdf-version av rapporten kan laddas ner från www.skb.se

SKB:s förord

Svensk Kärnbränslehantering AB, SKB, har till uppgift att slutligt omhänderta använt kärnbränsle från de svenska kärnkraftverken så att människors hälsa och miljö skyddas på kort och lång sikt. I slutet av 1970-talet påbörjades ett omfattande arbete i syfte att utveckla en metod och finna en lämplig plats för ett slutförvar. Sedan år 1992 har ett stegvis upplagt lokaliseringsarbete bedrivits och nyligen avslutades platsundersökningarna i Östhammars och Oskarshamns kommuner. SKB går nu in i ett nytt skede av sin verksamhet. Under 2009 kommer vi att välja plats och därefter ansöka om tillstånd att få uppföra och driva ett slutförvar för använt kärnbränsle. Projektet som helhet beräknas vara avslutat under andra hälften av detta århundrade.

Uppgiften att omhänderta det använda kärnbränslet är komplex och ställer höga krav på teknisk och naturvetenskaplig kompetens. Efterhand växte insikten fram att det använda kärnbränslets omhändertagande även är en viktig samhällsangelägenhet. Det använda kärnbränslet ska förvaras betryggande under mycket lång tid. Det väcker många skilda typer av frågor som berör en vid krets av människor, från den enskilda medborgaren i kommunen till beslutsfattare på olika nivåer. Hur kan området kring förvarsplatsen, lokalt och i regionen, komma att påverkas ekonomiskt, befolkningsmässigt och kulturellt? Hur sker samordningen och avvägningen mellan miljöhänsyn, riskhantering och samhällseffekter ut?

Vilka attityder till kärnavfallet har medborgarna, i platsundersökningskommunerna och i Sverige i stort? Hur resonerar människor kring hur hembygd och framtid kan komma att påverkas av ett slutförvar under långa tidsrymder? Hur ser ungdomar på frågor om demokrati, miljö, vetenskap och teknologi?

Vilka överväganden ligger bakom Sveriges och andra länders val av strategier för hantering av använt kärnbränsle? Hur förhåller sig den nationella lagstiftningen till EU:s regelsystem? Vilka omvärldsförändringar – på kort och lång sikt – ekonomiska, politiska eller tekniska kan påverka svenska beslut om kärnavfallshanteringen.

Andra frågor som ställs är hur den mediala opinionen och den politiska debatten om kärnavfallet har förändrats sedan 1950-talet. Ser debatten olika ut på det nationella planet jämfört med i platsundersökningskommunerna? Vilka etiska och filosofiska perspektiv lyfts fram och av vem?

Ovanstående är exempel på frågeställningar som behöver belysas från samhällsvetenskapliga, beteendevetenskapliga och humanistiska perspektiv. År 2002 började SKB forma sitt program för samhällsforskning med syfte att:

- Bredda perspektivet på kärnbränsleprogrammets samhällsaspekter. Därmed underlättas möjligheterna att utvärdera och bedöma programmet i ett större sammanhang.
- Ge djupare kunskap och bättre underlag för plats- och projektanknutna utredningar och analyser. Därmed utnyttjas kunskap och resultat från samhällsforskningen till att höja kvalitén på beslutsunderlagen.
- Bidra med underlag och analyser till forskning som rör samhällsaspekter av stora industri- och infrastrukturprojekt. Därmed kan kärnbränsleprogrammets erfarenheter tas tillvara för andra likartade projekt.

Fyra områden utkristalliserades som särskilt relevanta:

- Socioekonomisk påverkan – Samhällsekonomiska effekter.
- Beslutsprocesser – Governance.
- Opinion och attityder – Psykosociala effekter.
- Omvärldsförändringar.

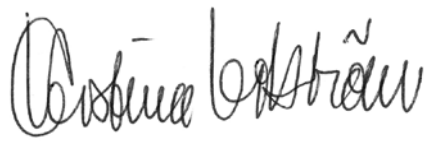
Under våren 2004 tillsattes en Beredningsgrupp bestående av forskare och representanter från SKB. De forskare som ingår i gruppen är professor Boel Berner, Linköpings Universitet, professor Britt-Marie Drottz Sjöberg, Norges Teknisk-Naturvetenskapliga Universitet i Trondheim och

professor Einar Holm, Umeå Universitet. Till Beredningsgruppens huvudsakliga uppgifter hör att bedöma ansökningar samt att regelbundet granska arbetets vetenskapliga kvalitet och relevans. Därutöver granskas SKB:s samhällsforskning bland annat av Strålsäkerhetsmyndigheten (fd Statens kärnkraftinspektion (SKI) och Statens strålskyddsinstitut (SSI)) och Kärnavfallsrådet (fd KASAM) inom ramen för SKB:s forskningsprogram (Fud).

Huvudinriktningen för de forskningsområden som SKB finansierar är mot tillämpad forskning där forskarna ges stort utrymme att själva precisera de frågeställningar som är av vetenskapligt intresse. För närvarande är tretton forskningsprojekt avslutade och fyra pågår*). Alla projekt slutrapporteras inom ramen för SKB:s R-rapportserie där föreliggande rapport är en del. Det material som presenteras i rapporterna är forskarnas egna texter. Författarna är ansvariga för innehåll, upplägg och slutsatser. Rapporterna nås via SKB:s webbplats, www.skb.se.

*) Våren 2009 genomfördes ytterligare en utlysning av forskningsmedel inom samhällsprogrammet.

Svensk Kärnbränslehantering AB



Kristina Vikström

Ansvarig för samhällsforskningsprogrammet

Sammanfattning

Syftet med föreliggande studie är att analysera flernivåstyrningsprocessen i samband med lokalisering och utformning av slutförvar för använt kärnbränsle. Då det inte finns några liknande verksamheter genomförda i Sverige finns det heller ingen utarbetad praxis för hur olika lagar ska samordnas och tolkas. Studien belyser tre övergripande frågeställningar:

- 1) Vad är det formella beslutsmandatet och beslutsinstanserna på olika nivåer (kommun, region eller länsnivå, och nationell nivå) enligt lagstiftning, och vilka tolkningsfrågor har dessa aktörer upplevt gällande lagstiftning och MKB-process?
- 2) Vilken ”bredare allmänhet” och organisationer förutom grupper inom det formella beslutsmandatet har deltagit under samråd, och vilka synpunkter har de uttryckt angående MKB-process och samråd?
- 3) Hur har bedömningar och förståelse av samt reaktioner på risk relaterat till slutförvar hanterats i processen?

Studien baseras huvudsakligen på två olika typer av material. En litteraturstudie med fokus på kärnbränslehantering har genomförts inom det samhällsvetenskapliga fältet. Speciellt intresse ägnas åt att diskutera innehållet i lagstiftning i relation till MKB-process och prövning, samt MKB-processens bakgrund och utformning. MKB-processen är här av speciellt intresse eftersom den tar in både formella beslutsinstanser och deltagande från bredare grupper. Vidare behandlar litteraturstudien teoretiska perspektiv gällande uppfattningar och kommunicerandet av riskbedömningar. Litteraturstudier har också genomförts på protokoll från MKB-samråd under perioden 2001 till 2007.

Den huvudsakliga typen av material som används i studien är intervjustudier. Två intervjustudier med delvis olika inriktning har genomförts. Den första syftade till att undersöka hur olika deltagare vid formella instanser upplever lagunderlaget och MKB- samt tillståndprocesserna. Här har 14 intervjuer genomförts med representanter för kommuner (politiker samt tjänstemän med juridisk kompetens och kompetens i kärnavfallsfrågan), länsstyrelser, SKB, SSI, SKI, regionala miljödomstolar samt Miljödepartementet. Den andra intervjustudien som genomförts gäller samråd under MKB-processen, inom vilket totalt 20 intervjuer genomförts med organisationer som deltagit vid samråd. Intervjupersonerna representerar både myndigheter och fristående organisationer verksamma på såväl nationell, regional som lokal nivå.

Resultaten från studierna visar bland annat att det finns skillnader i deltagande mellan aktörer på olika nivåer. Intervjuerna visar på att den kommunala nivån och lokala miljöorganisationer har spelat en aktiv roll i processen, medan den regionala nivån via länsstyrelserna varit mer begränsad. På den nationella nivån uppmärksammas framförallt statens påverkan på MKB-processen genom rekommendationer för forskning och finansiellt stöd till olika gruppers deltagande via kärnavfallsfonden. En genomgående uppfattning om lagstiftningen är att de flesta aktörerna känner trygghet i sin egen roll inom sin specifika profession, men att samspelet mellan sektorslagar och miljöbalken till vissa delar är otydligt vad gäller den komplicerade frågan om hantering av kärnavfall.

Intervjupersonerna ger uttryck för att processen för MKB och samråd baserats på praxis som utarbetats mellan de parter som deltagit i platsvalsprocessen sedan tidigt 1990-tal. Former för konsultation har alltså utarbetats redan före inledningen av den formella samrådsprocessen 2001. Många av miljöorganisationerna upplever sig ha kommit in i denna process då samrådsform redan utvecklats, vilket delvis beskriver deras möjligheter att påverka. Utökandet av deltagande genom miljöbalken har dock lett till att miljöorganisationerna fått tillträde på ett annat sätt än de haft genom sin traditionella oppositionsroll som en fristående aktör utanför etablissemangen. Miljöorganisationerna och etablerade parter har dock till en stor del haft olika perspektiv på MKB och samrådets roll. Här kan etablerade parter inklusive myndigheter till viss del ses företräda ett planeringsparadigm (där bland annat själva projektet och politiskt beslut om detta ställs i fokus), medan många miljöorganisationer traditionellt representerar ett miljöparadigm som fokuserar på försiktighetsprincipen för potentiellt miljöfarliga processer. Dessa skillnader har kännetecknat mycket av samrådsprocessen, och kan även ses som symptomatiska för inkludering av delar av ett miljöparadigm inom lagstiftning som miljöbalken.

Resultaten från intervjuerna visar också att ideella organisationer samt allmänhet har svårt att delta i processen på samma villkor som myndigheter och verksamhetsutövare, och att exploatörens resurser inte kan matchas av någon annan part vad gäller information, deltagande och expertis. Vissa anser att länsstyrelsen borde ha en mer central roll i detta sammanhang givet dess övergripande ansvar för koordination enligt lagen. Med undantag för miljöorganisationer råder dock stor enighet om att exploatören bör vara ansvarig för MKB-processen (vilket är fallet enligt svensk lag men inte under EG-rätt).

När det gäller skillnader i riskperception mellan olika aktörer visar studien att aktörer med en expertroll inom till exempel myndigheter tenderar att tala om riskernas låga sannolikheter och goda möjligheter till riskkontroll, medan lekmän ofta anlägger en vidare definition av slutförvarets risker. Lekmän förefaller också lyfta fram konsekvenserna för människor och samhälle av olyckor och katastrofer i större utsträckning än personer med en expertroll. Vidare pekar studien på potentiella problem med att betrakta lekmän som en homogen grupp. Intervjuerna belyser tydliga skillnader mellan exempelvis närboende och miljöorganisationer. Närboende talar ofta om risker kopplade till konsekvenser för deras närområde på kort sikt, medan miljöorganisationerna är mer benägna att fokusera på långsiktiga risker och konsekvensernas långtgående inverkan på miljön.

Summary

The basis for decisions in the nuclear waste issue.

Experiences of the legislative basis and the EIA process.

The purpose of the present study is to analyze the multi-level governance process in conjunction with the siting and design of a final repository for spent nuclear fuel. Since no similar activities have ever been implemented in Sweden, there is no available practice for how different laws should be coordinated and interpreted. The study sheds light on three general questions: 1) What is the formal decision-making mandate and what are the decision-making bodies at different levels (municipal level, regional or county level, and national level) according to the legislation, and what interpretation problems have these actors experienced with regard to the legislation and the EIA process? 2) What “broader public” and organizations besides groups within the formal decision-making mandate have participated in the consultations, and what viewpoints have they expressed regarding the EIA process and consultations? 3) How have judgements and understanding of, and reactions to, risk related to the final repository been handled in the process?

The study is mainly based on two different sources of material. A literature review with a focus on nuclear fuel management has been carried out within the social sciences field. Special interest has been devoted to discussing the content of legislation in relation to the EIA process and licensing, and the background and design of the EIA process. The EIA process is of special interest here, since it brings in both formal decision-making bodies and participation by broader groups. Furthermore, the literature review deals with theoretical perspectives regarding perceptions and communication of risk assessments. Literature reviews have also been conducted on minutes from EIA consultations during the period 2001 to 2007.

The main source of the material used in the study is interview studies. Two slightly different types of interview studies have been conducted. The first was aimed at investigating how different participants at formal bodies perceive the legal basis and the EIA and licensing processes. Here, 14 interviews have been conducted with representatives of municipalities (politicians and civil servants with legal expertise and expertise in the nuclear waste issue), county administrative boards, SKB, SSI, SKI, regional environmental courts and the Ministry of the Environment. The second interview study concerns consultations during the EIA process, within which a total of 20 interviews have been held with organizations that have participated in consultations. The interview subjects represent both government authorities and nongovernmental organizations at the national, regional and local level.

The results of the studies show that there are differences in participation between actors at different levels. The interviews show that the municipal level and local environmental organizations have played an active role in the process, while the role played at the regional level by the county administrative boards has been more limited. On the national level, particular attention is given to the state's impact on the EIA process via recommendations for research and financial support for the participation of different groups via the Nuclear Waste Fund. A universal perception of the legislation is that most of the actors feel secure in their own role within their particular profession, but that the interaction between sectoral laws and the Environmental Code is unclear in some respects when it comes to the complex issue of nuclear waste.

The interview subjects express the view that the process for EIA and consultations has been based on practice established between the parties who have participated in the site selection process since the early 1990s. The forms for the consultation were thus worked out before the beginning of the formal consultation process in 2001. Many of the environmental organizations perceive that they have entered this process after the consultation form had already been developed, which has somewhat curtailed their chances to influence it. The broadening of participation via the Environmental Code has, however, given the environmental organizations access in another way than they have had via their traditional oppositional role as nongovernmental organizations outside the establishment. The environmental organizations and established parties have, however, largely had different perspectives on EIA and the role of the consultations. Here established parties, including regulatory authorities, can to some extent be seen as representing a planning paradigm (where the project itself

and political decisions about it are in focus), while many environmental organizations traditionally represent an environmental paradigm that focuses on the precautionary principle for potentially environmentally hazardous processes. These differences have characterized much of the consultation process, and can also be seen as symptomatic for inclusion of parts of an environmental paradigm within legislation such as the Environmental Code.

The results of the interviews also show that non-profit organizations and private citizens have difficulty participating in the process on the same terms as government authorities and activity operators, and that the resources of the developer cannot be matched by any other party when it comes to information, participation and expertise. Some believe that the County Administrative Board should play a more central role in this context, given its overall responsibility for coordination under the law. With the exception of environmental organizations, however, there is wide agreement that the developer should be responsible for the EIA process (as is the case under Swedish law but not under EC law).

When it comes to differences in risk perception between different actors, the study shows that actors with an expert role within, for example, regulatory authorities tend to speak of the low probabilities of the risks and the good opportunities for risk control, while laymen often apply a wider definition of the risks of the final repository. Laymen also appear to underscore the consequences for people and society of accidents and disasters to a greater extent than people with an expert role. Furthermore, the study points to potential problems of regarding laymen as a homogeneous group. The interviews shed light on clear differences between, for example, nearby residents and environmental organizations. Nearby residents often speak of risks associated with short-term consequences for their immediate environment, while the environmental organizations are more inclined to focus on long-term risks and the far-reaching influence of the consequences on the environment.

Innehåll

1	Introduktion	11
2	Syfte och mål	13
3	Bakgrund	15
3.1	Bakgrunden till miljökonsekvensbeskrivning (MKB)	15
3.2	Är MKB ett effektivt verktyg i miljö- och planeringsarbetet?	19
3.3	Värderingars och riskbedömningens roll i MKB	22
4	Genomförande av undersökning	25
4.1	Övergripande	25
4.2	Förberedelse och datainsamling	25
5	Resultat	29
5.1	Beskrivning av krav på processen för beslut om slutförvaring i lagstiftning	29
5.1.1	Lagstiftning underliggande beslutsprocessen	29
5.1.2	Beslutsprocessen	30
5.2	Intervjupersoners uppfattning om MKB och prövningsskede	33
5.2.1	MKB-processen: Relation mellan parter och uppfattning av lagstiftningen	33
5.2.2	Prövningsskedet	36
5.3	Inkludering av andra perspektiv genom samråden?	41
5.3.1	Bakgrund: formell ram för samråden	41
5.3.2	Deltagares uppfattningar	42
5.3.3	Hur uppfattade deltagarna samrådsprocessen och sin roll i den?	43
5.4	Värderingar och riskbedömningens roll i MKB - skillnader i värdering av risk	51
5.4.1	Värderingars och riskbedömningens roll i MKB - Resultat från analyser av samrådsprotokoll	52
5.4.2	Värderingars och riskbedömningens roll i MKB – Resultat från analyser av intervjuer	54
6	Slutsatser: MKB som lagstiftning och social process	57
7	Referenser	61
8	SKB:s samhällsforskningsprogram – rapportförteckning	65

1 Introduktion

Statens roll är under förändring. Processer som globalisering har i många fall ”urholkat” statens beslutsmakt genom att till exempel flytta upp vissa beslut på EU-nivå. Stora företag kan också påverka beslutsfattande genom att styra placeringen av investeringar som är viktiga för stater eller lokalsamhällen. Sådana förändringar har gjort att användandet av andra beslutsformer än representativ demokrati – där de folkvalda representerar medborgarna – har ökat /Spyke 1999/. Ett förnyat fokus har lagts på till exempel direkt demokrati eller deltagandedemokrati, inom vilken intressegrupper eller medborgare ska kunna delta direkt i beslutsfattande. Antagandet är att den enskilde medborgaren ska kunna påverka till exempel vilka miljörisker han eller hon utsätts för genom till exempel etablerandet av miljöfarlig industri. Allmänhetens deltagande skulle här vara ett sätt att öka legitimiteten i beslut och minska riskerna med stora etableringar, i och med att grupper som ser ett egenintresse i beslutet har möjligheter att påverka. I dag handlar därmed beslutsfattande till en stor del om *flernivåstyrning* – frågan om vilka beslutsinstanser och bredare grupper på vilka nivåer (från lokal till regional, nationell och internationell nivå) som faktiskt har en roll i beslut /Hooghe och Marks 2003/. Staten är också sällan den enda viktiga beslutsinstansen, utan påverkas av företag (som i Sverige själva är ansvariga för att ta fram MKB-dokument om de söker etablera en verksamhet) och av intressegrupper. Intressegrupper kan också ibland föra talan för en ”allmänhet” som kanske endast till begränsad del deltar i konsultationer.

Processer för beslutsfattande i bred mening har därmed kommit att inkludera inte bara den formella beslutsprocessen hos regering, folkvalda eller myndigheter på olika nivåer som traditionellt givits denna roll i lagstiftning, utan också deltagande från bredare grupper – allmänhet liksom organiserade intressen – vars roll också ofta reglerats genom lagstiftning. Detta har skett både i avnämningprocesser med varierande grad av formalisering och i staters utveckling av krav på deltagandedemokratiska processer inom ett flertal områden. Det förstnämnda fallet har till exempel skett inom EU för att uppväga ett ”demokratiskt underskott” där beslutsfattare inte är direkt folkvalda, samt inom FN-processer genom en större roll för NGO:s (icke-statliga organisationer) i samband med formella FN-möten, i bland annat FN:s förespråkande av lokalt deltagande på kommunnivå. Att den enskilde ska kunna påverka har varit ett basantagande till exempel i utvecklandet av Environmental Impact Assessment (EIA)-dokument, vilka i Sverige kallas miljökonsekvensbeskrivningar (MKB). I Sverige ska MKB-dokument utvecklas av den, till exempel ett företag, som föreslår etablering av exempelvis potentiellt miljöfarlig verksamhet samt utgöra en bas för beslut av de instanser som tar beslut om den aktuella etableringen. Processen med att skapa en MKB ska innebära möjligheter för berörd allmänhet och organisationer att göra sin röst hörd, och det är möjligt för beslutsinstans på till exempel statlig eller kommunal nivå att förkasta en MKB om den bedömer att allmänheten inte haft tillräcklig möjlighet att delta i processen. Detta krav på möjlighet till deltagande innebär att de som har rätt att påverka ett beslut inte bara är de formella beslutsinstanserna utan också en mycket bredare grupp /Blake 1999/.

Det är dock svårt att bedöma vilka som ingår i denna bredare grupp som ska ha rätt att påverka beslut (även om vissa specifikationer av typer av grupper finns i lagstiftning). För stora etableringar som faller under flera olika regelverk kan det också vara svårt att tydligt fastställa beslutsprocessen. Detta eftersom olika beslutsinstanser på olika nivåer kan ges i lagstiftning och tillämpningen av lag liksom att MKB-direktiv ofta inbegriper tolkningsfrågor. Frågan om vem eller vilka som fattar beslutet, och hur synpunkter från en bredare ”allmänhet” inkluderas, handlar slutligen om vem som har möjlighet – och tar fasta på möjligheten – att påverka beslut. Stora etableringar kan ha effekter bortom lokalnivån, men potentiellt miljöfarliga etableringar har traditionellt ändå till stor del behandlats som lokala frågor. Om fokus läggs på lokalnivån innebär det att andra intressenter som kan tänkas påverkas, regionalt, nationellt eller till och med internationellt, kanske inte till lika stor del kommer till tals även om de påverkas av beslutet. Inom MKB – och speciellt i fallet slutförvaring av kärnavfall, där praxis för MKB och slutligt beslut om lokalisering inte existerar sedan tidigare – innebär detta att det inte är givet hur beslut om potentiellt miljöfarlig verksamhet som inkluderar effekter på många olika nivåer ska tas, och hur existerande lagstiftning och kraven på en MKB ska tolkas.

2 Syfte och mål

Denna studie beskriver flernivåstyrningsprocessen, osäkerheter i den, och kopplingen till ”berörd allmänhet” i frågan om MKB-process och beslut för slutförvaring av använt kärnbränsle. Eftersom beslut om ett slutförvar inte tidigare har tagits i Sverige finns det ingen praxis att luta sig mot för att avgöra hur lagstiftning ska tolkas i vissa fall. Sverige ligger internationellt långt fram i processen att utveckla förslag för slutförvar, vilket gör att det till stor del saknas internationella exempel på processen fram till inlämnande och behandling av MKB för frågan¹. Studien behandlar följande frågor:

- Vad är det formella beslutsmandatet och beslutsinstanserna på olika nivåer (kommun, region eller länsnivå, och nationell nivå) enligt lagstiftning, och vilka tolkningsfrågor har dessa parter upplevt gällande lagstiftning och MKB-process?
- Vilken ”bredare allmänhet” och organisationer förutom grupper inom det formella beslutsmandatet har deltagit under samråd, och vilka synpunkter har de uttryckt angående MKB-process och samråd?
- Hur har bedömningar och förståelse av samt reaktioner på risk relaterat till slutförvar hanterats i processen, och i vilken utsträckning finns det skillnader i riskperceptionen mellan olika aktörer?

Föreliggande rapport beskriver den formella beslutsprocessen för slutförvaring av kärnavfall och rollerna i denna för olika aktörer, samt samrådsprocessen som syftar till att inkludera aktörer utanför det formella beslutsfattandet. Fokus kommer att ligga på de aktörer som impliceras vad gäller slutförvaring av kärnavfall enligt MKB-förfarandet. Undersökningen av den formella processen har baserat sig på litteraturstudier och intervjuer med huvudaktörerna, samt för samrådsdelen med urval av dem som deltagit under samråd 2001–2007 och analys av de frågor i samrådsprotokollen som behandlar samrådets form och inkluderingsprocessen. De olika sektionerna i rapporten beskriver studiens teoretiska bas i frågor om deltagardemokrati – eller hur allmänheten kan inkluderas – och flernivåstyrning; vilka krav som ställs på deltagande i EIA generellt (till exempel i EU) samt den motsvarande processen MKB i Sverige; beslutsordningen för slutförvaring av kärnavfall och upplevda osäkerheter i den enligt litteratur; metod för studien (intervjuer och dokumentstudier) samt resultat.

¹ Arbetet med att långsiktigt ta hand om använt kärnbränsle och annat radioaktivt material pågår på många andra håll i världen. I USA har man beslutat sig för att deponera använt bränsle i ett ökenområde i delstaten Nevada. Motståndet mot det planerade bygget är stort bland befolkningen i delstaten och det är en öppen fråga om myndigheterna väljer att gå vidare i sina planer (Lagerbladet 2003). I Europa har EU satt press på medlemsstaterna att göra platsval för sina slutförvarsanläggningar. Finland är ett av länderna som kommit längst i denna process. Här har man valt plats för förvaret och vilken metod för slutförvaring som ska användas. I Tyskland har man inte kommit lika långt delvis beroende på att det tilltänkta slutförvaret i saltformationer nära orten Gorleben stött på hårt motstånd i opinionen. I dagsläget tycks det vara oklart hur kärnavfallsfrågan ska lösas. Frankrike som är det land i Europa med flest reaktorer arbetar med tre olika alternativ för att långsiktigt lösa avfallsfrågan: långtidsmellanlagring (300 år), transmutation (omvandling av långlivade radioaktiva ämnen till kortlivade – från 100 000 års lagringstid till 1 000) och geologisk deponering. Det sistnämnda är också det alternativ som Storbritannien förordar /SKB 2009/.

3 Bakgrund

För att behandla syfte och mål introducerar vi tre bakgrundsdelar: hur MKB utvecklats och de perspektiv (miljö- och planeringsparadigm) som kan anses beskriva olika sätt att se på MKB hos olika aktörer; generella frågor för MKB-processen, inklusive frågor om tillämpning av lagstiftning och deltagande av olika parter; och frågan om riskuppfattning hos olika aktörer. Dessa områden ligger till bakgrund för beskrivning i resultatdelen.

3.1 Bakgrunden till miljökonsekvensbeskrivning (MKB)

Termen MKB som används i Sverige motsvarar i stort internationell EIA (Environmental Impact Assessment), och används för att beskriva den förteckning och analys av miljöeffekterna av en planerad åtgärd eller verksamhet som enligt lag måste redovisas vid tillståndsansökan. EIA-system har utvecklats sedan 1970-talet och finns nu i ett hundratal olika länder, med olika detaljregleringar men liknande syfte. De används alla för att bedöma effekterna av projekt som signifikant påverkar natur och miljö, inklusive levnadsförutsättningar, och inom vilken bedömning, deltagande och konsultation med lokalbefolkning och berörda intressen är integrerad för att avgöra om ett projekt ska få genomföras /Wood 2003/. EIA-system har därmed till en stor del utvecklats för att säkerställa att tillräcklig miljöhänsyn tas och att de som påverkas av beslut om industriell etablering har haft rätt att delta och påverka processen /Wood 2003/.

EIA-förfarandet kan ses som ett fall av *flernivåstyrning*, eller så kallad multi-level governance. Denna teori fokuserar på relationen mellan olika typer av aktörer aktiva i beslutsprocesser vad gäller en specifik sektor eller ett specifikt område på nivåer från lokal till internationell nivå: styrning av processer ses här som möjlig att utöva inte bara från statligt håll utan också från industri, internationell policy och marknadsaktörer /Hooghe och Marks 2003/. Flernivåstyrningsperspektivet visar därmed på att beslutsfattande produceras av multipla typer av aktörer inom nätverk bestående av både privata och allmännyttiga aktörer. Avnämare (eng. stakeholders) kan här ses som de grupper eller intressenter som har ett intresse i och påverkas av ett specifikt beslut eller en specifik beslutsprocess. En relevant fråga är här hur brett olika avnämare ska inkluderas i beslutsfattande och vilken roll olika grupper ska spela /Blake 1999/. EIA-förfarandet kan aldrig bedömas helt objektivt, utan involverar alltid deltagande och prioriteringar både hos intressegrupper och hos dem som lämnar in ansökan. Frågan om vad som ska ingå i EIA varierar också mellan olika länder, och det finns ett flertal olika kontexter som anger krav som påverkar EIA och graden av deltagande som krävs i EIA-processen. Fokuseringen på allmänhetens deltagande i EIA kan också ses i kontext av andra ramverk angående allmänhetens deltagande, som Riodeklarationen, Agenda 21, EU:s femte miljöprogram, Esbo- och Århuskonventionerna och arbete gällande hållbar utveckling i stort.

Bakgrunden till utvecklingen av EIA och dess svenska tillämpning MKB har varit den starka utvecklingen av miljöperspektiv i samhällsplaneringen främst under 1960-talet. I litteraturen nämns ofta NEPA (National Environmental Policy Act) som startskottet för en mer grundlig miljöpolitik. Lagen som antogs i USA 1969 innebar att ekologisk grundsyn skulle genomsyra federala politiska beslut. Bland annat slogs det fast att samhällsutvecklingen måste styras i sådan riktning att människa och natur ska kunna samexistera hållbart och att alla människor har rätt till en god miljö. Dessutom betonade man att miljöbelastningen bäst reduceras genom upprättandet av planer och program. Efter förhandlingar mellan olika grupperingar i kongressen enades man om ett tillägg till lagen som innebar att federala myndigheters beslut om miljöpåverkande projekt måste föregås av undersökningar som belyser alternativa lösningar och konsekvenser för miljön. Dessa arbeten skulle också göras tillgängliga för allmänheten i dokument som benämndes EIS (*Environmental Impact Statement*).

I ett europeiskt perspektiv introducerades EIA *Environmental Impact Assessment* (EIA), i vilken miljöeffekterna av en planerad åtgärd eller verksamhet analyseras, 1985 genom direktivet 85/337/EG. Medlemsländerna anpassade sin lagstiftning olika snabbt till det nya direktivet – exempelvis införde Danmark omfattande EIA-lagstiftning 1989. De nya tongångarna på miljöområdet spreds också till länder utanför EU; Norge införde liknande lagstiftning 1990 och fyra år senare följde

både Finland och Island detta exempel /Emmelin 1998a, Emmelin 1998b/. Datering av Sveriges anpassning till EIA-systemet är inte helt lätt att fastslå. Vissa hävdar att det är först 1999 i samband med miljöbalkens införande som EIA blir en integrerad del i det svenska rättsväsendet /Emmelin och Lerman 2004/. Vid sidan om miljöbalken finns krav på MKB i ett femtiotal andra regelverk. Bilden av att Sverige var sent ute i denna process kan dock kontrasteras mot att miljölagstiftning funnits bland annat i den så kallade Miljöskyddslagen 1969. Under slutet av 1980-talet kom också krav på MKB i Väglagen (1987). Liknande krav infördes i Naturresurslagen i början av 1990-talet.

För europeiska gemenskapen accepterades senare också ett EIA-direktiv 1997, dock efter debatt och visst försvagande av kraven på EIA. Exempelvis föreskrivs inte en detaljerad förhandsbeskrivning av information som ska ingå i EIA-rapporten (så kallad "scoping"), utan denna beskrivning realiserar bara om den som ska genomföra projektet så önskar. Direktivet modifierades i enlighet med Århuskonventionen under 2001 för att öka möjligheterna för allmänhetens deltagande. Genom begränsningen av "scoping" är dock kravet på allmänhetens deltagande och medverkan till vilken information som ska ingå i rapporten begränsade. Trots detta existerar en konsensus av konsultation med beslutsfattande institutioner, allmänhet och miljöorganisationer, samt att EG-direktivet anger att rapporten från EIA ska kunna granskas av allmänheten /Wood 2003/. I Sverige krävs dessutom allmänhetens deltagande även i scopingfasen genom bestämmelser i miljöbalken.

Skillnader mellan EIA och svensk MKB finns också i MKB-procedurens tillämpning. I vissa länder har man valt ett tillvägagångssätt som innebär att MKB-proceduren är generell och fungerar fristående från olika sektorsregleringar via exempelvis miljösamråd. I andra länder har man valt en lösning där MKB inkorporeras i provningslagar speciellt utformade för det enskilda fallet. Det svenska systemet skiljer sig emellertid från båda dessa lösningar då man här valt att låta MKB-systemet komma in i lagstiftningen på både ett generellt och specifikt plan. Miljöbalken som trädde i kraft 1999 ersatte ett antal äldre lagar och syftade till att med ett helhetsgrepp stärka samhällets möjligheter att främja hållbar utveckling. MKB-systemet kom också att få en central roll i olika sektorslagar med sina ibland speciella utformningar. Kombinationen av MKB i miljöbalken och sektorslagar är något som vissa anser skapar ett slags dubbelkommando med oklarheter och översiktsproblematik som följd /Emmelin och Lerman 2006/.

Den i en internationell jämförelse sena introduktionen av generella MKB-system i Sverige (miljöbalken) har ibland tillskrivits en uppfattning om att det svenska regelverket redan anammat andemeningen i EIA och att det därför inte behövs några förändringar /Carlman 1995/. En annan bakomliggande orsak till utformningen av den svenska miljölagstiftningen går måhända att spåra till de diametralt skilda uppfattningarna om begreppen "natur" och "kultur". Den idémässiga skillnaden mellan ett antropocentriskt respektive ett ekocentriskt perspektiv på världen bör måhända inte underskattas i detta sammanhang. Människans roll är fundamentalt olika beroende på vilket perspektiv som väljs. I det antropocentriska perspektivets mest renodlade form har naturen inte något egenvärde utan dess värde är helt och hållet kopplat till människans tankevärld och behov. Detta synsätt kan dock kontrasteras mot det ekocentriska perspektivet där naturen sätter absoluta gränser för människors handlande. Ökande resursanvändning som en följd av ekonomisk tillväxt anstränger naturen och dess ekosystem. Människan måste därför agera så att hon lämnar över livsrummet intakt till efterkommande generationer (såväl människor som andra levande organismer). Detta innebär omfattande restriktioner för hur dagens människor kan använda jordens resurser för konsumtion på olika sätt.

Emmelin och Lerman /2006/ för denna tanketråd ett steg vidare genom att måla upp två olika planeringsfilosofier som de benämner "*plan*"-paradigmet respektive "*miljö*"-paradigmet. Det förstnämnda bygger på föreställningen om att planeringen ska väga samman olika intressen om hur mark och vatten bäst används. Genom att låta olika intressen få uttrycka sina ståndpunkter inom ramen för en vedertagen procedur skapas förutsättningar för ett brett deltagande och offentlig granskning av argument. Till sist är det den representativa demokratin som sak att slutgiltigt väga ihop olika särintressen med allmänintresset genom beslutsfattande i olika politiska församlingar. Om planparadigmet kännetecknas av en kommunikativ eller deliberativ planeringsideologi präglas miljöparadigmet av ett naturvetenskapligt synsätt. Här finns en föreställning om att det går att komma fram till "det rätta beslutet" genom att låta experter (till exempel forskare eller specialister) som ses som neutrala

”räkna ut” vilken lösning som är den bästa.² I detta paradigm finns också ett drag av att naturen har ett egenvärde, vilket föranleder att beslut måste tas med stor hänsyn till naturens och ekologiska systems bärkraft i absolut mening. Enligt författarna genomsyrar dessa paradigm lagstiftningen och den offentliga förvaltningen med dess professionskulturer och tankesätt. Exempelvis hävdas att plan- och bygglagen och miljöbalken är uttryck för dessa två olika planeringsfilosofier.

I vilken utsträckning dessa två planeringsfilosofier verkligen genomsyrar respektive lagstiftning är svårt att ha en entydig uppfattning om, men skiljelinjen mellan de två filosofierna skär genom frågan hur MKB-systemet förhåller sig till politiken. Om man intar positionen att det från miljösynpunkt ”rätta beslutet” går att identifiera följer att det är rationellt att stegvis välja bort ”sämre” alternativ i planeringsprocessen. Med detta synsätt reduceras politikens uppgift till att vara verkställare i enlighet med resultat från MKB. Om man däremot intar en deliberativ hållning går det att hävda att ett bra beslut är ett förslag som lyckas samla en majoritet. I denna process bryts uppfattningar mot varandra och olika grupperingar bildar allianser som ett resultat av kompromisser och uppgörelser. I beslutsprocessen är ”ingenting klart förrän allt är klart”, det vill säga dörrarna hålls öppna för olika alternativ tills beslut fattas. Att politiska beslut tenderar att ha denna inneboende logik har i grunden att göra med politikens uppgift att väga samman olika intressen i samhället. Som underlag för beslut finns inget allenarådande kriterium (till exempel miljö) som står över andra behov och önskemål. Frånvaron av en endimensionell måttstock gör beslutsprocessen mer komplex. Vilken roll MKB ska spela blir härvidlag otydlig, måhända inte från en strikt juridisk ståndpunkt, utan snarare med utgångspunkt från olika professions- och förvaltningskulturer med sina olika skilda perspektiv på MKB och politiskt beslutsfattande /Emmelin och Lerman 2006/.

De två planeringsparadigmen skiljer sig också åt med utgångspunkt från geografisk skala. En grundläggande fråga för all planering gäller i vilken utsträckning beslut bäst fattas lokalt eller nationellt (alternativt överstatligt). Är det befolkningen som bor och verkar i kommunen som bäst kan avgöra vilka projekt som ska få genomföras eller är det beslutsfattare som representerar staten eller EU som är bäst skickade för denna uppgift? Å ena sidan kan man argumentera för att lokalbefolkningen bör ha stort inflytande på beslut som företrädesvis får konsekvenser för dem. Å andra sidan är det inte självklart att beslutsfattare på den lokala nivån tar ett helhetsgrepp om ett problemområde. Detta delvis på grund av att man inte har resurser att ta fram uttömmande beslutsunderlag, men också på grund av att man väljer att främst fokusera på regionens behov. En kommunikativ planeringsideologi bygger på att alla intressen har möjlighet att komma till tals, vilket underlättas av korta avstånd till fora där samtal förs. Den lokala arenan har på så vis ”rätt” storlek för denna planeringsmodell. Betydelsen miljöparadigmet fäster vid experter och vetenskaplighet innebär nästan med nödvändighet att planeringen lyfts upp från det lokala. Experter är just experter därför att de har kunskaper om något som gemene man inte har. Därför kan inte heller experter finnas överallt i alla lokala sammanhang. Dessutom innebär miljöproblemens många gånger transregionala och transnationella karaktär, att de också är mindre lämpliga att bekämpa inom snävt avgränsade områden. Miljöarbetet måste därför genomföras via en planering som har överblick och helhetssyn.

En annan viktig skärningslinje mellan miljö- och planparadigmen handlar om i vilken utsträckning planeringen ska verka ”tillstyrande” eller ”avstyrande”. Till den fysiska planeringen och planeringen på miljöområdet kopplas av nödvändighet en mängd restriktioner som styr användningen av mark och vatten, men för att samhället ska utvecklas gynnsamt med ökad välfärd bör inte restriktionerna vara så hårt satta att nödvändiga förändringar omöjliggörs. En sida av planeringen är därför att främja förändring genom att tillstyra aktiviteter, det vill säga skapa förutsättningar för olika aktörer i samhället att förnya bebyggelse och infrastruktur. I ”miljö”-paradigmet, med sin betoning av naturliga tillstånd och betydelsen av att bevara, har emellertid den så kallade försiktighetsprincipen

² Ett sätt att definiera skillnaden mellan experter och lekmän är att dra paralleller till vetenskapsteoretiska perspektiv. Naturvetenskapen har sin vetenskapsteoretiska förankring i det positivistiska synsättet där ny kunskap erhålls genom empiriska studier som tillämpar hypotetisk-deduktiv metod. Detta betyder att vetenskapliga studier använder en metodik vilken innefattar teoretiskt härledda hypoteser som testas med hjälp av empiriskt mätbara data. Forskning eller undersökningar (exempelvis MKB) som inte följer denna procedur är enligt ett sådant perspektiv metafysik, det vill säga meningslösa spekulationer om påståenden vars korrekthet inte går att fastställa (till exempel Johansson och Liedman 1983). För att kunna ikläda sig expertrollen krävs därför skolning, något som skapar en vattendelare mellan expert och lekman. Lekmän kan per definition inte vara experter eftersom de inte har utbildning i vetenskaplig metodik.

en framskjutande position. Denna säger att om det inte går att beräkna de potentiellt negativa konsekvenserna med godtagbar precision bör den föreslagna åtgärden inte genomföras. En planeringsfilosofi med tongivande försiktighetsprincip får en konserverande effekt på samhällsutvecklingen genom dess ”avstyrande” praxis.

Detta står i kontrast till behovet av snabb anpassning till ekonomiska och sociala processer som verkar på olika geografiska skalor och driver på strukturomvandlingen i ekonomin. I ett historiskt perspektiv står det tämligen klart att dagens inkomstnivåer i det svenska samhället är resultatet av framgångsrik kontinuerlig strukturomvandling i ekonomin där kapital och kompetens fortlöpande förts över till mer produktiva sektorer. Detta omvandlingstryck ställer också krav på en samhällsplanering som är ”tillstyrande” och skapar förutsättningar för förändring. Samtidigt som behovet av förändring är stort måste planeringen klara av att parera framväxten av en managementkultur inom både offentlig förvaltning och den privata sektorn där miljöhänsyn systematiskt underordnas ekonomiska intressen /Sager 2001/. En av MKB-systemets viktigaste funktioner är därför att lyfta fram betydelsen av att verksamhetsutövare inser vilka miljömässiga följder planerade projekt kan få. Om undersökningar visar på orimligt stora negativa konsekvenser av verksamhetsutövarens projektförslag, ska denne förhoppningsvis komma till insikt om att dra tillbaka förslaget. Detta må vara en from förhoppning men MKB-systemet föreskriver att alternativa utformningar av projekt ska undersökas vilket ger förutsättningar för fördjupad dialog mellan berörda parter.

Med utgångspunkt från Emmelins och Lermans diskussion om planerings- och miljöparadigmen, kommer man osökt in på frågan hur dessa planeringsfilosofier är kopplade till olika aktörer involverade i projektering och planering av kärntekniska anläggningar. Vid en första anblick förefaller det närmast självskrivet att exempelvis miljörelsen med sina olika organisationer genomsyras av ett miljöparadigmatiskt tankesätt. I jämförelse med exempelvis ett politiskt parti, som avkrävs ståndpunkter inom samhällets alla politikområden och som därmed också måste väga samman sin politik till en helhet, har miljöorganisationerna förmånen att fokusera på enskilda problemområden. Denna position underlättar en hållning som sammanfaller med miljöparadigmets tal om avstyrande planering, där projekt vars miljöeffekter inte klart kan fastställas inte heller bör genomföras. Försiktighetsprincipen har tveklöst sina anhängare, såväl inom som utanför miljörelsen. Att med utgångspunkt från ett sådant resonemang hävda att miljörelserna skulle höra hemma i miljöparadigmatiska tankesätt bortser emellertid från att deras möjlighet att påverka beslutsprocesser i stora drag är ett resultat av ett deliberativt förhållningssätt som genomsyrar planparadigmet. Arbetet med att bredda det politiska engagemanget i samhället så att fler individer och grupper får chansen att komma till tals, är centrala byggstenar i en kommunikativ process där olika intressen och behov måste jämkas samman. Miljörelsens tilldelade rättigheter att, vid sidan om dess medlemmars grundläggande medborgerliga rättigheter att i allmänna val utse representanter till olika politiska församlingar, delta i och påverka samhällsplaneringen ska måhända ses i ljuset av en positivt inställd politisk praktik.

Av denna diskussion följer att det inte är helt oproblemiskt att sortera in planeringsprocessens olika aktörer under endera miljö- eller planparadigmet. Myndigheter, organisationer och företag är sammansatta enheter vars egenskaper och agerande, och framförallt interaktion med varandra, gör det svårt att exakt fastslå vilket paradigm de tillhör. Miljö- och planparadigmen kan därför betraktas som teoretiska begrepp eller planeringsmodeller som förmedlar två skilda synsätt på hur samhällsplaneringen bör utformas. Partiernas roll och medborgarnas politiska engagemang bör också lyftas fram i detta sammanhang. Detta engagemang har gradvis ändrat karaktär under de senaste hundra åren. Kampen för allmän rösträtt och demokratiska fri- och rättigheter under 1900-talets första hälft mobiliserade människor i politiska partier och folkrörelser i stora skaror. Under de senaste årtiondena har emellertid utvecklingen för dessa organisationer inte varit lika gynnsam – medlemsantalet i partierna har sjunkit och på sina håll har partiernas möjligheter att nominera kandidater till politiska förtroendeuppdrag blivit allt svårare. Den politiska medvetenheten i allmänhet tycks också ha förändrats, något som tagit sig uttryck i sjunkande valdeltagande och minskat intresse för föreningsliv. Vissa bedömare tolkar denna utveckling av svalnande samhällsengagemang i relation till eroderande socialt kapital och ökad individualisering. Allt fler väljer att spendera sin tid på aktiviteter som ger direkt individuell nytta i form av karriär, inkomster och fritid framför aktiviteter som har en samhällsbyggande funktion. Andra menar däremot att människors engagemang för kollektiva angelägenheter inte alls minskat, utan att detta intresse tagit sig nya uttrycksformer. Olsson et al. /2005/ konstaterar exempelvis att frivilligarbetet och insamlingen av pengar i anslutning till flodvågskatastrofen i Thailand 2004 var av sådan omfattning att det snarare tyder på ett oförminskat eller ökat samhällsengagemang.

Globaliseringen av ekonomin, med ökande beroende mellan nationer, regioner och lokalsamhällen via gemensamma marknader och internationella regelverk, har följts av ökat intresse för gränsöverskridande sociala nätverk som exempelvis arbetar med miljöfrågor och humanitära uppgifter. Dessa globala rörelser har utvecklats till en ny politisk kraft som känner av opinion och kan kommunicera med människor i olika länder. De etablerade nationella politiska partierna, som av tradition fört denna dialog med medborgarna, har således fått konkurrens från organisationer och nätverk utan formell roll i det representativa politiska systemet. Dessa nya sociala rörelser karakteriseras delvis av att de är enfrågerörelser med varierande uthållighet i opinionsarbetet. Icke desto mindre sprids insikten om att globala rörelser och medborgerlig världspolitik är en kraft att räkna med och att denna utveckling är ett uttryck för att det politiska samtalet förskjuts från stabila massrörelser till professionalism och kampanjer /Amnå 2006/. Kopplingen mellan de framväxande sociala rörelserna och de två planeringsparadigmen är inte helt entydig, men ett kännetecknande drag i Amnås undersökning – baserat på ett urval av nya sociala rörelser – är att de i påfallande omfattning har en tydlig fokusering på ett problemområde eller en sakfråga. Många av de sociala rörelsernas förespråkare anser att deras verksamhet ska ses som ett komplement till den representativa demokratin, men att det behövs mer deliberation och möjligheter att påverka politiken mellan valrörelserna.

Det delikata problem politikerna ställs inför är i vilken utsträckning mer deliberation ska medges. Om man väljer att begränsa grupperns möjlighet att påverka beslutsfattande riskerar politikens legitimitet att undergrävas. Detta eftersom ett sådant förhållningssätt knappast skulle innebära att människor per automatik återigen skulle kanalisera sitt samhällsengagemang via de gamla folkrörelserna och partierna. Detta skulle troligtvis pressa människor ännu längre bort från politiskt arbete och på sikt skada tilltron till det demokratiska styrelseskicket. Om man emellertid driver utvecklingen mot ökade möjligheter för utomparlamentariska grupper att påverka beslutsfattande, uppstår andra problem med delvis demokratirelaterade förtecken. Även med en generös tolkning av hur många medlemmar och sympatisörer de nya sociala rörelserna har, är de en minoritet i valmanskåren. Förutom att det kan finnas grupperingar som har direkt motsatt uppfattning finns det framförallt en tyst majoritet av människor vars uppfattningar inte alls togrörs. Ett för stort inslag av deliberation får konsekvensen att ett värtaligt fåtal, av vilka det för övrigt inte är möjligt att utkräva ansvar, tilldelas oproportionellt stort inflytande över politikens utformning. Även i detta fall kan det demokratiska systemets legitimitet undergrävas när den stora massan i valmanskåren inser att samhället inte styrs av deras valda representanter utan av korporativistiska särintressen.

En fråga för politiken handlar därmed om hur de i en tid av osäkra mandat ska förhålla sig till allmänintressen och särintressen i samhället. I planeringsparadigmet tillåts särintressen via deliberation att delta i beslutsfattande på olika sätt, men det finns överordnade politiska strukturer som till sist jämkar ihop olika viljor mot bakgrund av en helhetssyn. Till skillnad från planparadigmet skulle miljöparadigmet kunna betraktas som en situation där deliberationen kan medföra att enskilda särintressen blir norm utan att för den skull åtnjuta majoritetens stöd.

3.2 Är MKB ett effektivt verktyg i miljö- och planeringsarbetet?

Det övergripande syftet med MKB är att få till stånd en planering där miljökonsekvenser undersöks, alternativ analyseras och förslag kommuniceras med berörda parter och allmänhet. Tanken är att ett väl fungerande MKB-system ska leda till minskad miljöbelastning inom samhällets alla sektorer. Miljökonsekvensbeskrivning blir ett verktyg för att åstadkomma hållbar utveckling där ekologisk, ekonomisk såväl som social utveckling strävar mot ett gemensamt mål. Enligt Brundtlandkommissionen måste utveckling även innefatta ett generationsöverskridande perspektiv för att kunna vara hållbar – den utveckling som skapas av dagens generation måste vara så utformad att den inte äventyrar kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov. För att klara dessa intentioner måste miljöbedömningssystemet vara effektivt utformat, men det finns en mängd problem som diskuteras i litteraturen.

Med utgångspunkt från en nordisk översikt av vilken roll EIA spelar för planering och beslutsfattande i samband med större utvecklingsprojekt, hävdar Sager /2001/ att miljöbedömningssystemen har åtskilliga brister. Exempelvis är det förekommande att projekt inte ges *alternativa utformningar*, vilket hindrar en jämförande analys av potentiella effekter och ger sken av att den framtida utvecklingen är oundviklig. En annan konsekvens av att bara presentera ett alternativ är, att det kan

uppfattas som en legitimering av verksamhetsutövarens intentioner, något som inte nödvändigtvis bidrar till att minimera miljöbelastningen. Att bara utreda ett enda alternativ tenderar också att bidra till en polariserad debatt mellan anhängare och motståndare. Fler utredda alternativ skulle kunna minska risken för endimensionella debatter till förmån för mer nyanserade diskussioner med fler deltagare. Dessutom har ett sådant upplägg fördelen att aspekter som anses positiva kan hämtas från olika alternativ och sammanfogas när projektet slutgiltigt utformas.

Som tidigare nämnts åligger det *verksamhetsutövaren att utföra MKB* i Sverige. Med detta upplägg följer också frågan i vilken utsträckning verksamhetsutövaren kan vara neutral. I det nordiska sammanhanget lyfter Sager /ibid./ fram att det förekommer en del problem i detta avseende. Päiviö och Wallentinus /2001/ rapporterar att det finns ett glapp mellan ord och handling i så motto att verksamhetsutövare intar en position där de gentemot andra aktörer ger skenet av att ta till sig kritiska synpunkter och förslag till förändringar, samtidigt som de fullföljer sina ursprungliga planer i kommunikationen med myndigheter. Ett liknande problem handlar om att verksamhetsutövare underlåter att väva in synpunkter från direkt berörda i miljökonsekvensbeskrivningen. Stenstadvold /2001/ pekar på erfarenheter där verksamhetsutövare dragit igång MKB-arbete innan allmänheten haft möjlighet att komma in med synpunkter, vilket avsevärt försvårat möjligheterna att ta med inkomna förslag till ändringar av projektet. I denna litteratur ges exempel på planeringstaktiska finter som närmast är att betrakta som ohederliga och utanför lagens rāmärken. En verksamhetsutövare med stora resurser har i MKB-arbetet ett övertag gentemot privatpersoner och mindre aktörer, genom sin bättre översikt av hela planeringsprocessen. Det rapporteras om fall där verksamhetsutövare gjort sken av att vissa problemställningar kommer att behandlas längre fram i planeringsprocessen, vilket sedan visat sig vara felaktigt, och därmed kunnat undanröja för projektet potentiellt besvärliga kompletteringar och ändringar /Stenstadvold 2001/.

I de ovan nämnda studierna tar kritiken av MKB-systemet delvis sin utgångspunkt i verksamhetsutövarens roll och deras agerande i olika situationer. I en studie av Trulsson /2006/ fokuseras istället länsstyrelsernas arbete med MKB och på vilket sätt *tillämpningen av lagstiftningen* varierar mellan olika län. Undersökningen visar att utvecklad praxis i de olika länsstyrelserna skiljer sig åt när det gäller kvalitetskrav på MKB. Exempelvis finns olika uppfattningar om hur grundlig bedömningen av påverkans betydelse måste göras och i vilken utsträckning projekts geografiska sammanhang måste beskrivas. Lagstiftningens krav på att undersöka alternativa sätt att genomföra projekt förefaller också tillämpas med olika skärpa, något som Trulsson menar hänger ihop med att enskilda miljöhandläggare har olika uppfattningar om vilka beskrivningar och analyser MKB ska omfatta. Skillnaderna kan troligen också relateras till hur tjänstemännen tillämpar granskningsmallar och om sådana överhuvudtaget används. Cherp /2004/ menar att MKB-dokumentet bör utvärderas utifrån tre övergripande problemställningar: informationens utförlighet (tillräckligt innehåll och kvalitet), informationens trovärdighet (till exempel relevant metodval) och presentationens kvalitet (pedagogisk framställning). Det finns inom EU en standardiserad granskningsmall (ES review package, se /Lee et al. 1999/). I sina huvuddrag anknyter denna till Cherps första problemställning gällande bedömning av miljöpåverkans storlek. Den bärande principen för bedömning utgörs av ett hierarkiskt system av frågor på olika nivåer (till exempel övergripande områden, kategorier och sub-kategorier). I varje enskild sub-kategori sätts betyg på MKB-dokumentets kvalitet samtidigt som sub-kategoriens betydelse för miljöbelastning jämfört med andra sub-kategoriernas miljöbelastning fastställs. I ett senare skede kan betygen summeras på olika nivåer och kategorier, något som gör det möjligt att komma fram till en uppfattning om projektets sammantagna miljöeffekter. Det är också möjligt att precisera vilka delar av MKB-dokumentet som har brister och där kompletteringar bör göras.

Intervjuer med handläggare är klagörande även i andra avseenden, exempelvis lyfter Trulsson /2006/ fram betydelsen av handläggarnas arbetssituation. Långdragna tillståndsprocesser och irritation bland olika aktörer skapar ett tryck på tjänstemännen att sänka kvalitetskraven på inkomna MKB-arbeten.

Emmelin och Lerman /2006/ är också kritiska till det svenska MKB-systemet och de går så långt som att kalla det för ett havererat system. De menar att det finns betydande brister i både regelverk och praxis, vilket långsiktigt eroderar tilltron till angeläget och nödvändigt miljöarbete i samhället. För att stödja sitt påstående pekar de på en rad omständigheter som anses vara kontraproduktiva för miljövärden. Det faktum att i princip alla projekt, stora såväl som små, måste miljöbedömas är i sammanhanget ett problem. Erfarenheten visar att väl genomförda MKB-arbeten, som med trovärdighet lyckas påvisa hur miljöbelastning kan minimeras, är kostsamma och resurskrävande på olika sätt. Enligt den svenska modellen görs MKB på alla projekt under mottot att det först i efterhand är möjligt att veta om MKB varit nödvändig. Nackdelen med detta förfaringssätt är att en begränsad mängd resurser sprids ut på väldigt många projekt, vilket innebär att från miljösynpunkt strategiskt viktiga projekt behandlas mindre rigoröst än vad som skulle vara önskvärt. Detta är en skillnad från många andra länder där MKB är mer omfattande för strategiskt viktiga projekt.

Ett annat problem med det svenska MKB-systemet har att göra med bristen på kvalitetskontroll. Såsom Trulsson /2006/ rapporterat varierar kvalitetskraven mellan olika länsstyrelser, men det finns även andra svårigheter kopplade till hur procedurer i MKB-systemet är utformade. Emmelin och Lerman /2006/ hävdar att kvalitetsgranskningen är svag, delvis på grund av att det svenska systemet bygger på kompletteringar av redan inlämnade MKB-dokument. Detta är ett annorlunda förfaringssätt jämfört med situationen i många andra länder där kommunikation, kontroll och uppföljning görs fortlöpande under arbetet med dokumentet. Nackdelen med det svenska systemet är att komplettering av färdigt dokument riskerar att bli ett tvåpartssamtal mellan verksamhetsutövare och myndighet där det ”breda” samtalet med många olika aktörer går förlorat. Att arbeta med kompletteringar av ett färdigt dokument kan också uppfattas som att allt är klart och att det är för sent att komma med invändningar – därigenom lägger det sordin på ett potentiellt livligt utbyte mellan alla berörda parter. Ett system där uppföljningsmomentet har en undanskymd position samtidigt som länsstyrelsen tyngs av arbete med många MKB medför att systemet inte bjuder in aktörerna till självreflektion och lärande. Lärande uppstår inte nödvändigtvis spontant, utan behöver utarbetade pedagogiska former invända i beslutsprocessen. Exempelvis bör processen skapa utrymme för att verksamhetsutövare tvingas förhålla sig till andras kritiska argument och synpunkter och se dessa i ljuset av sina egna förslags konsekvenser. Frågor om *makt* inom MKB-processer, och vilka grupper som kan utöva betydande påverkan på processen, är därmed centrala.

Det existerar också möjliga problem i MKB med den deltagardemokratiska aspekten. Denna inkluderar förmågan för allmänhet och intressenter att delta i beslutsfattande som kommer att påverka dem själva /Spyke 1999/ vilket har inkorporerats i MKB genom krav på öppenhet och samråd, där både formella aktörer och allmänhet ska kunna framställa sina synpunkter.

Ett problem med deltagandedemokratiska processer generellt är att det är svårt att involvera alla relevanta intressenter. Deltagardemokratiska processer som fokuserar på en lokalnivå har fördelen av att vara relativt tydliga, med praktiska frågor i fokus både för initiativtagare och för deltagare, vilket gör att vanliga medborgare oftare deltar /Sisk et al. 2001/. Men redan på lokal nivå (och mer betonat på högre nivåer som den nationella) kräver dock deltagandedemokrati koordination mellan en mängd olika intressen inklusive NGO:s, industrier och medborgare /Blake 1999/. Det kan vara svårt att nå och involvera alla relevanta grupper av medborgare i en process, vilket ofta gör att intressegrupper kan komma att monopolisera processen. Detta kan utgöra ett problem för att nå verklig legitimitet och representation av ett brett urval medborgare. Mer deltagande är därmed inte nödvändigtvis mer demokratisk, eftersom den kan komma att understödja intressena hos grupper som redan är väl representerade framför medborgare i gemen /Van de Kerkhof och Wieczorek 2003/. Det kan också vara svårt att avgöra var gränsen för ”lokalområdet” går, eftersom grupper kan betona sina lokala intressen och de frågor de bör vara involverade i olika /Blake 1999/.

Målen med deltagande skiljer sig också ofta åt mellan initiativtagare och deltagare. Initiativtagare motiveras ofta av redan pågående och ofta mer långsiktiga processer, medan deltagare ofta motiveras av direkta mål och intressen i praktiska resultat av deltagandeprocessen /Spyke 1999/. Deltagarnas uppfattning av processen och stöd för dess resultat kan därmed ofta ses som ett resultat av hur de definierar kvalitet utifrån sina egna direkta preferenser /Enserink och Monnikhof 2003/. För deltagare innebär deltagande också kostnader i termer av tid och energi att sätta sig in i möjliga tekniska frågor, vilket bidrar till att intressegrupper ofta kommer att dominera processer /Magnette 2003/. Tekniska frågor kan vara svåröverkomliga. Wynne /1991/ beskriver att boende nära Sellafield inte var upplysta om till exempel olika former av radioaktivitet – ännu mer betydande var att de inte kände ett behov av att lära sig om detta. Wynne kom över tid att se det som en funktionell respons, där boende hade kommit att känna till och lita på att processen och de institutioner som varit med i att bedöma kärnkraftsanvändningen hade gjort en korrekt bedömning, snarare än att de själva lärde sig vetenskapen (vilket skulle ha krävt mycket högre investeringar i termer av arbete och tid av dem) /Wynne 1991/. *Avnämares mål med och möjligheter för deltagande* är därmed betydelsefulla att undersöka.

För initiativtagare till processen kan deltagande också vara problematiskt. Deltagande kan göra processer mer långdragna och resultera i ”minsta gemensamma nämnaren”-lösningar med minskad effektivitet. Många initiativtagare saknar institutionaliserade kanaler för interaktion med allmänheten, vilket innebär att deltagande behöver utvecklas fullt under en kort tid, utan att kunna använda sig av existerande modeller eller avnämarnätverk. Deltagandeprocesser kan också vara kostsamma, deltagare kan vara svåra att entusiasmera och främst betona specifika särintressen /Spyke 1999, Beierle 2002/. Det är därmed viktigt legitimitetsmässigt att undersöka *avnämarrepresentation*: vilka intressenter eller avnämare som engagerat sig i en process, och om dessa kan anses täcka eller representera de relevanta intressenterna (där till exempel lokala grupper ofta inte är politiskt organiserade och därmed kan sakna möjligheter för direkt påverkan).

En potentiell fara med att processer av denna karaktär tar lång tid, är risken för så kallat grupptänkande /Levine och Moreland 1998/. Symptom på grupptänkande kan vara underlåtenhet att söka den bästa lösningen, alternativa lösningar eller att utvärdera alternativa lösningar. Ursprunget till grupptänkande kan ses i grupper med stark sammanhållning, något som av naturen utvecklas i en grupp som arbetar mot ett mål under lång tid, brist på konsensus gällande procedurer för hur kritik eller debatt ska komma fram i processen, tydligt ledarskap eller tydlighet i vem som äger frågan samt en yttre press att hitta en lösning. Den socialisation³ som kan leda till både lärande (i en positiv tolkning) eller grupptänkande (i en negativ utveckling) hänger alltså till en stor del ihop med gruppprocesser och vilka som inkluderas och exkluderas.

3.3 Värderingars och riskbedömningens roll i MKB

Då syftet är att analysera flernivåstyrningsprocessen i samband med lokalisering och utformning av slutförvar för använt kärnbränsle är det av vikt att i analysen även inkludera ett riskperceptionsperspektiv. Detta bör göras på grund av att slutförvar per definition är förenat med vissa risker där olika aktörers riskperception kan se olika ut och där olika aktörer kan utgå från olika paradig (plan- eller miljöparadigm). Utgår man från ett planparadigm förväntar man sig att processen ska präglas av en kommunikativ ideologi där olika intressen ges möjlighet att uttrycka sina ståndpunkter samt att samtliga intressen vägs samman innan beslut kring lokalisering tas. Utgår man istället från ett miljöparadigm, förväntas beslutet om lokalisering ske på basis av expertkunskap, där dessa experter tar den miljöhänsyn som är nödvändig. Eftersom det inte finns några verksamheter av liknande magnitud genomförda i Sverige, kan vi dra mycken lärdom av den process som pågått i samråd mellan olika aktörer under ett stort antal år. Den långa tidsramen ger möjlighet att analysera om resultat från tidigare forskning kring risker kan åter ses i denna unika process inför lokalisering av slutförvaret i Sverige.

³ Socialisation avser den process där individen gör omgivningens beteenden, normer, och värden till sina (till exempel /Giddens 1998/).

Upplevelsen av legitimitet i beslutsfattande påverkar också människors riskuppfattning. Människors bedömning av acceptabiliteten hos en risk är inte alltid i överensstämmelse med den kalkylerade risken (om en sådan kan fastställas) utan påverkas av en rad olika faktorer /Sjöberg 2000/. De faktorer som visat sig påverka människors bedömning av upplevd risk, upplevd nytta och riskacceptans (riskbedömning) är *graden av familjaritet, grad av kontroll, grad av allvar vid ett utfall, "rättfärdighet" eller legitimitet, och kunskapsnivå* /Slovic 1987/. Genomförs en beslutsprocess kring något potentiellt riskfyllt, på ett legitimt sätt kan oron hos medborgare hanteras. Graden av legitimitet i processerna bakom lokaliseringsbeslut av slutförvar kan således antas påverka människors upplevelser av hur olika hot uppfattas, hur de kommer att reagera på olika förslag eller se på deltagandeprocesser och sin egen roll i dessa.

I samtliga industriella projekt där risker finns inblandande finns olika aktörer. Dessa aktörer kan delas in i de som äger frågan och har någon form av expertkunnande eller expertroll i processen. Andra aktörer kallas här för lekmän, vilket inte behöver betyda att inte de inte besitter kompetens i den aktuella frågan utan i detta fall snarare aktörer som inte är ansvariga för processen. Ett sätt att särskilja experter från lekmän är som nämnts att de förra agerar på bakgrund av vetenskaplig skolning. Man har funnit att det finns skillnader mellan experter och lekmän när det gäller att bedöma risker. Experter ses lägga större vikt på sannolikheter medan lekmän snarare ser till konsekvenserna /Sjöberg 1998/. Experter kan fortsatt ses uppleva sig ha större kontroll över risken då den bedöms vara familjär /Sjöberg och Sjöberg Drottz 1991/. Det vi definierar som lekmän har en vidare och mer komplex definition av vad som utgör hot och vad som är en acceptabel risk än experter /Gardner och Gould 1989, Lion et al. 2002/. Detta är något som bör påverka hur en beslutsprocess ska gå tillväga för att upplevas som legitim. Det bör lyftas fram att skillnaderna dem emellan inte ligger i hur rationell man är, utan mer på grundval av hur experter och lekmän definierar risker. Då många risker i samhället påverkar människors välbefinnande, är det dock av stor vikt att förstå hur lekmän upplever och utvärderar risker.

Experter är inom ramen för denna studie således SKB, men även de personer som tillhör Statens strålskyddsinstitut (SSI) och Statens kärnkraftinspektion (SKI), medan lekmän i detta fall definieras som olika NGO:s, kommunföreträdare och allmänhet. Dessa skillnader ligger inte i hur rationell man är, utan mer på grundval av hur riskerna definieras.

Hot mot samhället och individerna kan variera med avseende på olika dimensioner, vilka kan förväntas påverka individers upplevelse av hoten. Ett hot mot samhället kan vara av lokal eller global art; hotet kan upplevas gälla individen personligen och dennes närmaste eller i första hand gäller andra människor; hotet kan vara av mer omedelbar karaktär eller av mer långsiktig natur; samt slutligen ett hot kan bedömas i termer av vinster och förluster. En viktig aspekt när det gäller människors bedömningar av risker är att en sådan bedömning påverkas av individens värderingar. En händelse eller företeelse uppfattas som ett hot om den kan skada något som upplevs som viktigt eller värdefullt. För en person med fokus på den egna individens motiv upplevs något som ett hot endast om det kan skada den egna hälsan eller välbefinnandet, medan för en person med huvudsakligen ekocentriska motiv uppfattas sådant som kan skada växt- och djurliv som ett hot /Merchant 1992/. När vi har med risker att göra så innebär det i de flesta fall en bedömning av hur sannolika dessa risker är, och det handlar oftast om små sannolikheter. Att bedöma små sannolikheter är något som människor i allmänhet har svårt att göra /Kunreuther et al. 2001/. Människor tenderar att underskatta sannolikheten för vissa typer av händelser, medan man tenderar att överskatta sannolikheten för andra typer av händelser och därför upplever dem som ett större hot än vad de egentligen är.

Vi ser i dag en ökad mängd forskning som tyder på att affektiva och emotionella aspekter på risk spelar en viktig roll i människors beslutsprocesser /Lowenstein et al. 2001, Slovic et al. 2002). Böhm och Pfister /2000/ påvisade att riskbedömning kan bestå av en bedömning med fokus på konsekvenser eller med fokus på etiska eller moraliska aspekter. Konsekvensorienterade emotioner kan vara prospektiva eller retrospektiva. Det första fallet handlar om en emotionell reaktion som föregriper konsekvensen, så som rädsla eller oro, medan det senare handlar om emotioner som relaterar till konsekvenser som man redan erfarit, så som vemod eller sympati. Etikorienterade emotioner kan vara emotioner som relaterar till personen själv (så som skam och skuld känslor riktad mot sig själv) eller till andra människor (så som vrede och indignation riktad mot någon annan än en själv) /Böhm och Pfister 2000/. Böhm /2003/ visade i en studie kring emotionella reaktioner på olika miljörisker (bland annat radioaktiv kontamination) att mest intensiv var de prospektiva konsekvensorienterade emotioner (oro, rädsla), följt av etikorienterade emotioner riktade mot andra (vrede, indignation) och retrospektiva konsekvensorienterade emotioner (ånger, hopplöshet, vemod). Minst intensiv var de etikorienterade emotionerna riktade mot personen själv (skuld, skam).

Eftersom riskupplevelsen påverkas av en rad olika faktorer (se till exempel /Slovic et al. 1980/) innebär detta bland annat att en beslutsprocess som gör att man upplever deltagande i processen kan påverka upplevelsen av hotbild i positiv riktning. Relationen mellan riskuppfattning – bland annat hur kontrollerbar risken anses vara – och deltagande – de olika sätt på vilket en risk kan hanteras i det politiska systemet – kan därmed påverka upplevelsen av risk, till exempel inom processer för att hantera använt kärnbränsle.

4 Genomförande av undersökning

4.1 Övergripande

Med bakgrund i en analys av lagstiftning och upplevda osäkerheter i lagstiftning undersöker studien med hjälp av intervjuer samt samrådsprotokoll hur MKB-processen och dess bredare beslutskontext samt inkludering av aktörer upplevts. Studien undersöker också till vilken del olika grupper upplever olika risker i etableringen av ett kärnavfallsförvar, vilket möjligen kan ha påverkan på deras attityder till processen (se kapitel 2, Syfte och mål).

4.2 Förberedelse och datainsamling

Inledningsvis har en *litteraturstudie* genomförts. Detta har gjorts generellt inom det samhällsvetenskapliga området samt specifikt för kärnbränslehantering för att undersöka de områden i lagstiftning och policy inom vilka samordning mellan sektorer tycks brista: till exempel uppfattning av riskbedömningar och hur de kommuniceras, hur vetenskapliga bedömningar skiljer sig från lekmanbedömningar, och organisation av samråd (cf. /Bergquist 2007, Soneryd och Lidskog 2006/). Litteraturstudien har också sammanfattat lagstiftning och reglering som är relevant för kärnbränslehantering samt typer av deltagandedemokratiska verktyg. Till viss del har denna litteraturstudie legat till grund för utarbetandet av de perspektiv som beskrivs under bakgrundsdelen ovan; resultat för lagstiftning och reglering som är relevant för kärnbränslefrågan sammanfattas i avsnitt 5.1.

Inom ramen för forskningsprojektet har vidare intervjustudier utförts för att undersöka hur olika deltagare vid instanser som har en formell roll för MKB och beslut om kärnavfallshantering har upplevt 1) lagunderlaget, beslutsprocessen och osäkerheter i denna, samt 2) möjligheterna att involvera aktörer i samråd. Dessa deltagare vid instanser som har en formell roll för MKB och beslut om kärnavfallshantering, har definierats som kommun (intervjuer med politisk ledning, juridisk kompetens och projektledning inom platsundersökningskommunerna Oskarshamn och Östhammar), respektive länsstyrelse (Uppsala och Kalmar), SKB, SSI, SKI, regionala miljödomstolar, och Miljödepartement. Totalt har 14 personer intervjuats under denna del. Referens till dessa anges i resultatdelen med namn på organisation.

Dessutom har en intervjustudie gällande *samråd* utförts för att representera de grupper som deltagit vid samråd i Östhammar och Oskarshamn (med undantag för SKB eftersom det är uppfattningen av SKB:s process som studeras). Intervjupersoner har här anonymiserats, och beskrivningar i resultatdel anger endast om intervjuperson kommer från NGO eller från annan organisation eller myndighet (icke-NGO). Totalt har 20 intervjuer genomförts under denna del och kan systematiseras under kategorierna formella deltagare och NGO:s⁴. De grupper som intervjuats är, på:

Nationell nivå:

- Statens kärnkraftinspektion, SKI.
- Statens strålskyddsinstitut, SSI (dessa särskiljs eftersom intervjuer utfördes före sammanläggningen till Strålsäkerhetsmyndigheten 1 juli 2008).
- Kärnavfallsrådet (tidigare KASAM).

⁴ Regionförbundet i Uppsala län söktes för intervju, men avböjde med hänvisning till att deras arbete med kärnavfallsfrågor varit relativt begränsat. Forsmarks kraftgrupp som deltagit vid vissa samråd söktes inte för intervju, eftersom de inte faller under de undersökta huvudkategorierna av formella deltagare och NGO:s. Oskarshamns södra jaktvårdskrets som deltagit vid samråd men inte tydligt faller inom utvalsgruppen kontaktades i en tidig fas, men ansåg sig ha deltagit i så liten grad att de inte var intresserade av att medverka. Misterhultsgruppen, en lokal intressegrupp som ingår under LKO i Oskarshamns kommun, har kontaktats och intervjuats i tillägg till de intervjuer som gjorts ovan, men får ses som en informant snarare än respondent och som formellt representerade i materialet av resultat från Oskarshamns kommun. Begreppet ”NGO” som det används i den här rapporten ska inte ses som knytet till formell status som NGO, utan som ett begrepp för att beskriva icke-statliga intressegrupper.

- Statskontoret.

Regional nivå:

- Länsstyrelsen i Uppsala län.
- Länsstyrelsen i Kalmar län.
- Regionförbundet i Kalmar län.

Kommunnivå:

- Östhammars kommun.
- Oskarshamns kommun.
- Hultsfreds kommun.

NGO:s på olika nivåer:

Nationell nivå:

- Miljörörelsens kärnavfallssekretariat (Milkas, som i sin tur representerar Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen samt Miljöförbundet Jordens vänner).
- Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG, som i sin tur representerar Svenska Naturskyddsföreningen centralt, Naturskyddsföreningarna i Uppsala län respektive Kalmar län, Oss – Opinionsgruppen för säker slutförvaring samt Fältbiologerna).
- Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen.
- Miljövänner för kärnkraft.
- SERO (Sveriges Energiföreningars RiksOrganisation).

Regional nivå:

- Naturskyddsföreningen i Uppsala län.

Lokal nivå:

- Oss – Opinionsgruppen för säker slutförvaring (i Östhammar).
- Döderhults naturskyddsförening.
- Östhammars Naturskyddsförening (ÖNF).
- EFÖ – Energi för Östhammar.

Intervjuerna för de båda delarna har behandlat bakgrund och roll i MKB- och beslutsprocessen, tolkning av beslutsmandat och möjlighet att påverka, upplevelse av relationen mellan nivåer, och uppfattning av maktfördelningen mellan olika nivåer.

Totalt har undersökningen omfattat 34 intervjuer. Varje intervju har tagit 1–1,5 timme. Med undantag för en intervju (där intervjupersonen inte ville spelas in utan endast tillät antecknande av synpunkter) har alla intervjuerna spelats in och transkriberats (skrivits ut ord för ord) för analys.

Intervjufrågorna för de formella instanserna i MKB- och prövningsprocess har fokuserat på:

- bakgrund och formell roll för den egna institutionen i relation till andra instanser och nivåer,
- frågor om beslutsmandat och tolkningsfrågor inom detta,
- upplevelse av lagstiftningsgrund,
- upplevelse av förändringar i lagstiftningsgrund över tid,
- integration mellan olika lagar (kärntekniklagen, miljöbalken och plan- och bygglagen),
- upplevelse av maktfördelningen mellan olika aktörer,
- kommunens roll angående vetorätt,
- länsstyrelsens samordnande ansvar,
- upplevelse av exploitörens MKB-ansvar, samt

- samordning i samband med ärendenas beredning hos förvaltningsmyndigheter, miljödomstol och regeringskansliet.

Intervjuguiden för parterna som deltagit i samrådsprocessen fokuserar på:

- institutionens mål med engagemang i kärnavfallsförvaringsfrågan, och eventuell förändring av dessa över tid,
- upplevelse av möjligheten att nå tillräcklig kunskap om frågorna samt att påverka processen,
- interaktion mellan olika grupper,
- upplevelse av policy- och lagstiftningsgrund för samrådsprocessen,
- upplevelse av om alla relevanta grupper deltagit,
- relationen mellan nivåer, samt
- eventuella förslag på förändringar.

I intervjuerna har även ett antal frågor som berör riskupplevelser i relation till ett slutförvar för använt kärnbränsle varit aktuella. De frågor som ställts berör risker och konsekvenser av slutförvar:

- huruvida intervjupersonen upplever att eventuella risker behandlats korrekt, beroende på hur sannolika eller kontrollerbara de upplever att dessa är,
- hur samråden behandlat risker med slutförvaring (till exempel vad gäller avvägning mellan risker med slutförvaring, miljö- och samhällseffekter),
- möjligheterna att förstå och bedöma risker – är till exempel diskussionerna möjliga att förstå för en lekman, samt
- hur frågor om hur folk kan reagera på slutförvaring (medborgares oro) har bemötts,

En litteraturstudie har också genomförts av protokoll från samråd 2001–2007 (tidigt samt utökat samråd), vilka är tillgängliga för allmänheten på SKB:s hemsida.

4.3 Analys

Intervjumaterialet och samrådsprotokollen har analyserats med hjälp av induktiv kodning /Boyatzis 1998/, det vill säga där de huvudteman som intervjupersonerna själva identifierar i relation till intervjufrågorna ligger till underlag för resultatbeskrivningen. Till exempel har intervjuundersökningen ställt frågor om existerande lagstiftning och huruvida denna upplevs ge tillräckligt underlag för MKB-process och beslutsfattande om slutförvaring av använt kärnbränsle. Om många av intervjupersonerna här definierar relationerna mellan Strålsäkerhetsmyndigheten (tidigare SSI och SKI) och miljödomstolen som otydligt beskriven i lagstiftningen, kommer detta att tas upp som en punkt i resultatbeskrivningen. De teman som definierats utifrån det teoretiska ramverket, och som legat till grund för intervjuerna och formulering av intervjufrågor, är relationen mellan parter och nivåer under MKB- samt prövningsprocess (ifrån ett flernivåstyningssperspektiv); mål, möjligheter och makt att påverka MKB inklusive samrådsprocess; samt frågor om tillämpning av lagstiftning, alternativredovisning, och exploitörens roll som ansvarig för MKB.

Frågan om relation till olika typer av perspektiv som miljö- och planeringsperspektiv kom fram väldigt tydligt i intervjuerna i relation till mål för deltagande, och det teoretiska ramverket har utökats för att omfatta dessa frågor.

Vad gäller samråden behandlar den här studien endast de samråd som ligger under miljöbalken. Studien har fokuserat på innehållet i det huvudsakliga protokollet i samråd från 2001–2007, och har inte inkluderat bilagor till protokollen. Studien tar därmed inte in andra aktiviteter som exempelvis LKO:s kommungrupps (Oskarshamn) eller SKI:s och SSI:s övriga processer. Studien fokuserar också på de samråd som hållits med direkt relevans för Oskarshamn och Forsmark, och kommer

därmed inte att utvärdera eller fokusera intervjuer utifrån de relativt begränsade samråd som hållits med bland annat andra statliga myndigheter och verk, vilka haft relativt begränsade synpunkter.⁵ Utifrån ett fokus på möjligheterna för deltagandedemokrati, behandlar studien endast de frågor som rör samrådets organisation, det vill säga de som har relation till möjligheter för deltagande vid samråd, även i relation till samrådsform. De delar av protokoll som rör dessa frågor har tagits ur dokumenten och kodats in under teman som identifierats induktivt utifrån de frågor som tagits upp i protokollen. De teman som protokollbeskrivningarna kodats in under är de följande:

- den formella ramen för samråden inklusive protokollskrivande och behandling av frågor,
- tid för föredragningar versus diskussion vid möten,
- tidpunkt och plats för samråden, utlysning av samråd och antal samråd,
- teman för samråd,
- alternativredovisning som ämne för samråd,
- frågor om beslutsprocess,
- öppna versus slutna möten och rätt till deltagande vid möten,
- deltagande och engagemang av nationella, internationella och andra grupper och deltagande vid möten riktade mot allmänheten,
- definition av tillfällen som ska räknas in i samrådsprocessen,
- underlag för samråd.

I kategoriseringen av risker i samrådsprotokollen och de genomförda intervjuerna har tre klasser av riskbegrepp använts. Den första klassen av riskbegrepp har rört huruvida riskerna med slutförvaring upplevs som små eller stora och graden av allvar gällande upplevda risker; risken som kontrollerbar eller okontrollerbar; samt riskerna med slutförvaring som underskattade eller överskattade.

Den andra klassen av riskbegrepp har rört riskbedömning och förståelsen av riskerna, så som bedömningar och förståelse av sannolikheten att en händelse ska inträffa; graden av kontroll och familjaritet med slutförvaring; mer komplex definition av riskerna med slutförvar; bedömning av kunskapsläget kring risker med slutförvar; samt fokus på potentiella konsekvenser av slutförvar där dessa konsekvenser kan ses i allmänna termer, konsekvenser för miljön, samhälle och/eller människor. Den sista klassen av riskbegrepp har rört reaktioner på upplevda risker med slutförvar, så som prospektiva och retrospektiva konsekvensorienterade emotioner så som oro, rädsla, förtvivlan, samt de mer etikorienterade emotioner riktade mot andra (vrede, indignation) och personen själv (skuld, skam).

⁵Exempelvis: ”Av 21 inbjudna statliga myndigheter och verk representerades fyra stycken vid ett möte i december 2003. Skriftliga svar kom från elva instanser, varav sju stycken avstår från att lämna synpunkter eller har inget att erinra” (Möte med MKB-forum i Oskarshamn, 26 maj 2004).

5 Resultat

5.1 Beskrivning av krav på processen för beslut om slutförvaring i lagstiftning

I processen som studeras här har utvecklingen av MKB, inklusive samrådsförfarande gällt främst ett slutförvar för använt kärnbränsle (samt, i samordning inkapslingsanläggningen). Eftersom en process för ett slutförvar för använt kärnbränsle inte genomförts tidigare, finns det oklarheter i tolkning av lagstiftning och i beslutsförfarandet. Processen för beslutsfattande samt krav på samråd behöver klarläggas som bas för studien, vilket sker nedan. Därefter följer beskrivningar av uppfattningen av beslutsprocessen och otydligheter samt rollfördelning inom den bland deltagarna själva; motsvarande uppfattningar av samrådsprocessen bland aktörer där; samt riskuppfattningar inom båda dessa. Presentationerna för varje del baserar sig på respektive intervjuundersökning, dock har vissa frågor som tagits upp i både beslutsprocess- och samrådsstudien sammanförts. Resultat baserade på studien av samrådsprotokoll har integrerats inom intervjumaterialet, med källa angiven.

Beskrivningen i avsnitt 5.1. följer om inget annat anges Söderberg /2002/ och är organiserad inom ett kronologiskt förlopp från ingivande av ansökan till beslut. Beskrivningen betonar också existerande oklarheter.

5.1.1 Lagstiftning underliggande beslutsprocessen

Miljöbalken (1998:808) är i kraft sedan 1 januari 1999, med vissa modifikationer 2005. Balken innebär en skärpning och utvidgning av tidigare krav på miljökonsekvensbeskrivning (MKB) och en anpassning till direktiv 85/337/EG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (ändrat genom direktiv 97/11/EG och 2003/35/EG). Miljöbalken anger både allmänna hänsynsregler samt krav på MKB och samrådsprocess. De allmänna hänsynsreglerna anger bland annat att den som bedriver verksamheten ska visa att detta kan ske miljömässigt godtagbart, har tillräcklig kunskap för att skydda människors hälsa och miljön, vidtar alla försiktighetsmått och bekostar de åtgärder som behövs för att förebygga, hindra eller motverka skador eller olägenheter, samt använder bästa möjliga teknik och plats där intrånget kan uppnås med minsta olägenhet för människors hälsa och miljön. Kraven ska vara miljömässigt motiverade utan att det kan anses orimligt att uppfylla dem.

Vad gäller samråd och MKB behandlas dessa främst i miljöbalkens 6:e kapitel, 4 § (samrådsförfarandet), 7 § (miljökonsekvensbeskrivningens innehåll), och 8 § (krav på information till allmänheten). Enligt miljöbalken ska miljökonsekvensbeskrivning innehålla redovisning av alternativa platser och alternativa utformningar, motivering av varför ett visst alternativ har valts och beskrivning av nollalternativ, det vill säga vad som sker om projektet inte genomförs. Fram till 2005 existerade i miljöbalken en åtskillnad mellan ”tidigt samråd” med fokus på närboende, och ”utökat samråd” som ska inkludera bredare berörd allmänhet och organisationer. Eftersom MKB-processen för ett slutförvar för använt kärnbränsle har inkluderat dessa distinktioner beskrivs de nedan, trots att distinktionen mellan tidigt och utökat samråd inte används i dag. ”Tidigt samråd” har inneburit att alla som avser att bedriva tillståndspliktig verksamhet enligt miljöbalken var skyldiga att i god tid före en ansökan med tillhörande MKB, samråda med länsstyrelsen och med enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Dessa enskilda definierades i det här stadiet som ”närboende”, det vill säga med fokus på lokal nivå. Samrådsunderlaget ska inkludera uppgifter om den planerade verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning och förutsedda miljöpåverkan. Om länsstyrelsen vid ett sådant tidigt samråd enligt 6 kap. 4 § finner att verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska ett ”utökat samråd” med MKB enligt 6 kap. 5 § genomföras. Verksamhetssökanden ska då samråda även med övriga statliga myndigheter och med de kommuner, den allmänhet och de organisationer, inklusive miljö- och naturvårdsorganisationer, som kan antas bli berörda, angående innehåll och utformning av MKB. Om en planerad verksamhet i Sverige kan antas medföra betydande miljöpåverkan i andra länder ska Naturvårdsverket ansvara för att samråda med dessa enligt Esbokonventionen. Den som söker etablera verksamhet är därmed ansvarig för samråd med länsstyrelse, ”närboende”, övriga statliga myndigheter, kommuner, allmänhet och organisationer som kan antas bli berörda, angående både MKB:s innehåll och utformning. Denna beskrivning av samråd

innebär att samråd både inkluderar de som har en formell roll i beslutsprocessen (som kommuner och länsstyrelser, vilket kommer att beskrivas vidare nedan) samt organisationer och allmänhet som inte har en sådan formell roll. Samråd inkluderar därmed både vissa formella beslutsinstanser samt kravet på att möjliggöra vidare deltagande. Nivåmässigt täcker detta krav lokal till nationell nivå. Naturvårdsverket är ansvarigt för internationell nivå och samråd med länder för vilka verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan.

För ett slutförvar för använt kärnbränsle blir också andra lagar applicerbara. Lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, vanligen kallad kärntekniklagen, och strålskyddslagen (1988:220) ställer vidare krav. Kärntekniklagen och strålskyddslagen gäller båda parallellt med miljöbalken, och vid tillståndsprövning ska ett antal bestämmelser i miljöbalken bland annat de allmänna hänsynsreglerna tillämpas. Båda lagarna ställer också krav på miljökonsekvensbeskrivningar och samråd som hänvisar till reglerna i miljöbalken.

5.1.2 Beslutsprocessen

Beslutsprocessen nedan anger separata roller för SKI och SSI. Den 1 juli 2008 lades dessa samman till en myndighet – Strålsäkerhetsmyndigheten – vilket kan antas sammanföra de två rollerna. Beskrivningen nedan behåller dock den separata beskrivningen eftersom undersökningen inklusive intervjuundersökning utfördes före sammanläggningen.

5.1.2.1 Ansökan inges: Miljödomstol och SKI

Ansökan om ett slutförvar för använt kärnbränsle sker enligt miljöbalken till regional miljödomstol, och enligt kärntekniklagen till SKI.

Ansökan enligt miljöbalken inges till den regionala miljödomstolen: vad gäller ansökan om slutförvaret har det dock uttryckts att det vore en fördel om samma miljödomstol hanterar både ansökan för inkapslingsanläggningen och ansökan för slutförvaret, även om de hamnar på olika geografiska platser /KASAM 2005/. Om detta kommer att ske är dock fortfarande oklart /KASAM 2007/. Domstolen ska ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven enligt 6 kap. miljöbalken, miljöbalkens allmänna hänsynsregler, gällande miljökvalitetsnormer och områdesskydd för utsläpp och störningar från anläggningen. Domstolen ska utreda målet i den ”omfattning och inriktning som krävs”, vilket ger domstolen stora möjligheter att styra och anpassa processen när ansökan väl kommit in. Den regionala miljödomstolen har två fasta ledamöter och två så kallade sakkunniga ledamöter. Vidare har även berörda myndigheter talerätt för att tillvarata allmänna intressen (Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen, samt kommunen för intressen inom kommunen) samt kan utgöra remissinstanser och/eller anlitas som sakkunniga. Andra centrala myndigheter som kan komma att höras inkluderar Riksantikvarieämbetet, Sveriges geologiska undersökning, SKI, Vägverket och Sjöfartsverket i deras ansvar för hushållning med mark- och vattenresurser. Domstolen förbereder ett yttrande där eventuella villkor, till exempel vad gäller efterbehandling och annan återställning samt tidsbegränsningar, kan anges /Söderberg 2002/. SKB kompletterar därefter ansökan och miljödomstolen kungör ansökan genom att annonsera i lokaltidningar och bjuda in skriftliga synpunkter på ansökan till miljödomstolen. SKB får sedan tillfälle att bemöta eventuella synpunkter. Miljödomstolen håller sedan en muntlig offentlig förhandling där synpunkter på ansökan kan framföras /Kärnavfallsrådet 2008/. Behandlingen i miljödomstolen innebär därmed också möjligheter för deltagande, även om det inte ställs något krav på domstolens handhavande av synpunkter.

Ansökan enligt kärntekniklagen inges till SKI. Denna myndighet bedömer sedan ansökan med bas i granskningsrapporter i säkerhets- och strålskyddsfrågorna av SKI och SSI, utför egen remissbehandling och förbereder eget yttrande. Om SKI och senare instans (regeringen) skulle ställa sig positiv till ansökan, kommer SSI senare att pröva ansökan också enligt strålskyddslagen och utfärda eventuella vidare villkor. Eftersom SKI och SSI numera lagts samman till en myndighet, kan detta steg anses utföras inom den nya myndigheten. Det är alltså en myndighet som bereder ärendet och tar in yttrandena. Även i detta steg finns möjligheter för deltagande, även om de är mer begränsade än vid beredningen i miljödomstolen. Även om ärendet normalt bereds skriftligt, kan SKI välja att göra delar muntliga och öppna för allmänheten. Allmänna handlingar i ärendet är också öppna för allmänheten genom offentlighetsprincipen /Kärnavfallsrådet 2008/.

Både miljödomstol och SKI lämnar in sina yttranden, inklusive beredning till regeringen (Miljödepartementet) för tillåtlighetsprövning. Hur dessa processer ska samordnas för att regeringen ska kunna fatta beslut är dock otydligt. Formellt sett är miljödomstolens och SKI:s handläggning fristående från varandra. Förarbeten till lagar anger dock att regeringskansliet ska samordna ärendena och fatta beslut om båda vid samma tillfälle. Kärnavfallsrådet har tolkat detta som att de två olika beslutsprocesserna måste samordnas för att regeringen ska kunna ta ställning till om ansökningarna ska godkännas /Kärnavfallsrådet 2008/. Myndigheterna har också olika former för förhandling, bland annat muntliga förhandlingar hos miljödomstolen och skriftliga hos SKI och regeringen /KASAM 2007/, vilka också resulterar i olika former av deltagande och större möjligheter för deltagande i miljödomstolen.

5.1.2.2 Tillåtlighet: Regering och kommun

Regeringen beslutar om huruvida ansökans mål ska tillåtas, var lokalisering i så fall ska ske, samt eventuella särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen. Regeringen använder sig av ansökan och yttrandena samt kan begära in kompletteringar av sökanden. Regeringens beslut ska ta hänsyn till bland annat miljöbalkens allmänna hänsynsregler och sammanväga de två hittills formellt åtskilda processerna. Kärnavfallsrådet har tolkat detta som att regeringen har viss frihet att samordna beslutsprocesserna enligt miljöbalken och kärntekniklagen samt avgöra frågor om allmänhetens deltagande även på denna nivå /Kärnavfallsrådet 2008/. Miljöbalken och kärntekniklagen ger inga råd vad gäller samordningen, men Kärnavfallsrådet bedömer att regeringsformen uttrycker minimikrav som saklighet, opartiskhet och inhämtande av relevanta yttranden från myndigheter, samt att regeringen ska ge organisationer och enskilda möjlighet att yttra sig, till exempel genom hearings eller möten /Kärnavfallsrådet 2008/.

I detta steg har därmed regeringen en stor möjlighet att utforma processen och vilka faktorer bedömningen fokuserar på. ”Vid prövningen blir det ofta fråga om en sammanvägning av konkurrerande eller motstridiga intressen som bör göras utifrån ett nationellt perspektiv” /Söderberg 2002, s. 50/. Söderberg bedömer att prövningen kommer att fokusera på bland annat metodvalet och systemutformningen i stort (inklusive KBS-3-metoden för slutförvaring, som SKB har som enda utvecklade form för slutförvar, samt inkapslingsmetoden som stödjer denna), samt valet av plats för slutförvar. Regeringen har tidigare i yttranden om SKB:s forsknings- och utvecklingsprogram godtagit KBS-3 metoden som grund för arbetet, men vid flera tillfällen krävt redovisningar av alternativ till KBS-3-metoden, ”vilket får tolkas så att regeringen har önskat att det bevaras en viss handlingsfrihet på området” /Söderberg 2002, s. 62/. Kritik har här riktats mot de begränsade möjligheterna att bedöma andra metoder än KBS-3 (trots att SKB bedömer höga tids- och resurskostnader för att nå lika hög kunskap om andra alternativ som om detta) (se vidare /KASAM 2007/).

Regeringens möjligheter att tillåta verksamhet är dock beroende till stor del på kommunens inställning. Vid sin prövning får regeringen enligt 17 kap. miljöbalken endast tillåta verksamheten om kommunfullmäktige i kommunen ifråga har tillstyrkt det. Kommunen har alltså generellt vetorätt vad gäller beslut om slutförvar. Regeringen kan endast genombryta det kommunala vetot (den så kallade vetoventilen) ”om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att anläggningen kommer till stånd”, om det inte finns annan lämplig plats inom en annan kommun som kan antas godta placering där eller om det inte finns någon annan plats i landet som bedöms vara lämpligare än den avsedda⁶. ”Det skulle alltså kunna bli nödvändigt att pröva ett antal alternativa lokaliseringar innan ett kommunalt veto fick genombrytas ... en sådan procedur skulle bli betungande och tidskrävande för både sökanden och andra berörda” /Söderberg 2002, s. 123/. För att kunna bedöma ansökan ska kommunfullmäktige i berörd kommun få tillgång till SKI och SSI:s granskningsrapporter. Kommunfullmäktige kan också använda sig av rådgivande kommunal folkomröstning som underlag för beslut (förslag till kommunfullmäktige om sådan omröstning kan också krävas av minst fem procent av röstberättigade invånare).

⁶Den kommunala vetoventilen och vetoventilen behandlas även i rapporten Kärnavfall och beslut (SOU 1997:180).

5.1.2.3 Villkor och överklagande

Om regeringen fattar beslut om att etablering ska tillåtas ska miljödomstolen samt SKI och SSI (den senare för strålskyddslagen sedan besluta om det närmare innehållet i tillståndet och vilka villkor som ska gälla för tillståndet. Det har tidigare ansetts oklart hur samordningen ska ske /KASAM 2007/, vilket nu kan antas förenklas av SKI:s och SSI:s sammanläggning. Förhandlingarna i miljödomstolen är öppna, vilket ger stora möjligheter för deltagande även om miljödomstolen som tidigare själv beslutar hur de behandlar kommentarer från allmänheten eller organisationer. Miljödomstolens prövning begränsas till de frågor som inte redan har prövats av regeringen. Villkor gällande effekter av joniserande strålning kan komma att ställas upp både i miljödom och i beslut enligt kärntekniklagen eller strålskyddslagen:

Det är oklart hur dessa villkor ska samordnas. Det finns också vissa frågetecken kring säkerhets- och strålskyddsmyndigheternas roll vid prövningen enligt miljöbalken av frågor om tillstånd till kärntekniska anläggningar. Det kan alltså behövas vissa klarlägganden genom föreskrifter av regeringen eller myndighet eller genom rättstillämpningen, eventuellt även genom lagändring /Söderberg 2002 s. 57/.

Miljödomstolens domar får överklagas hos Miljööverdomstolen (sista instans Högsta domstolen). I miljöbalken ges också miljöorganisationer, som varit verksamma i minst tre år och har minst 2 000 medlemmar, samma rätt som sakägare att överklaga miljödomar. Miljöorganisationer kan därmed ha en stark påverkan på beslut i miljödomstolen. Allmänheten kan också påverka i samband med kommunens utarbetande av översiktsplan och detaljplan eller områdesbestämmelser i samband med planeringen av ett slutförvar, vilket kan ge vidare möjligheter till deltagande på kommunnivå vad gäller specifik utformning vid en etablering.

5.1.2.4 Otydligheter i beslutsprocessen

Beskrivningen ovan har inkluderat ett antal otydligheter i beslutsprocessen för ett slutförvaring för använt kärnbränsle. Det är inte givet om en eller flera miljödomstolar kommer att behandla ärendet och hur jämförbar en behandling i två separata miljödomstolar då skulle vara. Miljödomstolen och SKI:s beredning är också formellt fristående från varandra och sker under olika former för förhandling (muntliga och skriftliga, med olika nivå på möjligheter för deltagande). Det finns också en viss otydlighet i huruvida alternativ till KBS-3-metoden ska beskrivas. Regeringens beslutsfattande påverkas också av kommunens inställning. Medan kommunerna varit relativt positiva (vilket varit ett krav för att gå vidare så här långt), skulle frånvaro av samtycke i kommunfullmäktige kunna leda till potentiellt svårlösta och osäkra beslutssituationer. Vid beslut om beviljande är det också osäkert hur eventuella villkor ska samordnas mellan miljödomstol och SSI/SKI, och huruvida otillräcklig inkludering av miljöorganisation i beslutsprocessen tidigare kan leda till ett överklagande av miljödomstolens beslut.

Förutom dessa frågor har KASAM, numera Kärnavfallsrådet, som är en vetenskaplig kommitté med uppgift att bland annat utreda frågor om kärnavfall och ge regeringen råd i dessa frågor, noterat ett antal otydligheter i beslutsprocessen. SKB har lämnat in en ansökan för inkapslingsanläggning enligt kärntekniklagen år 2006 och planerar att lämna in en ansökan enligt kärntekniklagen för ett slutförvar år 2010, tillsammans med en ansökan enligt miljöbalken för hela slutförvarssystemet. Inlämningen av ansökan för inkapslingsanläggning enligt kärntekniklagen år 2006 har Kärnavfallsrådet ansett kunnat skapa oklarheter hos intressenter om ”vad som kommer att prövas, när beslut fattas, och varför denna delprövning påbörjas långt före övriga delar” /KASAM 2007, s. 22/. Vid ett seminarium lett av Kärnavfallsrådet, har experter också observerat problem med att bedöma MKB. Kriterier för en MKB-process omfattar att MKB:n ska vara färdig före beslut för beaktande av beslutsfattaren, ge information om miljökonsekvenserna, tydligt relateras till ändamål för projektet, omfatta flera alternativ till det som övervägs där alternativen också ska kunna vägas mot varandra, och kunna granskas vad gäller ”saklighet, fullständighet och laglighet, det vill säga processen ska vara transparent. Enskilda personer och ideella organisationer ska kunna granska och kommentera utkast till MKB:n” /KASAM 2007, s. 30/. MKB:n ska också enligt EG:s MKB-direktiv och Esbokonventionen utföras av myndigheter, inte privata exploitörer. Eftersom det har hävdats att miljöbalken därmed inte uppfyller EG-rätten och inte heller Esbokonventionen är det otydligt om ett svenskt beslut följer internationella förpliktelser /KASAM 2007/.

5.2 Intervjupersoners uppfattning om MKB och prövningskede

Mot bakgrund av MKB- och beslutsprocessen som den beskrivits ovan behandlar den här rapportdelen hur deltagare själva har upplevt processen och i vissa fall utvecklat praxis som hanterat vissa oklarheter. Rapportdelen nedan beskriver också vilken roll olika aktörer och nivåer har upplevts spela i processen. Generellt upplever deltagare att lagstiftningen, trots de problem som beskrivits ovan, ger en tillräcklig grund för MKB-processen, medan det finns en större upplevd osäkerhet om beslutsprocessen, för vilken praxis inte heller finns utvecklad.

5.2.1 MKB-processen: Relation mellan parter och uppfattning av lagstiftningen

Parterna antyder generellt att det skett en förändring av lagstiftningen under den tid slutförvar diskuterats. FoU/Fud-processen har pågått sedan mitten på 1980-talet och den första MKB-processen (för inkapslingsanläggningen i Oskarshamn) startade under tidigt 1990-tal, långt innan den lagstiftning som nu styr mycket av MKB-processen, det vill säga miljöbalken, fanns (SSI, Östhammars kommunstyrelse).

Givet kommunernas roll i processen har också mycket arbete pågått inom kommunens regi. LKO (Lokal Kompetensuppbyggnad i Oskarshamn, projekt kärnavfall), ett kommunalt projekt som bekostas med bidrag ur Kärnavfallsfonden, har haft som uppgift att vid en eventuell ansökan om ett slutförvar och/eller en inkapslingsanläggning presentera underlag för ett beslut i kommunfullmäktige. Cirka 50 personer har arbetat inom LKO-projektet inom olika arbetsgrupper (Samråd i Oskarshamn, allmänt möte 31 maj 2006). En separat intresseförening, Misterhults intresseförening, bildades också för att driva utvecklingsfrågor i Misterhultsområdet (Möte med MKB-forum i Oskarshamn, 8 december 2004). I Forsmark har bland annat funnits lokal koordinator som arbetat 75 procent (Möte med samråds- och MKB-grupp Forsmark, 14 maj 2004).

Det har också funnits osäkerheter angående samordning och utförande av processen, möjligen i relation både till att det varit en ny process, förändringar i lagstiftning under tid, och oklarheter i lagtexter eller tolkning. Under samråd har frågor bland annat uppkommit om hur MKB-processen ska gå till (Utökat samråd. Möte med allmänheten, Hägnad, Figeholm, 5 april 2005). Kommunen ställer till exempel frågor om sin roll, till exempel miljödomstolens agerande mot kommunen och samordning av miljökonsekvensbeskrivning inom miljöbalken och plan- och bygglagen, i och med att den ska medföra att kommunstyrelsen (i Forsmark) eller kommunfullmäktige (i Oskarshamn) ska kunna fatta beslut (Möte med Samråds- och MKB-grupp Forsmark, 10 mars 2005; Möte med Samråds- och MKB-grupp Forsmark, 14 maj 2004).

Processerna har därmed utformats över lång tid, och interaktionen mellan grupper i MKB-sammanhang beskrivs av parterna som mer samspelta över tid: ”under så väldigt många år har [vi] jobbat med det här ... och skapat arbetsformer som varit positiva och på vilket sätt man har kontakt” (Oskarshamns kommunfullmäktige). Interaktionen mellan grupperna har också till stor del kommit att styra implementeringen av de faktorer som uttrycktes relativt generellt i lagtext eller andra beslut (som kravet på FoU-programmet). Detta uttrycks av ett flertal aktörer genom beskrivningar som att processen för MKB har ”kristalliserats [allt] efter[som] tiden har gått” (Östhammars kommunstyrelse), eller att en process definierats på relativt begränsad lagstiftningsgrund som ändå liknade den som sedan kom att beskrivas i miljöbalk (SKB). På samma sätt uttrycker andra aktörer att:

Dialogen med industrin ... och den process som bedrevs i kommunen ... det är någonting som måste göras utifrån lagstiftningens mening, men den har spelat en mindre roll tycker jag ... Det arbete som har gjorts från 1994 och fram till nu har haft större påverkan på frågans utveckling och hantering än vad det formella samrådsarbetet har haft sista åren (icke-NGO).

Miljölagstiftningen har fungerat i den meningen att industrin tar sitt ansvar i förhållande till lagen men den har inte speciellt utvecklat det som samrådet egentligen ska syfta till ... den grunden var redan lagd (icke-NGO).

De stora skillnaderna i lagstiftning över tid betonas också.

Dels har det blivit rätt rejält formella förändringar när miljöbalken kom Före det hade du egentligen ingen reglerad samrådsprocess. Då fanns bara kravet att nu ska du samråda och ta fram en miljökonsekvensbeskrivning ... men hela denna startsträckan som vi håller på med nu sen många år den var oreglerad (Oskarshamns kommun, miljöjurist).

[Miljöbalken var] en milstolpe när det gäller alternativkraven. För innan stod det bara att du skulle ha rimliga alternativ i MKB-förordningen. Nu ...ska ... alternativlokalisering [redovisas] om inte det är orimligt. Du ska alltid redovisa alternativ utformning ... [och] nollalternativet Du ska redovisa andra sätt att nå syftet om länsstyrelsen kräver det. Nu har ju inte länsstyrelsen krävt det i det här fallet ... Men det blev ... mycket uppstyrt (Oskarshamns kommun, miljöjurist).

5.2.1.1 Interaktion mellan grupper och nivåer

De grupper som interagerar har främst varit SKB, kommunerna (allt sedan tidiga perioder i platsvalsprocessen), myndigheterna (SSI och SKI) och länsstyrelsen. Det vill säga de grupper som har en definierad position enligt lag. Andra grupper – som regeringen – som kommer in i beslutsprocessen först när MKB är inlämnad, har en påverkan genom Fud-programmen och genom en ”informationsinhämtningsposition”. En intervjuperson på Miljödepartementet beskriver kontakter mellan regering samt SKB och kommunpolitiker, genom Kärnavfallsrådet och tjänstemannanivå som ett sätt att ”håll[a] sig informerad”.

Olika aktörer har en relativt likartad bild av den roll olika nivåer har spelat under MKB-processen. Kommunens monopol för fysisk planering på kommunnivå gör att kommunen är en viktig aktör. Staten har en styrande roll, och verksamhetsutövaren är den som är ansvarig för MKB:n. En aktör sammanfattar:

[De] tre huvudaktörerna [är] ... staten, verksamhetsutövaren och kommunen. Och sen har man ju allmänheten och organisationerna. Men huvudaktörerna är ju då de här (Länsstyrelsen i Uppsala).

Staten upplevs ha en relativt stark roll genom andra relaterade processer, vilket ger en påverkan under MKB-skedet trots att regeringen här inte är en formell aktör förrän i prövningsskedet för slutligt beslut. Regeringen har under hela processen ställt krav på SKB att presentera ett program för forskning och utveckling (FoU) vart tredje år, (de kallas numera Fud-program, Forskning, utveckling och demonstration), vilket upplevs ge regeringen möjlighet att styra säkerhetsforskning och säkerhetsutveckling. Regeringen har också givit både berörda kommuner, länsstyrelser och myndigheter samt frivilliga organisationer möjlighet till finansiering för att följa kärnavfallsprocessen för att, som Miljödepartementet ser det, ge möjlighet till bra genomlysning och säkerställa en demokratisk process. Regeringen finansierar också Kärnavfallsrådet, vilket också ger en viss genomlysning av processen. Dock har deltagandet på nationell nivå varit begränsat.

Ett engagemang från det politiska planet på nationell nivå ... lyser väldigt mycket med sin frånvaro. Det här är i mångt och mycket ett projekt i två kommuner (Oskarshamns kommun, LKO)⁷.

Speciellt anses den *regionala* nivån ha haft en ”låg profil” (SSI). Länsstyrelsen ska enligt den nuvarande miljöbalken verka för att MKB får den inriktning och omfattning som behövs för prövningen och ställa samman det underlag, inklusive planeringsunderlag som har betydelse i relation till prövningen och som finns hos statliga myndigheter. Denna formella roll var dock inte lika tydlig före de förändringar i miljöbalken som infördes 2005 (genom vilken man från SSI:s håll anser att rollen förtydligats). En av länsstyrelserna själva ser dock formaliseringen av länsstyrelsens roll i miljöbalken som en formalisering av en redan existerande roll. I protokoll från samråd anges också att länsstyrelsen har ett uppdrag enligt regeringens beslut över kompletteringen till Fud-program 1992 (den så kallade Fud-K, 1995) att ta samordnande ansvar för att vidta åtgärder som möjliggör för berörd kommun att följa, bedöma och lämna information för processen samt för de kontakter med kommuner och statliga myndigheter som behövs för att SKB ska kunna ta fram underlag till

⁷En person uttrycker också att myndigheternas, speciellt SKI:s, roll borde ha varit större och mer kritisk: ”det myndigheterna borde ha skapat i större utsträckning [är att de] ... borde ha sett till att utredningar skulle göras” (NGO). Samma person uttrycker att ”lagstiftning blir aldrig bättre än den myndighetsutövning som kopplas till lagstiftning” (NGO).

en MKB (Offentligt sammanträde med Samråds- och MKB-grupp Forsmark, 18 november 2005). Länsstyrelserna samarbetar också för att nå samsyn för att likvärdiga beslut ska fattas av båda länsstyrelserna (Samråd i Oskarshamn, Allmänt möte, 17 november 2005)⁸.

Länsstyrelsens roll för att stödja att MKB får den inriktning och omfattning som behövs för prövningen kan till viss del ha varit svår att uppfylla i det här fallet, då SKB anses ha varit en stark part som begränsat behovet av länsstyrelsens koordinerande insats. Den *lokala* nivån främst vad gäller kommuner har istället varit framträdande. En kommun uttrycker dock att länsstyrelsens roll i relation till kommunerna möjligen kunde stärkas. ”Jag har fått intrycket att kommunerna velat ha en starkare medaktör gentemot SKB” (Oskarshamns kommun, miljöjurist).

Vad gäller den statliga nivån, som annars har en stark påverkan enligt ovan, har samverkan från Naturvårdsverket (förutom dess samråd internationellt enligt Esbokkonventionen) varit mycket begränsad, vilket också upplevs påverka länsstyrelsen. Det framkommer således åsikter om att staten därför borde sett till att länsstyrelserna haft mer resurser tidigt i processen.

Naturvårdsverket håller sig lite i bakgrunden ibland. ... det för ju över ansvaret på länsstyrelsen. Och det gäller inte bara den här frågan. Utan man har en tyngdpunktsförskjutning i prövning och tillsyn (Länsstyrelsen i Uppsala).

Även om länsstyrelsen formellt sett har ... [den regionala samordnar]rollen är ändå Naturvårdsverket den nationella myndighet som har en vägledande roll (Länsstyrelsen i Kalmar).

Det är inte lätt att vara verksamhetsutövare i ett sådant här ... stort projekt när de offentliga aktörerna är så ... trevande ... Men ... det [uppdraget] kom när vi var amatörer på MKB. Vi är fortfarande amatörer på så här stora beslutsprocesser (Oskarshamns kommun, miljöjurist).

Dessa frågor har också manifesterats i samrådsprocessen som varit del av MKB. Östhammars kommun påpekar angående samrådsprocessen att SKB:s försök att hålla nationella samråd för miljöorganisationerna relativt tidigt i den formella samrådsprocessen förmodligen försvårades av att de vid den tiden inte hade medel från kärnavfallsfonden. Organisationer och myndigheter (icke-NGO:s) liksom NGO:s anger också att frågan kring ett slutförvar aldrig blivit en nationell fråga, utan snarare en lokal fråga och att finns en fara i det att det kan försvåra för den kritiska granskningen.

Kärnavfallsfamiljen är liten och alla känner alla ... det kan ligga en viss fara i det också. Faran är ju att man inte ifrågasätter vad man kommer fram till (icke-NGO).

De flesta parterna anser dock att lagstiftningen ger en tillräcklig grund för den egna rollen i processen, med en viss mindre skillnad mellan grupper. Miljödomstolarna anser exempelvis att lagen är tydlig. En av kommunjuristerna anser däremot, att medan lagen ger tydliga procedurregler (till exempel för när olika kunskapsunderlag ska finnas och vilka som ska delta i MKB- och beslutsprocess) är kravregler som inte skrivits specifikt för frågan om kärnavfall eller för en kommun mindre tydliga. Andra aktörer noterar också skillnaderna mellan det svenska och andra system, till exempel Finlands relativt sett mycket snabba MKB- och beslutsprocess för kärnkraftverk.

När det gäller krav, villkor som kan ställas så har vi ju oftast begrepp som lämpligt, orimligt, behövligt. Då är det ju klart att det inte är så tydligt för en kommun ... Sådana frågor skulle kunna stödjas genom att enligt dansk modell anta en specifik lag för ett stort infrastrukturprojekt (vilket till exempel gjordes för lagen om Öresundsbron) (Oskarshamns kommun, miljöjurist).

5.2.1.2 Exploatörens ansvar för MKB

Ingen av intervjupersonerna vid de formella instanserna talar tydligt emot ordningen där exploatören har ansvaret för MKB. Argument inkluderar att nuvarande upplägg ger myndigheterna möjlighet att granska konceptet, snarare än att de själva utvecklar det, samt att verksamhetsutövarens totalansvar klagörs.

⁸Länsstyrelsernas vägledning för SKB ses till exempel i bildandet av en så kallad länsstyrelsegrupp, där länsstyrelserna i egenskap av tillsynsmyndigheter enligt miljöbalken redovisade sin gemensamma syn på samråds genomförande och upprättande av MKB. Länsstyrelse har också haft en betydande roll i etablerandet av samrådsforum (Länsstyrelse, pers. komm.).

Många av representanterna från miljörelsen uttrycker dock att exploatören inte borde ha samrådsansvar. Bland annat tas exempel från Holland där en specifik kommitté tillsätts som tar fram ett program för MKB för stora infrastrukturprojekt, och en aktör lyfter fram Öresundsbroprocessen som ett föredöme i och med att en fristående grupp tillsätts. Det framkommer fortsatt synpunkter på att samråden inte har borgat för att allmänheten har släppts in i processen och att detta har sin förklaring i upplägget med exploatörens tydliga roll och styrka.

Kanske det är någon annan som ska vara den drivande parten i MKB som verkligen har ett intresse i att alla frågor blir ordentligt lyfta ... SKB hamnar hela tiden i försvarsposition, för de ska försvara sin metod och de måste känna sig trygga med att kommunerna som är med i processen tycker det här är bra ... då blir allting som handlar om säkerhet och risker med deras metod ... farligt ... i den dialogen mellan kommunen och dess medborgare och SKB (NGO).

Någonstans i processen så ska projektet lyftas ut ifrån verksamhetsutövaren och så ska oberoende aktörer i en hearing få titta på den och se om den ... uppfyller vad man kan förvänta sig av den. Och sen så går det tillbaka till verksamhet[utövaren]... En sån diskussion har funnits men det finns ingenting [i dag] ... det är den största svagheten i den svenska processen (NGO).

Man [kan] hjälpa allmänheten att komma till tals genom att kanske ha en neutral ordförande. Så att länsstyrelsen agerar som mötesledare eller sammankallande eller så att människorna känner sig lite mer välkomna eller större förtroende för mötet. För det är ju alltid en risk med starka verksamhetsutövare att man inte känner att man vågar komma till tals. Och då har ... länsstyrelserna har faktiskt agerat så i några fall. Men dom senaste mötena så har dom sagt att det är formellt fel att länsstyrelsen agerar utan det är ju SKB:s ansvar ... Men om man nu kan främja processen genom att bidra så gör man ju inte något formellt fel genom att bjuda in till ett möte där verksamhetsutövaren sen tar sitt ansvar (Oskarshamns kommun, miljöjurist).

5.2.2 Prövningskedet

De flesta av intervjupersonerna lade ett stort fokus på bedömningen som kommer att ske i miljödomstolen och rollfördelningen mellan miljödomstol och Strålsäkerhetsmyndigheten. Detta kan möjligen bero både på det skede processen befinner sig i (nära inlämnandet av ansökan) och att deltagarna i övrigt känner till både varandra och MKB-processen som den utformats väl, medan miljödomstolen beskrivs som en relativt okänd komponent. Här upplevs också större otydlighet i lagstiftningen än för själva MKB-processen, för vilka praxis har byggts upp över lång tid.

5.2.2.1 Rollfördelning mellan SSI-SKI och miljödomstolen

I och med att SSI och SKI lagts samman till Strålsäkerhetsmyndigheten kommer denna att både behandla de frågor som tidigare legat på SSI:s och SKI:s bord. Rollfördelningen mellan SSI och SKI å ena sidan (det vill säga den nya Strålsäkerhetsmyndigheten) och miljödomstolarna är en fråga som tas upp både av dessa parter och vidare. SSI har tidigare tillämpat strålskyddslagen, vilken inte kräver särskilt tillstånd men ger möjlighet att uttrycka strålskyddsvillkor om beviljande ges enligt annan prövning. Villkor kan ges antingen vid prövning eller senare, och dessa kommer nu att uttryckas av Strålsäkerhetsmyndigheten, där både delar av tidigare SKI och SSI kan komma att delta inom en gransknings- eller projektgrupp som bedömer ansökan. Om Strålsäkerhetsmyndigheten skulle uttrycka så genomgripande villkor under strålskyddslagen att dessa i praktiken skulle vara svåra att uppfylla ska det dock underställas regeringens prövning om ifall villkoret ska fastställas eller ej. SSI påtalar också att de grundläggande allmänna hänsynsreglerna enligt andra kapitlet i miljöbalken (inklusive bland annat krav på användande av bästa möjliga teknik) är hänvisade till i kärntekniklagen, men inte i strålskyddslagen "[enligt] lagstiftarna [för] ... att SSI redan har ungefär samma regler" (SSI). Detta innebär att det kan finnas en viss otydlighet i på vilka grunder bästa möjliga teknik ska bedömas enligt strålskyddslagen (SSI).

Möjligen mot bakgrund av den kännedom de olika deltagande parterna har om varandra genom samverkan över lång tid, finns det också en viss oro över hur miljödomstolen kommer att agera. I enlighet med tanken att domstolsväsendet ska vara fristående har domstolarna ingen roll innan ansökan går in till dem och den specifika grupp som ska bedöma ansökan formeras för miljödomstolen. I relation till detta uttrycker SKB att de har svårt att förutse miljödomstolens möjliga bedömningar på grund av detta faktum, att domstolens sammansättning för det specifika fallet formeras först

efter ansökans inlämnande. De betonar att de därmed måste lita endast till miljödomstolens lagbas och viss kunskap om deras aktionssätt baserat på deras tidigare bedömningar i olika frågor. Även länsstyrelse- och kommunrepresentanter uttrycker en viss oro över miljödomstolens möjlighet att införskaffa den nödvändiga kompetens som kräver år av uppbyggnad för dem som deltagit i samverkan, samtidigt som man ser det som positivt att det funnits visst deltagande från miljödomstolen vid seminarier.

Enligt kärntekniklagen då är det en myndighet som prövar alla anläggningarna ... [och när] kompetens och erfarenhet genom att ha sett så många olika anläggningar och olika prövningar ...[i] samma komplexa teknikområde. Där finns det en central myndighet som hanterar alla frågor. Men det har vi inte i miljödomstolsprövningen. Och det kan jag tycka att det blir någon obalans i (Länsstyrelsen i Kalmar).

[Det är] bra att man sätter sig in i frågan ...har stor förståelse för frågan och dom intressen som finns när det här väl hamnar på deras bord (Länsstyrelsen i Uppsala).

5.2.2.2 Samordning och villkorsutfärdande enligt olika lagar

Medan Strålsäkerhetsmyndigheten tillämpar speciallagarna strålskyddslagen och kärntekniklagen är de inte balkmyndigheter, det vill säga de tillämpar inte miljöbalken. Granskningen utförd av miljödomstolarna under miljöbalken innebär att miljödomstol också beaktar säkerhet och strålskydd, men under miljöbalken. Både miljödomstol och Strålsäkerhetsmyndigheten kan därmed komma att utfärda villkor som kan komma att skilja sig åt (SKI). Sökande är dock skyldig att följa de skarpaste reglerna. SSI beskriver dock att myndigheterna enklare kan ändra villkor över tid än miljödomstolen kan. SSI och SKI har tidigare föreslagit att de skulle ges möjlighet att agera som balkmyndigheter när det gäller kärnteknisk verksamhet med motiveringen att det skulle koppla ihop de olika lagstiftningarna mer (något som även länsstyrelsen i Kalmar anser skulle förenkla processen). SSI är dock tillsynsvägledande myndighet för miljöbalken, vilket innebär att de ska tillsynsvägleda andra myndigheter som utövar tillsyn över strålskyddet:

Om vi ställer ett strålskyddsvillkor för kärnteknisk verksamhet och domstolen ställer samma strålskyddsvillkor eller liknande då är det ju SSI som är tillsynsmyndighet över vårt villkor men det är länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet över domstolens villkor ... Och då kan det ju vara så att vi kommer fram till olika resultat när vi inspekterar (SSI).

En ställning som tillsynsmyndighet enligt balken skulle ha inneburit att Strålsäkerhetsmyndigheten var huvudmyndighet för eventuella villkor som domstolen ställer enligt provningen av kärnteknisk verksamhet. Länsstyrelsen i Uppsala uttrycker att det ingår i länsstyrelsens befogenheter att ansöka om eller initiera omprövning av villkor för miljöfarlig verksamhet och att Strålsäkerhetsmyndigheten därmed skulle kunna gå genom dem för att påverka villkor.

Angående samordning mellan miljödomstolens och Strålsäkerhetsmyndighetens prövning anser SKI att man dock i dag – till skillnad från för kanske tio år sedan – känner till miljödomstolens sätt att resonera i frågor som relaterar till deras expertområde. Detta gör att vad myndigheten bör redovisa för miljödomstolen är mer känt och vissa problem med samordning som tidigare funnits kan undvikas. Miljödomstolen framställer här de olika perspektiven som integrerats i lagstiftning som till viss del en orsak till diskussionerna, i och med att SSI och SKI följer äldre lagstiftning medan miljödomstolen agerar enligt miljöbalken. ”Det har varit svårt att få fram underlag från dom statliga myndigheter som har ett uppdrag att ha särskild kunskap om detta – SKI och SSI” (Miljödomstolen i Växjö). Vissa motstående perspektiv existerar dock:

Vi tycker ju liksom att vi har täckt alla ... säkerhetsaspekter ... som krävs när man driver en kärntekniskanläggning helt enkelt (SKI).

Som en möjlighet till lösning och en konkret förändring framställer miljödomstolen i Växjö att det ”kunde vara rimligt att SSI, SKI också fick möjlighet att ställa yrkanden till miljödomstolen ... Då kanske man vore mera motiverad att agera” (Miljödomstolen i Växjö).

SKI uttrycker också att följdlagstiftningen till miljöbalken anger att samordning ska ske mellan beredning av ärenden enligt kärntekniklagen och miljöbalken. Miljöjurist vid Oskarshamns kommun ser stora möjligheter för samordning mellan miljödomstolen och förvaltningsmyndigheterna inom lagens ram. Till exempel skulle ett offentligt informellt diskussionsmöte kunna hållas som domstols-

förberedelse angående behovet av komplettering, där myndigheter, verksamhetsutövare, domstol och allmänhet har tillträde för att förbättra beslutsunderlaget. Efter myndigheternas beredning kan också offentliga förberedelsemöten hållas. Koordinationen mellan miljödomstol och myndigheter gällande fördelningen av villkor skulle också kunna ske genom ett offentligt möte eller offentliga remisser där fördelningar av villkor, eventuellt utifrån punkter som regeringen betonar, diskuteras.

Det har ju visat sig också i praktiken när regeringen då ska fatta beslut då vill de ju gärna ha miljödomstolens dom på sitt bord (SKI).

[Detta skulle kunna ske genom] inte bara en ... hearing på fyra timmar ... utan kanske en veckas sammanträde där man faktiskt diskuterar delmängder och helheter (Oskarshamns kommun, miljöjurist).

5.2.2.3 Alternativredovisning

Många av intervjupersonerna diskuterar också alternativredovisningar som en fråga som slutligen kommer att avgöras i prövningsskedet, även om den diskuterats under MKB-processen i stort. 6:e kapitlet i miljöbalken anger att nollalternativ ska redovisas, alternativa lokaliseringar ska redovisas om det är möjligt, och att alternativa utformningar ska redovisas. Många aktörer diskuterar termerna ”alternativa utformningar”. Genom Fud-programmen där termen ”alternativa metoder” använts, har SSI sökt redovisning av metoden djupa borrhål och tillsammans med SKI framhållit detta som en alternativredovisning också för MKB-ansökan enligt miljöbalken. Oskarshamns kommun framhåller speciellt att de begrepp och krav för vad alternativ utformning är, inte varit anpassade för det aktuella projektet och därför resulterat i en bred diskussion. Lagstiftningens krav på att olika alternativ ska redovisas utifrån ändamålet har gjort att också ändamålet med projektet börjat diskuteras: huruvida problemet ska lösas inom Sverige eller inom en generation.

Fram tills ... [ett samrådsmöte 2006] så hade nog alla parter ... läst de orden som alternativa metoder. ... Men vid det här tillfället så annonserade SKB att man läste nu den där meningen ... alternativ utformning möjligen, men inte en alternativ metod ... vi [menar] att ska kapseln stå upp eller ligga ner det är en del av ett optimeringsarbete men inte ett alternativ ... Men sen kan jag ju faktiskt inte förneka att det står ’alternativa utformningar’ (SSI).

Men ... ytterst är det ... miljödomstolen som bestämmer vad som ska vara alternativ enligt miljöbalken (SSI).

En av intervjupersonerna beskriver att lagstiftningens krav på att olika alternativ redovisas ”påverkar ... hur mycket alternativ du måste redovisa och utreda” (Oskarshamns kommun, miljöjurist):

Så miljödomstolarna ... kommer ju att titta på ... vilka alternativ är rimliga att kräva utifrån det ändamålet. Så om inte förr så då kommer den delen av alternativkravet att behöva sättas ... Och det blir ju innan det hamnar hos regeringen... [jag undrar] varför regeringen släpper den frågan till juristerna på en miljödomstol (Oskarshamns kommun, miljöjurist).

Alternativa metoder tas också till stor del upp både i samrådsprotokoll och intervjuerna med samrådsdeltagare. Till exempel belyser organisationer och myndigheter (icke-NGO) skyldigheten, enligt miljöbalken, att lämna in alternativredovisning, och som då betecknar alternativ bortom alternativ utformning av en metod. I samrådsprotokollen framkommer att miljöorganisationerna och även andra aktörer anser att SKB borde redovisa alternativ till KBS-3-metoden, medan SKB menar att KBS-3 är verksamheten som söks om tillstånd för. Till exempel anger Oskarshamns kommun vid möte 2004 att den alternativredovisning som föreslås av SKB har för låg ambitionsnivå (Möte med MKB-forum i Oskarshamn, 8 december 2004). SKB beskriver att det är den som ska lämna in ansökan som är ålagd att kalla till samråd, och att SKB bara har samråd angående gällande och pågående projekt och det man avser att ansöka om. SKB beskriver att de därmed inte har för avsikt att samråda om alternativa metoder. ”Däremot kommer kommande samråd bland annat att behandla hur alternativa metoder bör redovisas i kommande MKB-dokument” (Utökad samråd i Oskarshamn. Möte med allmänheten, 3 juli 2005). År 2006 kommenterar SKB att länsstyrelsen numera enligt miljöbalken 6 kap 7 § har möjlighet att ställa krav på att även andra jämförbara sätt att nå samma syfte ska redovisas, men att länsstyrelsen inte ställt sådant krav, varför detta inte är aktuellt (Sammanträde med MKB-forum i Oskarshamn, 22 mars 2006).

5.2.2.4 Övrig samordning: miljödomstolens beskrivning av process

Miljödomstolarna beskriver också frågan om beredning av ärendet, som klargör en del av den väntade processen. Ett första steg kommer att vara att skicka ut ansökan för kompletteringar, för vilket

möjliga parter kan vara Strålsäkerhetsmyndigheten, Naturvårdsverket, Räddningsverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Länsstyrelsen, och intresseorganisationerna. Miljödomstolen beskriver vidare:

Det finns inte tunga och lätta remissinstanser till exempel. Utan det är enbart ... kraft[en] av de argument som man har fått fram ... som avgör om man ska ta hänsyn till dem eller inte (Miljödomstolen i Växjö).

När ansökan anses vara komplett kungörs den i tidningar för skriftliga yttranden, vilka är möjliga även för närboende privatperson. Om inga hinder finns för huvudförhandling hålls en sådan, där sökanden presenterar verksamheten inklusive dess ändamål och miljökonsekvens, omgivnings- och planfrågor diskuteras, och myndigheter och andra kan presentera sin inställning. Efter detta börjar domstolen utarbeta beslutsförslag. Eftersom regeringen tar slutligt beslut om tillåtlighet, lämnas beslutsförslag som ett yttrande till regeringen. Yttrandet beskriver förhandlingarna och olika argument som framförts samt resonerar kring miljödomstolens bedömning av hur verksamheten uppfyller miljöbalkens krav. Miljödomstol antyder också att domstolen kan ta in förstärkning via ytterligare personal om det behövs med tanke på området. Domstolen noterar att eftersom ”lagstiftaren har stiftat olika lagar som gäller fullt ut vid sidan om varandra” har Strålsäkerhetsmyndigheten ingen möjlighet att ställa några yrkanden eller krav enligt miljöbalken, men kommer förmodligen att ha möjlighet att yttra sig (Miljödomstolen i Växjö).

Även möjligheter till muntlig förhandling uttrycks. ”Det kan också finnas folk som inte har så lätt att skriva [men som] kanske [kan ha] framföranden” (Miljödomstolen i Växjö). På samma sätt uttrycker även SKI att de inte är främmande för att ha ”muntlig förhandling om detta behövs” (SKI).

Frågan om hur eventuell ansökan vid två platser (och därmed två miljödomstolar) kommer att hanteras diskuteras också av flera aktörer. Frågan om ifall två miljödomstolar kommer att delta i processen eller inte beror förstås på hur ansökan går in; om ansökan sker på två platser eller först vid en prioriterad plats (med annan lokalisering vid senare ansökan om det skulle finnas behov för sådant). Sker ansökan på två platser kan jämförelserna av två olika lokaliseringar göra processen komplicerad. Om båda miljödomstolarna i så fall beviljar lokaliseringen kan beslutet om slutlig lokalisering bli upp till regeringen eller möjligen exploatören. Oskarshamns kommun samt SSI uttrycker sig positivt till att utredning har föreslagit en förändring i lagstiftning så att kärnavfallsfrågan ska kunna prövas av en och samma miljödomstol oavsett lokalisering (Oskarshamns kommun (LKO), SSI). Domstolen har dock avslagit detta förslag.

Vi har avstyrkt att de skulle ändra lagen så att det skulle bli möjligt att... för en domstol att pröva det, för det för så mycket med sig som man inte har tänkt på (Miljödomstolen i Växjö).

5.2.2.5 Tillåtlighetsprövning

Vid sin tillåtlighetsprövning enligt 17:e kapitlet i miljöbalken samt enligt kärntekniklagen kommer regeringen att ha ansökningarna beredda med yttrande från miljödomstol respektive Strålsäkerhetsmyndigheten (där förarbeten också angivit att strålsäkerhetens granskning bör komma miljödomstolen till godo innan tillåtlighetsfrågan lämnas över till regeringen) (SSI, Miljödepartementet). Kommunerna har också angivit att de vill få en slutlig fråga om tillåtlighet från regeringen snarare än miljödomstol, för att kunna ha tillgång till underlaget som helhet innan kommunalt beslut fattas.

När färdigberedda ärenden inkommit till regeringen kommer en beredningsgrupp att skapas med representanter för de departement som är närmast berörda. Vilka ”närmast berörda” kan vara kommer att bestämmas närmare den tidpunkt då ärendet hamnar hos regeringen, möjligen inkluderar det dock Miljödepartement, Näringsdepartement, Försvarsdepartement och Justitiedepartement. Företrädare för riksdagen har också uttalat en vilja att delta i processen på något sätt (Miljödepartementet), men har inget formellt beslutsmandat: regeringen kan dock om den så beslutar till exempel skicka en skrivelse till riksdagen för att be om synpunkter eller hålla en hearing. En intervjuperson ser också den här processen som otillgänglig:

Som kommun hade jag varit nervös för att jag inte hade fått tillräcklig tillgång till regeringskansliets handläggning. ... jag kommer in hos domstolarna, jag kommer in hos förvaltningsmyndigheterna, men den här beredningen som är som en stor svart låda där hade jag nog känt mig osäker

över hur jag skulle få göra min röst hörd. ... den här bristen på muntlighet i regeringskansliet den hade gjort mig nervös som kommun (Oskarshamns kommun, miljöjurist).

Eventuellt överklagande av beslut anges enligt 6:e kapitlet 12–13:e paragrafen att domar och beslut får överklagas av den som domen angår och som går honom eller henne emot, inklusive miljöorganisationer som funnits i minst tre år och har minst 2 000 medlemmar samt närboende (Miljödomstolen i Växjö).

5.2.2.6 Kommuners villkor för slutförvar och vetoventilen

Kommunerna har både påverkat under processen och har en stor roll (praktiskt veto) i beslutsprocessen. Frågan om kommunens veto och uppfattningen av att detta verkligen kommer att fungera som ett veto utan användande av vetoventil från regeringen, betonas av deltagare från Miljödepartement till kommuner, utan någon avvikande uppfattning.

Om kommunen säger nej så har jag mycket svårt att tro att någon regering skulle köra över kommunen i det läget även om möjligheten då finns (Miljödepartementet).

Det måste ju betyda att kommunen vågar ge sig in i något sånt här som ju från början var något helt okänt (Länsstyrelsen i Uppsala).

Kommunerna betonar dock att de inte kommer att vilja ta beslut utan att ha allt underlag, vilket innebär att de vill ha frågan ställd från regeringen snarare än miljödomstol. Eftersom miljödomstolens har i uppgift att inhämta besked från den aktuella kommunen om man kan acceptera ett förvar inför miljödomstolens beslut har Östhammars kommun skrivit till regeringen för att få ett förtydligande:

[Att det är] först när alla beslut och allt underlag finns på bordet som regeringen ställer frågan till kommunen om man kan acceptera ett förvar (Östhammars kommun, projektansvarig).

Kommunen har också vidare kravbilder. Oskarshamns kommun anger att de ställt krav på en samlad ansökan som innehåller inkapslingsanläggning, transporter, slutförvar och CLAB för att kunna göra en samlad bedömning. I sina yttranden både till miljödomstol och till regering så kan kommunerna också ställa krav på kompensation för allmänna intressen. I samband med att Oskarshamns kommun sa ja till platsundersökningarna ställde kommunen också upp 13 villkor, inklusive att klargöra vem som har ansvaret efter förslutningen (eftersom exploatörsbolag inte nödvändigtvis existerar under hela de tidsrymder slutförvaret har effekt). Att staten på ett sådant sätt skulle stå som garant skulle kräva en lagändring; en utredning på frågan har uttalat att det inte finns ”anledning att ändra lagstiftningen nu för att det skulle minska incitamentet för SKB och reaktorägarna att fullfölja sin uppgift” (kommun). Frågan kvarstår som viktig för Oskarshamns kommun. En annan fråga rör kommuns möjlighet att ställa villkor efter att tillåtighetsbeslutet har fattats, vilken i dagsläget inte existerar.

Vi är bortkopplade sen när tillåtighetsbeslutet är fattat. Och det funderar vi över. Finns det något sätt som vi i förväg kan få med synpunkter som vi vet att vi kommer att kunna ha i framtiden.

Men det är en svår roll för oss att redan i dag veta vad vi ser för problem som man skulle kunna villkora femton år framåt i tiden. (Östhammars kommun, projektansvarig).

5.2.2.7 Sammanfattning: MKB-process och prövning

I sammanfattning visar därmed studier av MKB-process och tillåtighetsprövning som den uppfattas av formella instanser på en relativt stor konsensus om att lagstiftningsgrunden upplevs som tillräcklig i många fall. Otydligheter upplevs speciellt då det gäller prövningsförfarande och relation mellan miljöbalken och annan lagstiftning samt myndigheter under dessa (för vilka en praxis inte heller utvecklats som skett för MKB-processen). Trots diskussioner till exempel i Kärnnavfallsrådet om frågor om exploatörens roll, vilken aktualiseras bland annat av EG-rätt, hade den svenska ansvarsfördelningen stort stöd av formella instanser (dock ej av NGO:s, främst miljöorganisationer). Exploatörens starka roll har dock ej balanserats av till exempel en stark roll för länsstyrelse, och fokus i MKB har till stor del legat på kommunnivå samt till viss del statens och myndigheters rådgivande roll. Alternativredovisning, som många av intervjupersonerna diskuterar, kvarstår

som en fråga för prövningsskedet under främst miljöbalk. Likaså kvarstår samordning mellan Strålsäkerhetsmyndigheten och miljödomstolen, bland annat vad gäller vilkorsutfärdande som en fråga som praktiskt kommer att utarbetas inom prövningsskedet. Generellt pekar detta på att vissa oklarheter inom processen och utifrån tolkningsutrymme i lag kommer att lösas på liknande sätt som MKB-processen i stort, det vill säga genom utarbetande av samordning mellan parter.

5.3 Inkludering av andra perspektiv genom samråden?

Genom samrådsprocessen under MKB öppnades för deltagande av bredare grupper. Den här rapportdelen behandlar hur deltagare i samrådsprocessen uppfattade sina möjligheter för deltagande och påverkan inom MKB-processen. Detta ställs i relation bland annat till lagstiftningsbas, men också till kontextuella frågor som mål och resurser för deltagande. Dessa områden relaterar till de frågor om deltagandedemokrati som presenterats i början av rapporten. Frågor om den roll olika parter spelat i processen är förstas speciellt viktiga, givet den stora roll praxis utarbetad mellan institutioner haft under utvecklingen av MKB-process, vilket beskrivits under 5.2. Denna resultatdel belyser också på ett bredare sätt de mål olika grupper har sett med deltagande, något som bland annat kan relateras till olika antaganden om processen som miljö- eller planeringsfokuserad. Antaganden om vad som ska vara fokus i samråd kan därmed till viss del ses som baserade på olika paradigmer eller diskurser, vilka också kan länkas till bas i olika lagstiftning. Olika organisationer och myndigheter kan här till olika del anses ansluta sig till olika perspektiv.

Resultaten nedan hämtas från intervjuer med formella instanser enligt ovan (för vilka referens anges) samt till stor del från de anonymiserade intervjuerna med deltagare i samråden, vilka inkluderar både bland annat myndigheter och organisationer. För dessa anges endast om den svarande kom från en NGO eller inte (icke-NGO).

5.3.1 Bakgrund: formell ram för samråden

Under förstudiearbetet hade Länsstyrelsen i Uppsala län en referensgrupp som numera övergått till gruppen Samråds- och MKB-grupp Forsmark (Offentligt sammanträde med Samråds- och MKB-grupp Forsmark, 2 juni 2006). Gruppen har en central roll i samråden mellan kommunen och SKB, där kommunen kan få stöd från myndigheterna vad gäller till exempel expertkunskap (Protokoll från möte med samråds- och MKB-grupp Forsmark, 14 januari 2004). Mötena i de två samrådsgrupperna för dessa aktörer i Forsmark och Oskarshamn ingår i samrådsprocess under miljöbalken (Möte med Samråds- och MKB-grupp Forsmark, 13 september 2007). Protokoll anger en uppfattning att den viktigaste samrådsparten är kommunen (Protokoll från möte med samråds- och MKB-grupp Forsmark, 14 januari 2004), medan SKI och SSI är de viktigaste berörda statliga myndigheterna (Protokoll från möte med Samråds- och MKB-grupp Forsmark, 14 januari 2004).

Miljöorganisationerna har också en understödd roll i processen. Från och med år 2005 (försöksverksamhet 2005–2008) är det möjligt för organisationer att ansöka om medel från kärnavfallsfonden efter beslut från SKI för att följa samråden om inkapslingsanläggningen och slutförvaret för använt kärnbränsle (Sammanträde med MKB-forum i Oskarshamn, 22 mars 2006). År 2005 ansökte Miljövänner för kärnkraft, Milkas och MKG om finansiering (totalt 3 miljoner kronor för 2005) (Möte med MKB-forum i Oskarshamn, 8 december 2004). År 2006 ansökte och erhöll Milkas, MKG, och SERO (Sveriges Energiföreningars Riksorganisation) om finansiering (Sammanträde med MKB-forum i Oskarshamn, 22 mars 2006)⁹. Ansökan om medel för att följa arbetet kan också ske genom kommunen (kommentar från kommun Forsmark; Möte med Samråds- och MKB-grupp Forsmark, 10 december 2004).

Möten med samrådsgrupperna samt allmänna möten (vid vissa tillfällen med specifika målgrupper) utgör den huvudsakliga beskrivna samrådsprocessen. Protokollen från möten med MKB-forum i Oskarshamn och Samråds- och MKB-grupp Forsmark, kommer formellt från länsstyrelsen, men skrivs av SKB. Protokollen justeras av samtliga deltagande parter (Offentligt sammanträde med Samråds- och MKB-grupp Forsmark, 20 september 2006; MKB-forum i Oskarshamn, 12 september

⁹SERO är en ideell allmännyttig förening med cirka 3 000 medlemmar som arbetar för att främja användningen av inhemska, förnyelsebara energikällor (Sammanträde med MKB-forum i Oskarshamn, 22 mars 2006).

2007). Varje part betalar för sitt deltagande, medan gemensamma kostnader som tillkommer när sammanträdena är offentliga betalas av SKB (Offentligt sammanträde med Samråds- och MKB-grupp Forsmark, 20 september 2006). Under de senare delarna av processen togs dagordning för mötena fram av en arbetsgrupp, med representanter för parterna (MKB-forum i Oskarshamn, 12 september 2007). Under ett möte 2004 undrade kommunen ”hur SKB kommer att visa vilka intryck man tagit av inkomna synpunkter”. SKB svarade att innehållet och utformning av rapport kommer att återspegla de synpunkter som har påverkat MKB-arbetet. SKB beskrev också att de synpunkter som inte påverkat arbetet kommer att redovisas i de samrådsredogörelser som följer med tillståndsansökningarna för inkapslingsanläggningen respektive slutförvaret, samt i den årliga sammanställningen av samråden (Möte med Samråds- och MKB-grupp Forsmark, 14 maj 2004).

Efter varje samrådsmöte upprättas mötesanteckningar, vilka finns tillgängliga på SKB:s hemsida. Varje år sammanställs genomförda samråd i en särskild rapportserie [”Utökat samråd enligt miljöbalken”], med utdrag från protokoll från möten med Samrådsgrupp Forsmark och MKB-forum Oskarshamn samt mötesanteckningar från övriga samrådsmöten ” (Protokoll från möte med Samråds- och MKB-grupp Forsmark, 14 januari, 2004). Frågor som ställts vid möten beskrivs i protokoll från dessa möten (Samråd i Oskarshamn. Allmänt möte, 17 november 2005). Generellt för möten har SKB angivit att de som vill också kan skicka in frågor till SKB: skriftliga synpunkter som inkommer inom två veckor från mötestillfället inkluderas och besvaras i mötesprotokollet från det mötet (till exempel Samråd vid Forsmark, allmänt möte 1 juni 2006; Utökat samråd, Möte med allmänheten, Hägnad, Figeholm, 5 april 2005). Frågor och synpunkter efter mötena har kommit från främst miljöorganisationer, till exempel Döderhults naturskyddsförening, MKG och Milkas (Utökat samråd. Möte med allmänheten, Hägnad, Figeholm, 5 april 2005).

5.3.2 Deltagares uppfattningar

Den översiktliga beskrivningen av samråd som intervjupersonerna ger pekar på de förändringar som skett över tid i processen, och som till viss del kan börja beskriva bakgrunden till skillnader i uppfattningar som olika parter har haft. Deltagare betonar att den långa tidsperioden för processen där deltagare från början självorganiserade utifrån relativt generella lagkrav haft påverkan även på samråden.

Det var ett definitivt brytningsskede, om man får kalla det för det, när det blev en formell anmälan om tidigt samråd enligt 6:e kapitlet. Vi hade ju egentligen hållit på med samråd långt, långt tidigare i och med att MKB-forum i Oskarshamn startade redan 1994. Det var alltså en samrådsprocess som inleddes. Men den var ju då inte formellt reglerad egentligen. ... Det var ju ett samråd mer i form av ett samtal och kunskapsutbyte – kunskapsuppbyggnad – kring de här frågorna ... när SKB år 2002 lämnade in sin anmälan för tidigt samråd så hade det här arbetet redan pågått i åtta år med i stort sett samma parter inblandade. Så det blev inte det tydliga avstampet som det kanske borde ha varit (Länsstyrelsen i Kalmar).

Vissa uttrycker att det som hade utvecklats informellt före miljöbalken kom att stämma relativt väl med det som sedan beskrevs i balken (SSI, SKB). Skillnader i dag är att rollfördelning och krav är tydligare eftersom de beskrivs i lagstiftning (SKB) och att fler aktörer tillåts delta i samråden med kommunen. SSI betonade också att myndigheterna inte uppfattat att det var ett samråd mellan dem och SKB utan mellan SKB och kommunerna, där SSI kunde bidra med fakta i frågan. Gällande frågan om länsstyrelsens praktiskt samordnande ansvar, noterar Östhammars kommun att det inte varit helt tydligt hur mötena, som alltså inte var reglerade enligt lag före miljöbalken, ska hållas.

Den stora förändringen inträdde ju faktiskt bara för några år sen och det var ju när man öppnade upp dom här samråden för miljögrupper också [förutom för]... kommunen, SKB och myndigheterna (SSI).

Under en övergångsperiod så var det ju mycket processuella frågor. ... De kom dit och frågade om man fick spela in och ta kort på mötena och sådär (SSI).

Andra organisationer uppfattar också en variation i de roller som olika grupper sett sig ha i processen:

Sen miljöorganisationerna kom in i processen i högre utsträckning för att dom fick medel ur kärnavfallsfonden då ställde dom krav på att få delta vid dom här samrådstillfällena att det kallades för samråd det var för att SKB hade velat använda dom här mötena som ett samrådstillfälle med

kommunerna. I praktiken så var det väldigt mycket informationsutbyte vid dom här mötena. Men efter att miljöorganisationerna gavs möjlighet att delta som observatörer vid mötena då öppnades mötena upp för allmänheten och mötena förläggs till kommunerna (Östhammars kommun, projektansvarig).

Det har varit lite otydligt därför att SKB har haft en uppfattning om ...vilken roll olika aktörer har vid mötena. Kommunen har haft en uppfattning, länsstyrelsen har haft en och de statliga myndigheterna SKI och SSI har haft en (Östhammars kommun, projektansvarig).

Miljöorganisationernas deltagande ses av många som en förändring i samråden och MKB-processen både vad gäller struktur och ton. Den relativt generella lagstiftningen före förändringar i miljöbalken – vilka alltså kom att integreras i en då redan utvecklad ram för samordning mellan organisationer för slutförvar – kan alltså ytterligare ha bidragit till skillnader i tolkningar mellan olika aktörer (speciellt de som inkluderas enligt lag och de som kom in senare, det vill säga till en stor del miljöorganisationer). Det är också möjligt att faktorer som resurser för deltagande har spelat in för de olika uppfattningar olika grupper har haft, något som belyses vidare nedan.

5.3.3 Hur uppfattade deltagarna samrådsprocessen och sin roll i den?

5.3.3.1 Resurser för samrådsprocessen

Resurser för att effektivt kunna delta i samråd omfattar både ekonomiska resurser, tillgång till personresurser och expertis, samt tillgång till underlag för samråd. Intervjupersoner på både kommun, region och nationell nivå, förutom NGO:s, anger att de haft tillräckliga möjligheter att påverka. Samtidigt nämns fördelningen av resurser mellan länsstyrelse och kommun – där kommunen kan ha tio gånger länsstyrelsens resurser. En aktör anger att detta resulterar i en begränsning för länsstyrelsen som samordnande organ både i att kunna delta och driva sakfrågor, givet också den begränsade roll Naturvårdsverket tidigare angivits ha haft i processen. Finansieringen med medel från kärnavfallsfonden anses dock ha varit värdefullt för möjligheterna att bredda deltagandet.

Vi har kanske haft det [tillräcklig möjlighet att påverka processen] men vi har nog inte gjort det ... men samtidigt så är det inte så enkelt heller ... mycket som vi gjort [är] att följa processen och delta på olika sätt. Och på det sättet höja kunskapen, att kunna sen jobba vidare om det blir ett mer skarpt läge (icke-NGO).

[Det är] mycket av en resursfråga, hur faktiskt mycket vi orkar och förmår påverka en sån här process. Där en part som SKB har ju oändligt mycket mer resurser för att styra den här processen än vad vi någonsin kommer att kunna ha ... resursmässigt, både ekonomiskt och därmed också kompetensmässigt (icke-NGO).

Vad gäller NGO:s betonar de flesta att de är ideella organisationer med bristande resurser att kunna delta, både i termer av tid och av kompetens, även om kärnavfallsfonden samt i något fall kommunens organisation speciellt betonats som stödjande. Problem har dock funnits i avseendet att de inte kunnat nå tillräcklig kunskap om frågorna i processen, även om det upplevs finnas ett betydande underlag för samråd, samt att möjligheten att ta ledigt har styrts vilka teman man haft möjlighet att delta i. Även de NGO:s som får finansiering med medel från kärnavfallsfonden är begränsade, i att de inte kan ta ut timlön för arbetet på samma sätt som formella deltagare gör. Åsikten är således att de med en högre finansiering möjligen hade kunnat anlita specialister på vissa frågor.

Det tar ju tid, jag menar, Fuden är på 600 sidor. Delta i en massa samrådsmöten har vi inte tid med (NGO).

[Det är] inte frågan om vad det är för tema ... utan kan jag ta ledigt den dagen från jobbet ... det är ju den [frågan för] ... alla som jobbar ideellt (NGO).

De flesta intervjupersonerna, både NGO:s och övriga, anser dock att underlag för samrådet inte varit en begränsande faktor, även om aktörer i samrådsprotokoll, speciellt tidigt under samråden, har uttryckt att det är grundläggande att underlag tillhandahålls av SKB i god tid före relevant samråd och på svenska. Intervjupersoner uttrycker att de publikationer som SKB presenterar både ses som mer lättförståeliga än för något tiotal år sedan och att det finns väldigt mycket underlag. En person i den grupp som haft mer begränsade resurser att delta i samråd (det vill säga NGO:s) uttrycker också att MKB-processen, på grund av att den pågått så mycket längre än en vanlig MKB-process, till och med kan inkludera sådana mängder data att det blir svåröversiktligt.

Nu har man haft så väldigt många samrådsmöten att man nästan inte har någon aning om vad som sades på det ena eller det andra (NGO).

5.3.3.2 Samrådets mål och format

Frågan om hur diskussion vid samrådsmöten ska organiseras samt hur lång tid föredragningar ska ta i anspråk var en återkommande punkt som ledde till förändringar i samrådets organisation. Vid tidiga samråd 2002–2003 hölls möten i formen att deltagare samlades i smågrupper med varsin moderator, som samlade in frågor och synpunkter. Från början av utökat samråd ansåg dock SKB att allmänna möten kräver större fokus på presentationer för att introducera och förklara frågorna (Möte med MKB-forum Oskarshamn, Simpevarp, 30 september 2003). Bland annat Oss, Döderhults naturvårdsförening och Oskarshamns kommun har kommenterat att lägesrapporteringar fått för stort utrymme på bekostnad av diskussion och utveckling av synpunkter (Utökat samråd vid Simpevarp, möte med lokala natur- och miljöorganisationer 22 april 2004; Utökat samråd Forsmark, Möte med allmänheten 25 november 2004; Möte med MKB-forum Oskarshamn, 11 mars 2005; Utökat samråd. Möte med allmänheten, Hägnad, Fieholm, 5 april 2005). Som ett resultat bland annat av dessa diskussioner föreslog Oskarshamns kommun ”MKB-forums arbete, form och innehåll” som en punkt på dagordningen för ett möte (Möte med MKB-forum Oskarshamn, 11 mars 2005). Följande denna kritik gällande mötesformen angav SKB att de våren 2006 återupptar formen med parallella gruppdiskussioner. Förändringar är bland annat att liknande processen under tidigt samråd samt Hallandsåsmodellen som Oskarshamns kommun refererat till ska en ”rapportör” i varje grupp samla ihop de frågeställningar som diskuteras och presentera dessa för vidare diskussion med alla mötesdeltagare (Utökat samråd Forsmark. Möte med allmänheten, 4 juni 2005) samt moderatorer eller oberoende mötesledare användas vid möten från november 2005 (Samråd i Oskarshamn. Allmänt möte, 17 november 2005).

Frågan om organisation av samråden kan ses som sammanhängande med upplevda mål för samråden för de olika grupperna och organisationerna. Bland både icke-NGO:s och NGO:s anger en part att samrådsmötena är en liten del i den påverkan de har, och där de agerar antingen vid andra tillfällen eller via politiska kanaler. Både myndigheter och kommun har upplevts hålla en låg profil vid samrådsmöten:

De har ... inte ställt kritiska frågor till SKB på ... samrådsmöten. ... [utan] mellan fyra väggar ... de som har ställt kritiska frågor det är ju miljöorganisationer och det är allmänheten (icke-NGO).

Därför att ... man inte vill bli publik i det i den kritik man framför. Utan då tror jag att man hittar andra sätt att i enrum diskutera det man är missnöjd eller där man vill ställa klagande frågor (icke-NGO).

Vad gäller möjligheten att påverka samrådets organisation anger bland annat myndigheter och andra formella aktörer (det vill säga ej inkluderande NGO:s) breda och varierande uppfattningar. En relativt vanlig kommentar är att samråden varit för mycket av informationsmöten med liten eller ingen tvåvägskommunikation. Dock uttrycker man att detta har förbättrats med tiden. Vidare finns det olika syn på hur statiska, alternativt flexibla dessa samråd varit med avseende på möjlighet att påverka och öppenhet. Några uttalanden är att:

[Samråden har haft] alldeles för mycket informationskaraktär och alldeles för lite av dialogkaraktär (icke-NGO).

Vi har inte tyckt att det är det som är samråd i lagens mening (icke-NGO).

Industrin har ju haft en ambition att inte missa någonting formellt i samrådsprocessen ... Men det betyder inte att industrin använt samråden som de ska användas, alltså att ta till sig frågeställningar och sedan förändra sitt arbete utifrån det som tillkommer i samråden ... [miljörelsen] definieras bort ... som ... ointressant därför att de inte är beslutsfattare (NGO).

[Samrådets karaktär har] byggt mycket på att SKB har varit den som så att säga ägt hela forumet (icke-NGO).

Vi har inte kunnat påverka samrådsprocessen ... och det tror jag ingen annan heller har kunnat (icke-NGO).

Hela processen med alla inblandande parter är väldigt generösa ... även ... miljöorganisationerna och att processen präglats av stor öppenhet från alla parter (icke-NGO).

Flera anser att det varit svårt att veta vilka möten som ingått i samråd, vilket kan ha påverkat deltagandet. En intervjuperson uttrycker:

Man har haft vissa vad man kallar informationsmöten i vissa grupper och andra som man kallar samrådsmöten. Vissa finns det samrådsredogörelser ifrån. ... det finns inte en chans ... att människor ute i stugorna kan förstå vad det är för karaktär på just det mötet när det är samma människor man möter (icke-NGO).

Dessa frågor tas också upp i samrådsprotokollen. En orsak till begränsat deltagande vid samråden kan vara att man anser sig få den möjlighet till dialog och den information man vill ha genom SKB:s lokala informationsverksamhet. Den innefattar bland annat besök på arbetsplatser, studiebesök på SFR, studieresor till Oskarshamn, närboendeträffar och inte minst, personliga möten. Dessutom har öppet hus hållits av SKB eftersom intresset för de formella samråden upplevts ha varit begränsat (Offentligt sammanträde med Samråds- och MKB-grupp Forsmark, 20 september 2006). Detta innebär att många frågor tas omhand i andra forum än MKB-forum (Möte med MKB-forum Oskarshamn, 11 mars 2005). Detta skapar dock osäkerhet om vad som är del av den formella samrådsprocessen. Kommunen menade att det för deltagarna kan vara en diffus gränsdragning mellan samråd enligt miljöbalkens krav och platsernas informationsmöten, och att det är viktigt att vid respektive möte vara tydlig med, vad det är för typ av möte och syftet med mötet (Offentligt sammanträde med Samråds- och MKB-grupp Forsmark, 18 november 2005). Exempelvis ansåg Östhammars kommun gällande ett samråd 1 juni 2005, att det var otydligt om det var ett samrådsmöte eller ett informationsmöte; SKB beskrev att det var ett samrådsmöte som föregicks av ett informationsmöte (Offentligt sammanträde med Samråds- och MKB-grupp Forsmark, 20 september 2006).

Vidare har frågan om huruvida möten ska vara öppna för alla frågor eller beröra *specifika teman* tagits upp. SKB:s uppfattning har också varit att precisering av tema eller ämnesområde ska ges för enskilda möten och bestämmas efterhand, beroende på erhållna resultat och på vilka ämnesområden respektive grupp/kommun vill diskutera (Protokoll från möte med samråds- och MKB-grupp Forsmark, 14 januari, 2004) samt så att samrådsplanerna går i takt med slutförvarsprojektets och samrådets framskridande (Utökat samråd Forsmark. Möte med allmänheten, 4 juni 2005). Miljöorganisationer har kritiserat att samrådsplanen inte borde utgå från på förhand valda teman, utan istället borde utgå ifrån de synpunkter som framkommit under samrådsprocessen och inte borde få förändras ensidigt av bolaget. Mötestillfällena bör också vara fastslagna över en lång tid (Utökat samråd Forsmark). Båda kommunerna har uttryckt att tema för olika samråd är bra, men att frågor utanför temat inte bör avvisas (Möte med MKB-forum i Oskarshamn och Samråds- och MKB-grupp Forsmark, Arlanda, 24 augusti 2005).

Frågan om organisation av samrådsmöten utefter teman uppfattas olika av de övriga organisationerna (icke-NGO:s) liksom av NGO:s. Vissa anser att teman är en fördel eftersom frågan är komplicerad och processen riskerar att annars bli ineffektiv. Till exempel:

Man kommer aldrig framåt om man liksom ska ta vilken detaljfråga som helst vid vilket tillfälle som helst i en så här komplicerad fråga (icke-NGO, liknande kommentar kommer också från en NGO).

Andra i båda grupperna betonar att faktorer som stödjer dialog för olika parter är viktiga. NGO:s kommenterar specifikt uppbyggnaden av processen: en representant beskriver en annan MKB-process där avnämare fått vara med från början av processen och planera hur den ska vara uppbyggd.

Kanske det inte är ... vad man säger av teknisk natur som är det viktigaste ... i processen för samråd ... utan det är mer det här att man ges tillfälle att ... föra fram frågor och synpunkter på ett sätt som man själv önskar (icke-NGO).

5.3.3.3 Deltagare och inkludering inom samråd

Det har funnits en diskussion om *deltagare och inkludering inom samråd*. SKB:s uppfattning, uttryckt 2003, har varit att eftersom de olika målgrupperna har olika bakgrund och vill driva olika frågor kommer SKB att hålla separata möten med de olika avnämarna (Protokoll från sammanträde med MKB-forum Oskarshamn, Hägnad, Figeholm, 11 december 2003), vilket alltså särskiljer möten inom etablerade fora riktade mot kommun och med deltagande från länsstyrelse och myndigheter från möten med lokala miljögrupper eller allmänhet. Redan 2003 framfördes dock att separata möten kan göra det svårt för andra än SKB att skapa sig en överblick över vad som diskuteras vid olika samrådsmöten (Protokoll från sammanträde med MKB-forum Oskarshamn, Hägnad, Figeholm, 11 december 2003).

Frågan om öppna versus slutna möten samt målgrupper för möten återkom under hela processen. Inspel gjordes bland annat av miljöorganisationer samt från Östhammars kommun om fördelen med forum där alla samrådspartner kan mötas samtidigt (Protokoll från möte med Samråds- och MKB-grupp Forsmark, 14 januari 2004). Även representanter från Oskarshamns kommun yttrande sig under 2005 om att alla möten borde vara öppna för allmänheten, inklusive miljörelser som kan väntas engagera sig, på samma sätt som möten i kommunfullmäktige (bland annat för att föra in nya typer av frågor och synpunkter); det diskuterades också att detta borde ske trots att det kan kräva längre tid och göra parterna mindre frispråkiga än vid slutna möten (Möte med MKB-forum Oskarshamn, 11 mars 2005). Som resultat av den här processen blev möten i Oskarshamn öppna för allmänheten från 2006. Begränsningen är dock att den allmänhet som deltar endast kan ställa frågor under frågestunder och inte på samma sätt som ordinarie parter (kommun, länsstyrelse, myndigheter och exploatör som särskiljs på grund av roll i beslutsprocess) (Möte med MKB-forum i Oskarshamn och Samråds- och MKB-grupp Forsmark, Arlanda, 24 augusti 2005). Senare under året beslutade också parterna i Samråds- och MKB-grupp Forsmark att företrädare för Kärnavfallsrådet samt de miljöorganisationer, som beviljats stöd med medel från Kärnavfallsfonden, ska erbjudas möjlighet att närvara som observatörer (Offentligt sammanträde med Samråds- och MKB-grupp Forsmark, 18 november 2005).

Deltagandet vid möten ökade när samråden blev öppna för allmänheten (Offentligt sammanträde med Samråds- och MKB-grupp Forsmark, 2 juni 2006); ökningen i deltagande gällde dock främst miljöorganisationerna som genomgående visat ett intresse. Vid en diskussion uppmärksammades att i Forsmark var det både fler deltagare och större engagemang än i Oskarshamn. ”En orsak till det större engagemanget kan vara, att det var färre och kortare presentationer från SKB i Forsmark och att det därmed fanns större utrymme för frågor och diskussion” (Möte med Samråds- och MKB-grupp Forsmark, 14 maj 2004). Allmänhetens deltagande har dock överlag varit begränsat. Till exempel på mötet i Oskarshamn (22 april) deltog representanter från två organisationer och två närboende. På mötet i Östhammar (13 maj) deltog representanter från tre organisationer samt ytterligare cirka tio personer (Möte med MKB-forum i Oskarshamn, 26 maj 2004). Deltagande vid möten riktade mot allmänheten samt öppna möten varierar över tid. Vid tidiga samråd 2002–2003 skedde ofta stora utskick, men ofta deltog en väldigt låg procent av inbjuden allmänhet (till exempel 11 av 125 utskick vid tidigt samråd i Oskarshamn, 2003-03-08; nio av 274 utskick vid tidigt samråd i Forsmark, 2003-10-29; 57 av cirka 300 utskick vid tidigt samråd i Simpevarp 2002-01-10). SKB har dock bjudit in fler än de anser i lagens mening kommer att vara särskilt berörda av eventuell etablering (Protokoll från tidigt samråd i Forsmark, 2003-10-29).

Vad gäller frågan om deltagare och inkludering inom samråden råder delade meningar bland intervjupersoner inom icke-NGO:s. Samrådsprotokollen beskriver olika uppfattningar av om samrådsprocessen ska ledas av framsteg inom SKB:s process eller av öppna frågor från samrådsparterna. En person förknippar direkt upplevelsen av hög legitimitet för samråden med deltagande vid dem, vilket innebär att möjligheten att delta inherent kan bidra till upplevelse av processen. Vissa anser att

de som är mest berörda av kommande anläggningar har nåtts och att det lagts ned mycket resurser på att närboende ska vara delaktiga. En person beskriver att mycket av deltagandet av närboende också legat utanför den formella samrådsprocessen (icke-NGO) samtidigt som andra betonar vikten av att möjligen gå utanför lagens väldigt restriktiva begränsningar om samrådsretsen för att öka deltagandet och engagemanget (icke-NGO).

Varför ska frågorna vara korta och koncisa? Syftet med samråd är väl att diskutera och ge input till MKB:n? (Samråd vid Forsmark, allmänt möte 1 juni 2006).

Vissa anser att det varit lämpligt att fokusera deltagandet till kommun, SKB och myndigheter snarare än bredda det till miljöorganisationer, medan andra tvärtom ser inkluderingen av miljöorganisationer som något som skulle skett tidigare för att integrera dessa i processen på samma sätt som andra parter. I enlighet med den utveckling som skedde i Oskarshamn sedan 1994 utvecklades möten mellan SKB, länsstyrelse, kommun och myndigheter i många förstudieregioner. Detta skedde trots, som en person beskriver det, initial oro från myndigheternas sida att delta i processen och därmed inherent legitimera den; myndigheterna deltog till slut för att kunna komma med kommentarer och kunskap till kommunerna. Efter SKB:s beslut att inkludera denna mötesform i MKB-samråd modifierades mötesformen något så att SKB snarare än länsstyrelse kallade till mötena och förde protokoll.

Tidigare så ... har [det] inte suttit några andra med och lyssnat utan det har varit... det har bara varit den här kretsen. Det har varit berörd kommun, berörd länsstyrelse, SKI, SSI och SKB som har suttit och diskuterat. ... Men så ville man ... det kanske var Oskarshamns kommun ... som drev att man ville öppna upp [efter] kritik (icke-NGO).

Vissa anser här att öppna möten kan göra det svårare att ställa frågor som inte är helt genomtänkta, vilket kan ses i ljuset av att det krävs väldigt mycket kunskap för att ställa frågor. Samtidigt betonas att det snarare kan vara mötesformen än öppenheten som gör att det blir svårt att kommentera. Några olika uttryck av dessa kommentarer är de följande:

Många är väl rädda att i en stor församling ställa sig upp och fråga, det sitter kanske tjugo personer från SKB med väldigt hög kunskap. Då är man rädd att ställa dumma frågor kanske. Så jag tror att det kunde komma fram mer om man skulle kunna sitta liksom tillsammans och diskutera och sen kan man föra upp det här (NGO).

Det har kommit synpunkter från några närboende att mötena domineras av de stora miljöorganisationerna, som mest driver formaliafrågor och att närboende inte ges nödvändigt utrymme att komma till tals med sina frågor (Uttalande av SKB – Möte med Samråds- och MKB-grupp Forsmark, 13 september 2007).

Frågan om hur *miljöorganisationernas deltagande påverkat samråden* tas därmed upp av många både NGO:s och icke-NGO:s. Många icke-NGO:s anser att miljöorganisationer ofta deltar och ställer specifika frågor som tar för mycket utrymme från andra, speciellt från potentiella frågor från allmänheten. En person beskriver:

De som bor där och som ska verka då granne med den här anläggningen dom har ... frågor som kanske rör buller och transporter och vart sån här... vad som händer med lakvatten från deponier och hur mycket träd som ska tas ner och... som är mycket mer kopplat till anläggningen och anläggningens utformning då. Och där har det ju ibland blivit ganska öppna konflikter på möten där det har blivit lite upprört från närboende som tycker att det kommer en massa ... folk utifrån ... Så att det har inte fungerat optimalt. Samtidigt så har miljöorganisationerna inte velat från början sätta sig i såna här specifika samråd. Det är lite motsägelsefullt. Jag tror ju att man från SKB hade egentligen behövt sätta sig ner... inte varit så rädd i början för att ... möta det behov som fanns hos miljöorganisationerna (icke-NGO).

Flera kommenterar dock att miljöorganisationernas deltagande skapar en legitimitet för hela processen.

Det är en finess att dom får pengar tycker jag därför att då kan dom inte komma och överraska i sluttampen utan dom måste liksom medverka (icke-NGO).

Förutom dessa frågor har deltagande och engagemang av nationella, internationella och andra grupper diskuterats. Uppslutning av allmänheten i stort samt grupper på nationell nivå har generellt setts som låg. Under år 2004 arrangerade SKB regionala möten i bägge regionerna, samt ett

nationellt samrådsmöte i Stockholm, men med begränsad uppslutning (MKB-forum i Oskarshamn, 12 september 2007). På internationell nivå har Naturvårdsverket skickat ut förfrågan till länder runt Östersjön om samråd enligt Esbokonventionen, varvid Finland, Ryssland, Litauen och Polen har svarat att de vill delta i samråden. Lettland vill delta som observatör (Sammanträde med MKB-forum i Oskarshamn, 22 mars 2006).

5.3.3.4 Mål och typer av frågor för samråd: skillnader mellan planerings- och miljöparadigm

Som explicita svar på frågan om mål med samrådsprocessen beskrev många deltagare vid myndigheter och formella instanser (icke-NGO) att ”vi har ett ansvar att handskas med det avfall som kärnkraften producerar”, att ”det gäller att hitta en bra och säker lösning” samt att ”en sådan lösning kommer att finnas acceptans i kommunerna”. Dessa aktörer belyste därmed till en stor del behovet av att hitta en praktisk lösning på kärnavfallsfrågan.

NGO:s gav en annorlunda bild med vissa interna skillnader: mål med att delta i samrådsprocessen varierade mellan åsikten att kärnavfallet inte ska produceras till, att det viktigaste är att olika alternativ för hantering av kärnavfall ska diskuteras för att välja den säkraste metoden. Många hade en bas i att NGO:s uppgift är att vara ”kritiskt granskande”. Företrädare för grupper som baserade sig i att ett mål var att hindra produktionen av använt kärnbränsle, noterade att frågan borde ses som en miljömässig säkerhetsfråga och en värderingsfråga snarare än en fråga om en ”industripraktisk etablering”.

Jag ... skulle vilja se det ...[som] en helt process ... som verkligen har långsiktig säkerhet som mål ... Nu ... börjar [man] med acceptansen hos ... lokalbefolkningen, och jag anser att det här med acceptans det ska ju vara en slutprodukt. Det ska ju vara någonting som man får för att man har gjort ett bra jobb ... Hur ska vi ha en beslutsprocess ... där vi verkligen lyfter allting som är knepigt (NGO).

Den typ av inriktning som många miljöorganisationer har haft gällande kärnkraften som fråga noterades av flera icke-NGO:s. En del av frågorna och synpunkterna rör kärnkraftens vara eller icke vara, vilket är ett ställningstagande som vissa bedömer ligger utanför ramen för samråden. Vissa reflekterar att miljöorganisationernas sena inkludering i processen, tillsammans med deras bakgrund och erfarenheter, påverkar deras uttryck, eller att den korta tiden inom samråden för miljöorganisationerna jämfört med andra grupper har lett till en lägre kunskapsgrad:

[När miljögrupperna bara får delta vid en frågestund] är dom ju många gånger sprängfyllda med frågor. Och dom kopplar nödvändigtvis inte till just det som man diskuterar. Utan det är ju deras grundläggande frågeställning om en alternativredovisning och om metodval ... och då är det klart att det blir det dom här konflikterna (icke-NGO).

De [miljöorganisationerna] har ju kommit in ganska mycket senare än vad övriga aktörer har kommit in och ligger då kanske också kunskapsmässigt på en delvis lägre nivå. Samtidigt som de har en egen agenda för sitt deltagande som kanske inte stämmer överens med övriga (icke-NGO).

Miljöorganisationerna, där tänker man lite större och ser att man även kan påverka lagstiftningen ... det mandatet har ju inte vi (icke-NGO).

Många av dessa kommentarer av icke-NGO:s kan ses som att de baserar sig på ett planeringsparadigm som detta beskrivits tidigare (i teoribakgrund), där samråd ses som fokuserat på ett specifikt projekt eller anläggning. Många av miljöorganisationerna, med viss variation bland dessa liksom en viss variation kan ses i kommentarer bland icke-NGO:s ovan, beskriver istället en relation till vad som tidigare beskrivits som ett miljöparadigm. Inom detta förknippas legitimitet med att stå utanför processen och med ett bredare ifrågasättande.

Bland NGO:s, vilka behandlas i det följande, anger vissa till exempel skillnader mellan olika organisationer i det sätt på vilket de agerar samt en skillnad i vilken sorts argumentation som är möjlig. På samma sätt som miljöbalken och tidigare lagstiftning kan ses inkludera olika perspektiv, kan också inkludandet av miljöperspektiv i lagstiftning ha resulterat i nya roller för NGO:s. Vissa anger också att de tappar viss legitimitet i relation till andra miljöorganisationer genom att de deltar i processen. En person beskriver:

Vi är ingen sån som kedjar fast oss i maskiner eller går runt med banderoller eller åker runt i motorbåtar som Greenpeace. Utan vi är med i processen ... Den traditionella miljörörelsen ... i Sverige ... har ... en historia ... där det handlar om att säga nej och stå utanför processen och demonstrera och peka på alternativa riktningar ... man deltar inte i processen, man kritiserar. Det har ju varit den traditionella hållningen. Men i och med att miljökonsekvensprocesserna har kommit igång då, miljöbalken skrevs om och sånt där och MKB-processen blev ett verktyg så är man ju någonstans tvingad att vara med i den för att kunna påverka. Om man vill påverka (NGO).

Till skillnad mot personer som medvetet väljer en argumentationsinriktning i relation till grupper inom miljörörelsen, beskriver andra deltagare dock hur de utan en given sådan inriktning beskrivs på ett liknande sätt. En person beskriver sig ha uppfattats som ha tagit en oppositionsställning, trots att det inte nödvändigtvis var personens egen attityd till samrådsprocessen:

Vi hade det problemet ... precis som miljörörelsen nationellt har haft att man var ingen i början. Utan man var den där jobbiga som inte ville ta ansvar för kärnavfallet ... ibland [blev man] hanterad som att man var en rättshaverist Och det var en väldigt nyttig erfarenhet, men väldigt jobbig (NGO).

Då skapar man kränkta människor och då stoppar dialogen ... som exploatör, som makthavare ... där måste man ... respektera den enskilda människans ingång i olika frågor, som ofta ... kommer ur ett missnöje. Och där man kanske inte är jättepåläst och man kanske uttrycker sig lite ... man känner sig hotad på ett eller annat sätt (NGO).

Orsakerna till att frågor som kärnkraftens vara eller icke vara tas upp vid samråd ses också av en av intervjupersonerna som ett resultat av att det inte existerar ett forum för att ta upp de frågorna nationellt. Diskussionen förs därmed delvis inom samrådsforumet, eftersom en arena för diskussion saknas.

De här övergripande frågorna ... egentligen ... det är inte en diskussion man ska ha med SKB. Utan det är en diskussion man ska ha med politiker som inte är intresserade utav att ta i frågan. Och det är ju det som ... är så frustrerande ... det finns ingen arena liksom för den typen av frågeställningar som jag tycker är dom mest relevanta att faktiskt börja ta i och som man borde ha tagit i för 30 år sen liksom. Men jag menar för 30 år sen var det en annan tid. Och jag menar det här med beslutsprocesser och deltagande och... Alltså det har ju hänt otroligt mycket (NGO).

Det är en förutsättning för kärnkraftens tillstånd att man löser avfallet. Det är projekt målet och det är det som vi håller på och diskuterar hela tiden. Däremot så pratar vi inte om samhällets mål. Det här är ett miljöproblem. Hur ska vi hantera det här på bästa möjliga sätt för samhället? ... Den här diskussionen ... fördes aldrig på 80-talet. Och därför sitter vi nu och diskuterar industrins projekt mål (NGO).

Vidare uttryckte intervjupersoner inom NGO:s också förändringar i uppfattningen av frågan om kärnavfallsförvar under den tid de varit verksamma: bland annat en ökad medvetenhet om hur komplicerad slutförvarsfrågan är och att de med tiden har lärt sig mer om att arbeta inom processen. En person uttrycker att ett mål för deras deltagande är att skapa praxis inom MKB-sammanhang för komplexa frågor.

Det här är [det] största projektet som någonsin har bedrivits i MKB-sammanhang i Sverige. ... ambitionsnivån måste vara så hög så att det här projektet kan bli någon form av mall eller föredöme för kommande miljökonsekvensbeskrivningar. Det... rymmer alla dom här perspektiven moraliskt, etiskt, långsiktigt, kortsiktigt, industri, alltså drift, bygge, långsiktigt ansvar... över gränserna, flera kommuner, nationellt... alla frågor (NGO).

Det breda fokus miljöorganisationer beskriver kan också ses bland annat i kommentarer som att FoU-beskrivningar inte bara borde behandla teknisk utveckling utan också hur man förhåller sig till ”en förändrad omvärld ... till stärkta krav i miljölagstiftningen, stärkta krav internationellt, förändrade miljömål och sådana här saker” (NGO). Vissa av miljöorganisationerna anser sig här kunna agera för att föra in politik i processen, i frånvaro av ett större nationellt engagemang runt kärnavfallsfrågan:

Processen är otroligt viktig när det gäller samhällsbyggande överhuvudtaget ... för mig är det det viktigaste ... att man skiljer på processen och projektet. Man skiljer på projekt mål och samhällsmål ... [och] kan diskutera... frågan (NGO).

Det paradigm som vissa av miljöorganisationerna kan anses placera sig inom kan också ses påverka deras relation till en bredare allmänhet och lokalt deltagande vid samråd. Inriktningen mot politiskt ifrågasättande av kärnkraften resulterar i skillnader mot de lokala frågor som tas upp av närboende, som inte är ”miljöpolitiskt engagerade i [projektet]” (NGO). Miljöorganisationerna har här uppfattats begränsa utrymmet för lokala frågor: en NGO som inte haft som mål att politiskt ifrågasätta kärnkraften noterar till exempel att ”det måste regleras på något sätt ... hur mycket de [miljöorganisationerna] ska få prata ... antingen ska det vara ett visst antal talare eller en viss tid” (NGO). Andra NGO:s anser dock att frågan om allmänhetens möjlighet att kommentera inte bara ska relateras till miljöorganisationernas rätt att kommentera, utan till hur samråden organiserats för olika aktörer och att fokus på presentationer och informationsöverföring kan påverka allmänhetens deltagande. Till exempel:

De som har varit med och engagerade i det är ... så kunniga alltså i själva projektet och i processen så att allmänheten har väldigt svårt att komma till tals (NGO).

En annan person beskriver att eftersom icke-NGO:s inte använder samråden som ett forum för diskussion då de kan diskutera med SKB utanför dessa, är samrådsmötena inte så välfungerande som de kunde vara:

Samrådsmötena är en väldigt stereotyp form av möten där miljöorganisationerna ställer sig upp och ... visar lite paroller... ..Det finns inget gemensamt intresse av att hålla dom här mötena livaktiga, öppna, att få dit folk som...eller att skapa ett samtal. ... det har gjort att vår förening som någonstans gått tillbaka till en mera passiv roll på själva mötena. Istället utnyttjar vi tillfället att skicka in skriftliga inlagor som sen ligger som en handling i dokumentationen (NGO).

Man har inte lyckats fånga allmänheten, men ... det beror ju inte på SKB. Utan det beror ju på att frågan är fullständigt ointressant när man gör den till en industrifråga. Den är oproblematiserad när man gör den till en etablering av industri (NGO).

Många beskriver dock att SKB lagt ned mycket resurser på att hålla möten och informationstillfällen för närboende. En synpunkt som förts fram är således att medan processen etablerat goda kontakter med närboende har miljöorganisationerna stått utanför, även om man anser att detta förbättrats mot slutet av projektet (detta som ett resultat av att miljöorganisationerna fått finansiering med medel från kärnavfallsfonden). En relativt generell upplevelse är dock att motivation för deltagande skiljer sig åt mellan NGO:s och deltagare inom formella instanser. Som en person uttrycker det:

Organisatoriskt, strukturellt fungerar det hur bra som helst tycker jag. Förtroendemässigt och sådär. Men sen är vi inte intresserade av samma frågor (NGO).

5.3.3.5 Styrande makt inom MKB-processen?

Frågan om vilka som har makt att styra MKB-processen, vilket implicit tas upp av ett flertal aktörer (både NGO:s och övriga), visar därmed på både formell och informell makt. Både aktörer inom NGO:s och övriga beskriver att det är SKB, med sina stora resurser och kompetens, som sätter dagordningen kring skapandet av underlaget för beslut, trots att det slutgiltiga beslutet tas av annan part. Uttalanden om SKB:s roll är bland annat:

[SKB har] så otroligt mycket informationsresurser som gör att ingen annan egentligen kan bemöta det (NGO).

Det är de som har kunskapen, inbjuder ... [och] sätter dagordningen (icke-NGO).

Det är ju alltid så att de som sitter med störst påse pengar, de blir ju också de som har störst möjlighet att påverka (icke-NGO).

Det är dom som sitter med så att säga alla delar och dom... på det sättet så har dom ju en makt. Dom har kompetensen och dom har ju duktiga människor ... Eftersom att dom är ansvariga så kanske det måste bli så att det är dom som har makten över frågan. Men makten att besluta om, den har ju inte dom ... Men dom ska leverera ett gott underlag. Så att beslutsfattarna känner sig trygga ... Men det är en svår fråga (icke-NGO).

Några personer kommenterar dock att även en mindre grupp som en miljöorganisation kan utöva makt i processen, eftersom allmänheten har förtroende för dem och de får en roll som gör att "[även en] liten grupp ... har väldigt mycket talan" (NGO). Representativitet i relation till påverkansmöjligheter är därmed också en fråga: i likhet med många deltagandedemokratiska processer har organiserade intressen haft en starkare roll än oorganiserad allmänhet. En person föreslår att eftersom deltagande från allmänheten varit begränsat, skulle metoder som gav större beslutsmyndighet till en allmänhet kunna öka deltagandet:

Skulle man ha ett beslutsfattande som involverade riksdagen så skulle det bli ett helt annat engagemang från partiernas sida (NGO).

Relaterat till maktperspektiv inom processen har också frågan om rollen för beslutsfattande tagits upp. Ska beslut fattas främst politiskt genom deliberation – en uppfattning som kan knytas till ett planeringsparadigm – eller främst genom expertis, som att välja bästa möjliga metod, ibland oavsett kostnad och tid för bedömning? Den senare uppfattningen kan relateras till ett fokus på expertis framför politisk deliberation som hör till ett miljöparadigm. MKB inkluderar båda perspektiven, och gör det därmed möjligt att diskutera relationerna mellan dem:

Det finns delar av miljöorganisationerna som hade velat lägga mer makt på domstolarna. ... Men jag har svårt för att bedöma hur stor del av befolkningen som dom representerar ... Men man måste notera det att det finns grupper som vill ta bort politiskt makt och öka expertmakt. ... Sen är det inte sagt att juristerna vill ha den makten eftersom dom flesta som jag pratat med som är jurister, betraktar detta som ett politiskt beslut (Oskarshamns kommun, miljöjurist).

När ... frågan ska avgöras i miljödomstolen kanske det sitter en ny generation medvetna miljöjurister som ska hantera den här frågan. Dom kommer kanske att se den här frågan annorlunda än vad man gjorde när man startade projektet 1970–1980. Så att det finns liksom en dynamik i processen som är väldigt intressant (NGO).

Frågan om styrning över tid för en beslutsprocess som pågått så pass länge berörs därmed också. I studien av beslutsprocessen kommenterar en representant från SKB dynamiken över tid: under den tid platsvalsprocessen pågått – mycket längre än vad som är görligt för de flesta andra samhällsfrågor:

De flesta större frågor i samhället börjar bli komplexare ... 60-70-talets industrifrågor, det var tekniska frågor ... en väldigt teknokratisk approach ... i dag är ju det ... politiska aspekter. Det är miljöaspekter etiskt ... Nu finns det ju helt andra krav och helt andra lagar och beslutsprocesser är betydligt mera komplicerade (SKB).

5.4 Värderingar och riskbedömningens roll i MKB - skillnader i värdering av risk

Analysen ovan ger vid handen att det funnits skillnader mellan olika grupper vad gäller uppfattning av MKB-process inklusive samråd, något som föranleder en fortsatt analys av sådana skillnader vad gäller riskbegreppet. Ett slutförvar för använt kärnbränsle är per definition förenat med vissa risker, om än små, och olika aktörers riskperception kan komma att se olika ut; något som kan påverka utfallet av den samråds- och MKB-process som varit aktiv under en längre tid. Då det inte finns några verksamheter av liknande magnitud genomförda i Sverige, är detta en unik chans att analysera hur olika aktörer i denna process ser på riskerna och koppla detta till den stora mängd forskningsresultat som finns kring riskperception. De olika aktörerna har delats in på grundval av dem som äger frågan och har någon form av expertroll i processen samt så kallade lekmän, det vill säga andra aktörer som ej är ansvariga för processen. Experter inom ramen för denna studie är således SKB, men även de personer som tillhör SSI och SKI, medan lekmän (eller övriga deltagare) i detta fall definieras som olika NGO:s, kommunföreträdare och allmänhet. Resultatdelen nedan behandlar således huruvida uppfattningar av MKB-processen inklusive samråd också kan länkas till olika riskbedömningar hos grupper med en expertroll samt lekmän, samt huruvida dessa riskdefinitioner kan kopplas till ett plan- eller miljöparadigm.

5.4.1 Värderingars och riskbedömningens roll i MKB - Resultat från analyser av samrådsprotokoll

Sett till det totala antalet frågor och uttalanden som levererats i samråden blir det tydligt att experter och övriga deltagare skiljer sig åt med avseende på de upplevda riskerna med ett slutförvar för använt kärnbränsle. Uttalanden från expertgruppen har i större utsträckning rört sannolikhetsbedömningar i relation till risker med ett slutförvar och har varit uttryck för en kännedom och kontroll över existerande risker, som dessutom betonats vara mycket små. De övriga deltagarna har däremot tydligt visat på att de har en mer komplex och vidare definition av vad för typ av risker som är relevanta gällande ett slutförvar, samt i högre utsträckning berört konsekvenser av slutförvaret och dess påverkan på samhälle, människor och miljö, något som visats i tidigare forskning /Gardner och Gould 1989, Sjöberg 1998, Sjöberg och Drottz Sjöberg 1991, Lion et al. 2002/. Ser vi till den växande insikten om att risker är kopplade till emotioner, kan vi i resultatet se att det är bland de övriga deltagarna som affektiva riskreaktioner funnits. Andel affektiva riskreaktioner har varit liten vid de tidiga samråden, men analysen visar dock att dessa, främst oro och indignation, ökat under tidens gång från övriga deltagares sida. Uppfattning av MKB-processen inklusive samrådsprocessen kan därmed till viss del länkas till olika riskbedömningar. Dessa kan möjligen relateras till de olika paradigmen olika grupper identifierar sig med, där expertgruppen mer kan definieras som röra sig inom en miljöparadigm än övriga deltagare. De riskbedömningar vi sett i samråden bör nog även relateras till frågor som tillgång till resurser och expertis för att kunna bedöma och bekanta sig med frågor.

5.4.1.1 Skillnader mellan hur experter och lekmän närmar sig risker i anslutning till slutförvar av uttjänt kärnbränsle

Expertgruppen uttalar sig om risker i anslutning till ett slutförvar för använt kärnbränsle mer i termer av att dessa är små, kontrollerbara och familjära samt med låg sannolikhet att inträffa. Uttalanden beträffande riskernas storlek och allvar, betonar säkerheten, snarare än risken, med den förordade metoden för slutförvaring, i och med att ”geologisk deponering innebär ett säkert skydd mot radioaktiva ämnena och mot olovlig befatning med kärnavfallet, samtidigt som kommande generationers handlingsfrihet bevaras...”. Betoningen ligger således på att metoden ger det skydd och den driftssäkerhet som krävs mot radioaktiva ämnen samt det skydd som krävs mot olaga intrång; att det svenska slutförvaret kommer att ge framtida generationer den handlingsfrihet som är önskvärd samt att riskerna är små för att slutförvaret kommer att påverka miljön negativt.

När lekmän ställer frågor eller gör uttalanden kring frågan om hur stora riskerna är och bedömer graden av allvar, framkommer det att man istället talar i termer av hot, farlighet, svagheter, risker och osäkerhet så som, ”[att] djupförvaret är ett långsiktigt hot mot människans hälsa” eller att ”det [slutförvaret] är ett riskprojekt och man hanterar det farligaste giftet som finns”. I viss mån går det även att utläsa ett ifrågasättande av huruvida man kan lita på att uppgifterna om säkerheten är korrekt, vilket kan ses i uttalanden som ”Om modellerna inte har stämt för SFR hur kan vi då lita på dem för slutförvaret”. Det finns således en tendens att man från övriga deltagare ifrågasätter ansvarigas förhållningssätt till riskernas grad av allvar i samrådsprocessen.

Expertgruppens svar på denna typ av ifrågasättanden har främst hanterats genom att man i sina uttalanden åter igenom betonat att slutförvaret är något kontrollerbart och familjärt, vilket kan ses i uttalanden som ”Den berggrund som kommer att användas för förvaret är ungefär två miljarder år gammal. Genom att studera de förändringar som skett tidigare kan vi förstå och förutsäga vad som förväntas i framtiden”, samt genom att redovisa de låga sannolikheterna för att riskerna ska realiseras. Att risker finns tillstår man från expertgruppen, men man har framhållit den höga vetenskapliga kvaliteten på det arbete som pågår kring olika potentiella scenarier kring framtida klimatförändringar, information till kommande generationer och skyddet mot angrepp och intrång. Det har kommit reaktioner på denna typ av uttalanden från lekmännen i samrådsprocessen, där man då ifrågasätter möjligheten att kunna skapa trovärdiga scenarier, främst med tanke på det långa tidsperspektivet: ”är det möjligt att bevisa vad som kommer att hända med förvaret under de långa tidsperspektiv som gäller, 10 000-tals år?”.

Lekmän har även talat om risker i en vidare bemärkelse än experter, det vill säga de har en mer komplex definition av risken med ett slutförvar. Denna mer komplexa definition kan ses i ett antal tydliga mönster, dels de som tar sig an de mer globala problem så som risken för att det använda kärnbränslet används på ej avsett sätt och risken för intrång, risken för framtida klimatförändringar, framtida geologiska förändringar samt att dessa risker läggs som en börda på kommande generationer då tidsperspektivet är stort. Risken för terroristangrepp som medför stora radioaktiva utsläpp påtalas vid flertalet gånger i samrådsprocessen, men även risken att det använda kärnbränslet ses som ett attraktivt material för terrorgrupper i relation till återtagbarheten av det slutförvarande avfallet. Den mer komplexa definitionen kan dessutom ses i mer lokala frågeställningar. Dessa handlar då främst om risken kring ökad trafik och ökade bullernivåer kring den nya anläggningen, hur man genom eventuella larmsystem når fritidsboende utan el, men även den etiska och värdemässiga grund som man anser diskussionerna i samråden måste beröra.

Ett talande exempel på ett komplext resonemang i lekmannagruppen är det följande:

Ett slutförvar för använt kärnbränsle utgör ett hot mot människa och miljö i mer än 1000 000 år. Ett slutförvar måste dessutom klara en istid. Efter tillslutning av ett förvar så finns det olika alternativ för hur info om slutförvaret ska vidarebefordras till framtiden. Ett alternativ är att undanröja alla bevis på att det finns ett slutförvar och hoppas på att varken avsiktliga eller oavsiktliga intrång i slutförvaret sprider radioaktivitet i miljön. Ett oavsiktligt intrång skulle kunna vara det i framtiden borrar efter exempelvis bergvärme och att slutförvaret då borrar sönder och en läcka uppstår. Ett avsiktligt intrång skulle vara att någon vill åt den koppas som kommer att finnas i slutförvaret och som kan upptäckas vid prospektering. Ett annat avsiktligt intrång skulle kunna vara resultatet av att en myt finns kvar om slutförvar som gör gällande att det som begravs är värdefullt. Ett annat alternativ är att försöka vidarebefordra info om slutförvaret till framtiden. Info kan innehålla uppgifter om lokalisering, konstruktion, innehållet, och farligheten. Risken för de intrångsscenarioer som anges ovan sker blir lägre men risken större för att den kärnvapenråvara som finns i slutförvaret missbrukas eller för att den radioaktivitet som finns i slutförvaret används i terroryfte.

Utifrån analyser av samrådsprotokollen framgår att expertgruppen främst bemöter dessa mer komplexa definitioner av risker med ett slutförvar genom att informera om de låga sannolikhetsnivåerna som riskerna har och att det finns en god kännedom om hur man ska hantera de små risker som finns. Det klargörs dock att tidsperspektivet är långt i planeringsarbetet, både med avseende på information om förvarets lokalisering och innehåll samt ur ett säkerhetsperspektiv. Avsikten är naturligtvis från expertgruppens håll att slutförvaret inte ska innebära någon börda för framtida generation och att det inte ska ge negativa effekter inom eller utan för Sveriges gränser. Expertgruppens respons gällande riskernas komplexitet handlar mer om konkreta konsekvenser och hur dessa ska hanteras, eller minimera risken för att de inträffar. Dock ska tilläggas att även om konsekvenser berörs av expertgruppen, så är riskkonsekvenser något som lekmän talar om i större utsträckning än experter. Främst är det då miljökonsekvenser och konsekvenser för människors hälsa. Majoriteten av dessa uttalanden är av mycket lokal art, det vill säga närboende som har frågor kring konsekvenser som kommer drabba dem själva, så som buller och trafiksäkerhetsförsämringar, samt konsekvenser för grundvattnet. Fortsatt kan man se att det finns farhågor kring sådant som fastighetspriset och hur attraktiva odlingsprodukter från trakten kommer vara framledes.

Relativt lite av uttalandena i samråden kan klassificeras som affektiva reaktioner på risk, och det är uteslutande bland lekmän som dessa frågor tas upp. De olika riskreaktionerna är jämt fördelade mellan konsekvensorienterade emotioner så som oro, rädsla, förtvivlan, samt de mer etikorienterade emotionerna så som vrede, indignation, skuld och skam. Oro är den vanligaste typen av konsekvensorienterad emotion som uttrycks. Det är då uttryckt som en oro inför praktiska konsekvenser på lokal nivå i anslutning till slutförvaret, men även en oro kring riskerna förknippat till återtagbarhet, kring den faktiska säkerheten samt kravnivåerna från ansvarigas part kring säkerheten. Slutligen ses även en oro inför de små möjligheterna till kontroll när väl slutförvaret är övertäckt. Exempel på etikorienterade emotioner riktade mot andra (vrede, indignation) och personen själv (skuld, skam) i relation till risker med slutförvar är svårare att finna i samrådsprotokollen på ett objektiva sätt, då detta ej nödvändigtvis behöver innehålla specifika termer som ger stöd.

Analyserna visar således att det finns tydliga skillnader mellan experter och så kallade lekmän i relation till hur man hanterar riskbegreppet i samråden angående ett slutförvar av använt kärnbränsle.

Det finns tydligt ett miljöparadigm från experthåll och en önskan om ett mer kommunikativt planparadigm från övriga deltagares håll. Frågan blir således hur sådana skillnader påverkar processen. Risker med att sådana skillnader existerar, om de inte hanteras, är att samrådsprocessen inte känns meningsfull och legitim för någon av de inblandande parterna. I ett uttalande uttrycks det så här:

... samrådsprocessen riskerar att bli endast symbolisk och det är en mycket otillfredsställande situation med tanke på att man i MKB-lagstiftningen lägger mycket stor vikt vid samrådets kvalitet och betydelse för projektets trovärdighet.

Lekmän i samråden, bestående av både NGO:s av olika slag och allmänhet riskerar att inte uppleva sig hörda, vilket kan resultera i en frustration eller minskat intresse att delta, medan ansvarig part, SKB, riskerar att inte uppleva sig nå fram med sin information samt att inte få in de synpunkter de vill från allmänhet.

5.4.2 Värderingars och riskbedömningens roll i MKB – Resultat från analyser av intervjuer

För att ytterligare analysera de potentiella konflikterna som man står inför i en samrådsprocess gällande skillnader i hur man ser på och bedömer risker, ställdes ett antal frågor i de intervjuer som gjordes med representanter från expertgruppen, kommunrepresentanter och NGO:s. Svaren och diskussionen kring dessa frågor analyseras utifrån den klassificering som tidigare nämnts, nämligen riskers magnitud, allvar, kontrollerbarhet, underskattning respektive överskattning, sannolikheten att en händelse ska inträffa, familjaritet, komplexitet i riskdefinition, kunskap om risken, konsekvenser för miljön, samhälle och/eller människor, samt emotionella reaktioner på risker. Fortsatt analyseras svaren och diskussionen kring dessa frågor utifrån skillnader mellan de tre identifierade grupperna: expert, kommunrepresentant samt NGO:s.

Risken är liten, men om det inte fungerar så är konsekvenserna förödande (Reflektion av intervjudeltagare).

En första fråga som ställdes var *huruvida de tyckte att eventuella risker behandlats korrekt, beroende på hur sannolika eller kontrollerbara de upplever att de var*. I expertgruppen finns det naturligtvis en medvetenhet om att det finns risker med slutförvaret, och att dessa risker behöver hanteras på bästa sätt. Man klargör från SKB:s sida att säkerhet och frivillighet från kommunernas sida är de två pelare som hela processen vilar på, där säkerheten har första och högsta prioritet. I uttalanden från NGO:s kan man dock utläsa något som tyder på att man anser att SKB inte lyfter fram dessa risker på ett tydligt sätt. ”Alltså SKB ger ju bilden av att det inte finns några risker” (NGO), medan andra uttalanden ger SKB stöd för sina analyser i form av uttalanden likt ”Jag har inte haft någon opposition emot riskbedömningen. Det är ju i jämförelse med allt annat som vi har i livet så är det ju en otroligt lite risk att man på en miljon år...” (NGO). Kommunrepresentanter uttrycker en tydlig tilltro till SKB:s analyser av risknivån, vilket visar sig i form av uttalanden likt ”Ja alltså det är ju SKB eller myndigheterna som ska visa att det är säkert. ... säger dom att det är säkert då ... då tror vi ju på deras granskning givetvis” (Kommun). Utöver detta finns uttryck för en tro att de flesta människor ser riskerna med slutförvaret som små på kommunal nivå ”det är så mycket myndigheter med och det är så mycket som utreds och det är så mycket forskning kring det här så ... så är det ingen risk med det här. Ungefär så tror jag att dom flesta människor känner” (Kommun). Det råder dock ingen tvivel om att både expertgruppen och NGO:s är överens i sina uttalanden angående hur oerhört komplicerat och svårt det är att med säkerhet kunna säga att en verksamhet med strålning ska vara säker för all framtid. Från experternas sida trycker man på vikten av att alltid sträva efter att hela tiden göra bättre och lite mer. Även om det finns uttalanden från NGO:s sida som både antyder att ansvarig part är att lita på och att man upplever att riskerna underskattas från expertgruppen i samrådsprocessen, så kan man utöver detta se uttalanden som antyder att man från vissa delar av NGO gruppen överskattar riskerna. Exempelvis uttrycker en kommunrepresentant att ”... vi utsetts för andra risker och så som är mycket allvarligare egentligen” (Kommun).

Ett problem som man kan utläsa från intervjuerna är att övriga deltagare inte alltid finner att expertgruppen har lyckats kommunicera detta med risk på ett tillräckligt tydligt sätt. Därmed blir frågan om *hur de upplevt möjligheterna att förstå och bedöma risker – om diskussionerna varit möjliga att förstå för en lekman, eller inom de områden där de inte är experter* intressant. Det finns en insikt från experternas sida om att deltagarna i samråden inte är experter på området, men man framhåller dock att deltagarna i samrådsprocessen, främst kommunrepresentanterna, har höjt sin kompetens i stor utsträckning under årens lopp. Resultatet visar dock tydligt på problemet som uppstår när

expertgrupper och lekmän talar förbi varandra i relation till riskbedömning och riskförståelse. Det vanliga är att sannolikhetsbedömningar och modelleringar används för att visa riskernas nivåer, vanligtvis låga nivåer. Problemet som uppstår är dock att lekmän ofta upplever dessa som svåra att förstå, varpå förståelsen för riskerna förknippade med ett slutförvar riskerar att gå förlorad.

Nu redovisar dom en massa värden. Jaha, det är tio upphöjt i minus ett eller det upphöjt i bla, bla, bla säger inte ett smack om du inte är matematiker (NGO).

Alltså det är... så mycket utav det här är väldigt svårt att förstå tycker jag för vanligt folk. Och även för mig som är... som följer den här debatten och diskussioner i processen. Att när man kommer in i såna här specifika kärnsäkerhetsfrågor på partikelnivå, det är inte så lätt att förstå. Det man försöker förklara det är ju då att ... för oss vanliga dödliga, det är ju att man har försäkrat sig om att det här ska hålla för istider och för jordbävningar av viss magnitud och så vidare va (Kommun).

Som ett resultat av detta kommunikationsglapp efterfrågas mer information och samråd kring riskerna, på ett för lekmän förståeligt sätt. Om glappet inte överbryggas finns en oro bland NGO:s och kommunrepresentanterna att detta kan komma att leda till ökad oro. Det bästa sättet att minska oron är oftast att öka kunskapsnivån kring riskrelaterade företeelser, så som slutförvar och riskerna med slutförvar, bland allmänheten. Det blir tydligt att det inte är nog att från experthåll slå fast att det hela egentligen inte är så komplicerat och att det finns vedertagna metoder för att hantera de ämnen som det rör sig om i slutförvaret. Den kunskap som efterfrågas måste utformas på ett enkelt sätt som inte kräver att du är expert på området, och resultatet av en lyckosam kunskapsförmedling ökar förtroendet för de experter som är satta att hantera slutförvaret. Detta kräver dock resurser som möjligtvis inte funnits i samrådsprocessen. Som en NGO uttrycker det: ”Bästa medicinen mot oro och skräck och sånt det är ju kunskap” (NGO).

Det finns en oro kring ett slutförvar av använt kärnbränsle och det finns olika åsikter om hur frågan om *hur folks reaktioner på slutförvaring (medborgares oro) har bemötts*. Bland NGO:s finns olika uttryck angående oron med ett slutförvar, från att det är en oro som är överdriven, en oro att själv framstå som okunnig i samrådsprocessen, till en oro som tydligt handlar om de risker man ser med slutförvaret för kärnbränsle. Ser vi till kommunrepresentanter så handlar dessa resonemang mer om att oron kan ha sin grund i den emotionella laddning som begrepp som kärnavfall, kärnkraft och uran besitter redan från början. Men det gäller även upplevelsen av att det råder bristande information om på vilka grunder olika beslut kring ett slutförvar tas, samt den effekt som slutförvaret kan få på den egna kommunen och de närboende. Det finns fortsatt en syn på den oro som finns som ej varande rationell. Det betonas dock att samråden finns till för just detta, det vill säga att stilla människors oro. Även för de ansvariga experterna är frågan om riskreaktioner viktig, då verksamheten kring ett slutförvar anses bli svårhanterlig om oro och rädsla finns bland de närboende. Den möjligheten till dialog som samråden ger ses som den väg man kan ta för att minska denna oro, fastän man inser att den dialog som förts inte nödvändigtvis är tillräckligt för att åstadkomma det.

Olika individer och grupper har betonat olika aspekter av risker och konsekvenser av slutförvaret. Från experthåll betonas att MKB:n har som uppgift att ge en så fullständig bild som möjligt av vilka konsekvenserna kan bli, samt hur man kan motverka dessa. Fortsatt betonar man att det är miljöeffekterna som är av betydelse, medan samhälls- och regionalpolitiska avvägningar inte ska ingå i beslutsprocessen, bortsett från vikten av att kunna sköta transporter på ett riskfritt och bra sätt utan störningar. Frågan om i vilken utsträckning man anser att *samråden behandlat risker med slutförvaring (till exempel vad gäller avvägning mellan risker med slutförvaring, miljö- och samhällseffekter)* blir då av intresse att analysera. Resultatet från intervjuerna visar att vissa NGO:s och kommunrepresentanter har fokuserat mycket på de miljökonsekvenserna som slutförvaret kan få på lokal nivå, så som CO₂-utsläpp och buller från ökade transporter och effekter på lokala vattentäkter och brunnar. Något som man från mer nationella/regionala NGO-perspektiv sett som för begränsat. Detta pekar på att man skiljer sig i avseende på definition av risk i relation till ett slutförvar, vilket avspeglas i deras upplevelse av att SKB inte lagt tillräckligt stort fokus på de mer övergripande miljöeffekterna och de radiologiska frågorna. Intressant är dock att samhällskonsekvenserna i form av ekonomi, arbetstillfällen, besöksnäring osv. lyfts fram av både NGO:s och kommunrepresentanter som en faktisk del i beslutsprocessen trots att dessa inte bör ingå: ”...tagit öppet ställning och förordar... ett visst ställe ... och det gör man ju inte av säkerhetsskäl, utan det gör man ju av rent regionalpolitiska skäl” (Kommun).

Det är således tydligt att det finns skillnader mellan hur experter och lekmän resonerar kring, förstår och reagerar på risker med ett slutförvar för använt kärnbränsle. Utöver dessa skillnader ser man även skillnader inom den grupp som här benämns som NGO, där både nationella miljöintressen och lokala intressen finns representerade. NGO:s som, representerar de närboende har i samrådsprocessen fokuserat på de nära frågorna och de risker förknippade med dessa, så som buller och avgaser av trafiken, trafiksäkerheten, effekter på den nära vattenkvaliteten, och så vidare. Andra miljöorganisationer har däremot mer fokuserat på de långsiktiga riskerna med slutförvar, så som effekter av klimatförändringar, effekter vid sabotage och så vidare, till skillnad mot närboendeperspektiv. Så kallade ”nära” frågor har även berörts av mer nationella NGO:s, men då mer i avseende på bergkvalitet och val av material, så som riskerna förknippat med inneslutning i kopparkapslar:

Jag menar närboende har ju helt andra frågeställningar. De som bor runt själva platsen där förvaret ska hamna. Då ... det handlar ju om buller och damning och annat sånt där, medan ja ur en nationell synpunkt och såhär ja då handlar det ju om kärnkraftsfrågan och kärnavfallens vara eller inte vara, ur helt andra perspektiv då va (Reflektion av kommunrepresentant).

6 Slutsatser: MKB som lagstiftning och social process

Rapporten har beskrivit lagstiftningsgrunden för MKB och de upplevelser av MKB- inklusive samrådsprocessen som deltagare i dessa uttrycker. Dessa visar sammantaget på en diversifiering över vilka nivåer som deltagit i processen. Kommunal nivå och lokala miljöorganisationer har haft en stark roll, medan länsstyrelsens roll varit mer begränsad. Nationell nivå har främst deltagit genom myndigheter och statens påverkan på MKB-processen via rekommendationer för forskning och utveckling samt finansiering av olika gruppers deltagande genom kärnavfallsfonden. Många av intervjupersonerna sammanfattar att processen varit viktigast på lokal nivå, men att allmänhetens roll varit begränsad, trots vad de flesta aktörerna ser som omfattande försök att inkludera allmänheten. Detta kan relateras till diskussionerna om flernivåstyrning, deltagande och geografisk skala som berörts i bakgrundsdelen. En viktig utgångspunkt för all planering gäller frågan om den ska drivas lokalt eller ej. Det finns olika uppfattningar om det är lokala beslutsförsamlingar som bör få avgöra vilka projekt som ska genomföras eller om beslut bör fattas av politiker och tjänstemän på central nivå. Deltagandedemokratisk teori betonar också att det är svårt att involvera alla relevanta intressenter, att få med speciellt högre nivåer, och att deltagande ofta sker främst av organiserade grupper snarare än av allmänhet.

Vilken roll MKB ska ha beror därmed till stor del på beslutsfattarens förhållningssätt ifråga om professions- och förvaltningskultur, något som påverkar synen på tillämpningen av MKB (planerings- respektive miljöparadigmet). Ett miljöparadigm, till viss del personifierat av miljöorganisationer, ser många gånger långsiktiga perspektiv på kärnbränslefrågan i stort som relevant, samt betonar försiktighetsprincipen och extern expertanalys av olika alternativa metoder som den relevanta utvärderingsprincipen för MKB. Processen för kärnavfallsförvaring har kombinerat en kommunikativ planeringsideologi med fokus på lokal nivå, där många av interaktionerna har skett, med ett fokus på expertis och vetenskaplighet, där olika grupper dock betonat olika typer av expertis och bedömning av kärnavfallens risker. Stora skillnader existerar därmed mellan olika parter i vilka miljökonsekvenser som ska tas i beaktande och hur dessa ska bedömas. Det finns också interna skillnader inom olika grupper, där både grupper inom NGO:s och olika myndigheter och organisationer (icke-NGO:s) har olika uppfattningar om hur bedömning av alternativ, risker, försiktighetsprincip och bästa kunskap ska ske. Medan fokus för miljökonsekvensbeskrivning baserar sig på lagstiftning, finns också ett utrymme för tolkning, till exempel gällande utformning av alternativa metoder och övergripande frågor som tillämpning av försiktighetsprincip och bästa kunskap vad gäller metod och alternativa metoder. Detta gör att vissa aktörer hänvisar till internationella exempel där specifik lagstiftning har tagits för stora infrastrukturprojekt.

Utrymme för tolkning av lagstiftning existerar även mest tydligt i frågan om samordning mellan miljöbalken och sektorslagstiftning. Medan de flesta av aktörerna ser lagstiftningen som tydlig vad gäller deras egen roll, upplever många att samordningen mellan dessa två är otydlig. Detta kan hänföras till det ”dubbelkommando” som utvecklingen av miljöbalken över sektorslagar resulterat i, där vissa myndigheter är balkmyndigheter och andra agerar enligt sektorslagstiftning. Intervjuerna med parter inom MKB- och beslutsprocessen anger en betydande diskussion om samordning och potentiella problem i tillämpning mellan myndigheter och miljödomstolen. Diskussionen om samordning mellan myndigheter och miljödomstol, både i beslut och eventuellt villkorsställande, kan dock också hänföras till utvecklingen av praxis i processen. I stort sett alla aktörer anger att processen för MKB och samråd varit starkt praxis-baserad, där utformandet av samråd skett på relativt begränsad lagbas och parter etablerat tydliga former för konsultation redan före inträdet av den formella samrådsprocessen och som sedan kom att styra denna. Grupperna som varit del av dessa samrådsprocesser samt beslutsprocess etablerades därmed relativt tidigt, medan miljöorganisationer kommit in senare, under de formella samråden och inom en redan etablerad form. Många av miljöorganisationernas invändningar mot samråden härrör sig till detta: att de kom in i en redan existerande samrådsform där deras tillträde till och möjlighet att forma processen varit begränsad. Den roll som miljöorganisationer har tagit inom samråden har både varit i relation till miljörelsens traditionella oppositionsroll och i relation till den nya roll miljörelsen fått genom miljöbalken som ny planeringsfilosofi: där miljörelsen genom att delta faktiskt kommer att legitimera processen, till skillnad från en traditionell extern oppositionsroll.

Olika aktörers agerande inom samråd och MKB i stort kan därmed förstås genom referens till identifikation inom ett miljöparadigm respektive ett planeringsparadigm, det vill säga sociala mönster för beteende och värdering. Miljöorganisationer uttrycker till exempel i stort ett mål med sitt deltagande, som inte bara relaterar till frågan om etablering av potentiellt miljöfarlig anläggning, utan till värderingsfrågor gällande kärnkraft i stort; många anger också att diskussionen tas vid samråd som ett resultat av att en arena för sådana diskussioner i stort upplevs saknas. Både NGO:s och icke-NGO:s påverkas dock av sitt deltagande i processerna, till exempel för NGO:s i att delta snarare än att ta en roll som opponenter utanför processen. Dessa perspektiv tillför till tidigare studier av samråd inom SKB /Soneryd och Lidskog 2006/.

Socialisation eller lärande in i en process och sättet att genomföra frågor eller planering, kan också ses spela en stor roll i att definiera olika grupper, där till exempel myndigheternas uppfattning om beslut och eventuella villkor väcker mindre oro än till exempel miljödomstolen som en okänd part. Vissa uttrycker att miljöorganisationerna här kan ha påverkats speciellt av att ha kommit in senare än andra aktörer. Ideella organisationer har också problem att delta på samma villkor som myndigheter, kommun eller exploatör, där deltagande sker som en del i avlönat arbete och med användande av officiella resurser. Deltagare från miljöorganisationer uttrycker till exempel att problem med samrådsorganisation enligt teman, kan vara att de inte kan komma ifrån vid det tillfället, eller att de inte har tekniska resurser eller expertis att tillgodogöra sig den omfattande tekniska beskrivningen, vilket också kan påverka deras deltagande. De flesta intervjupersonerna uttrycker också att exploatörens överväldigande resurser i form av tid, pengar, personer och expertis involverade i processen om kärnavfallsförvaring samt producentens ansvar för MKB enligt svensk lagstiftning, gör att ingen annan aktör kan uppmana resurser för information, deltagande eller expertis i samma storleksordning. De flesta intervjupersonerna, både icke-NGO:s och NGO:s, anser att SKB därmed varit direkt styrande för samrådsprocessen, vilket är i enlighet med lagens mening men också gjort att påverkan av andra aktörer varit begränsad (former för samråd har dock till viss del ändrats under samrådets gång i respons till kritik). De flesta icke-NGO:s (bland annat myndigheter och kommun) som intervjuats anser att exploatörens roll enligt svensk lagstiftning är fördelaktigare än en ändring för att göra myndighet ansvarig vore; många miljöorganisationer anser det motsatta. De flesta aktörer anser dock att länsstyrelsen haft en begränsad roll i processen trots dess övergripande ansvar för koordination enligt lag, vilket till viss del beror på länsstyrelsens relativt små resurser vilka begränsat deltagande och därmed begränsat länsstyrelsens potentiella roll som stöd för lokal nivå.

En roll för MKB-processen har beskrivits i bakgrundsdelen som möjligheten för verksamhetsutövare och andra att kunna lära sig igenom MKB. Vissa anger att de lärt sig mycket om processen och hur de kan agera eller hur komplex frågan kan vara. SKB har också vänt sig med informationskampanjer till allmänhet. Detta kan både ses som positivt ur perspektivet att bredda kunskap om eventuell etablering och kontakta personer som kanske inte deltagit vid samråd (vilket SKB bland annat anger är ett mål med informationsverksamhet). Informationskampanjer är dock till sin natur en envägs-kommunikation som innehåller specifika riktade budskap: dessa kan också eventuellt begränsa fokus på samråden som interaktionsväg, vilket är ett tillfälle där både dialog och registrering av synpunkter, som en del i den formella samrådsprocessen är möjliga. Möjligheten att informera hänger också ihop med resurser, där parter inom miljörelsen påtalat att de inte har tillgång till motsvarande informationsresurser. Miljörelse kan dock utöva en viss makt genom upplevd legitimitet för miljöorganisationer, och därmed utöva en viss makt trots jämförelsevis mycket begränsade resurser och tid. Denna upplevda legitimitet baseras på en föreställning om den tysta massans bifall till miljöorganisationers krav och politiska agenda. Storleken på dessa organisationers faktiska stöd bland allmänheten är emellertid långt ifrån enkel att fastslå, och miljöorganisationer har ibland setts som att ha dominerat processen i relation till allmänhet. Att de som deltar är organiserade intressen snarare än en bredare allmänhet, är ett vanligt fenomen i deltagandedemokratiska processer, och kan relateras bland annat till att allmänhet kanske i ännu högre grad än miljöorganisationer saknar resurser för långsiktigt deltagande.

I relation till hur viktiga olika paradigm och socialisation varit inom processen kan också nämnas frågan om nationell kultur. Vissa av aktörerna framställer att processen både ses som inriktad på konsensus, medan det i MKB kan vara ett mål i sig att lyfta fram olika uppfattningar. Vissa aktörer upplever också att processen för ett slutförvar för använt kärnbränsle i Sverige – som ju fortsatt fram till stadiet för inlämnande av ansökningar, vilket inte varit fallet i vissa andra länder – vilar på en speciell kultur där relativ konsensus också bara kan arbetas fram över lång tid (till skillnad mot till exempel motsvarande beslutsprocess i Finland). Dessa skillnader kan både vara kulturberoende samt beroende på rättighetsfördelningen i det svenska systemet, bland annat igenom kommunens

planeringsmonopol. Å andra sidan kan denna socialisationsmodell också skapa grupperingar i en fråga, där det är svårt att fullt inkludera nya aktörer bortom en etablerad grupp, och där informell praxis får en stor roll givet generella regler i lagstiftning (till skillnad från länder där speciallagar tas för storskaliga infrastrukturprojekt). Specifika roller för olika organisationer (med bakgrund i olika paradigm) i kombination med etablerade interaktionsvägar utanför samrådsprocessen, till exempel mellan existerande huvudaktörer, kan också göra att samråden förlorar delar av sin roll som ett officiellt interaktionsforum, som skiljer sig från andra i och med att kommentarer inom dessa ska bemötas inom MKB-processen.

Vad gäller riskperspektivet vet vi från tidigare forskning att bedömningar av upplevd risk, upplevd nytta och riskacceptans (riskbedömning) påverkas av hur bekant en risk är, den upplevda graden av kontroll över den riskfyllda situationen, graden av allvar när "olyckan" är framme, hur legitim processen och hanteringen av riskerna varit samt graden av kunskap om riskerna /Slovic 1987/. Fortsatt har forskning visat på att en viktig del i riskupplevelsen är den emotionella reaktionen på risken /Böhm 2003/. I analyserna av samrådsprotokollen får vi stöd för att risk är ett begrepp som finns med i diskussionen kring ett slutförvar för använt kärnbränsle. Det handlar om hur man ser på riskerna (som små, stora, grad av allvar, kontrollerbara, okontrollerbara, underskattade och överskattade), hur riskbedömningen och förståelsen av riskerna ser ut (sannolikheten att en händelse ska inträffa; graden av kontroll och familjaritet med slutförvaring; mer komplex definition av riskerna med slutförvar; bedömning av kunskapsläget kring risker med ett slutförvar; samt fokus på potentiella konsekvenser av slutförvar där dessa konsekvenser kan ses i allmänna termer, konsekvenser för miljön, samhälle och/eller människor) samt slutligen emotionella reaktioner på riskerna med ett slutförvar. Främst har riskreaktionerna varit i form av prospektivt och retrospektivt konsekvensorienterade emotioner uttryckt i oro, rädsla, förtvivlan, samt mer etikorienterade emotioner riktade mot andra uttryckt i vrede och indignation, medan riskreaktioner riktade mot personen själv uttryckt i skuld och skam ej varit förekommande.

En frågeställning som varit aktuell har varit huruvida det funnits en skillnad mellan hur experter, i det här fallet tjänstemän från ansvariga organisationer och företag, och lekmän i form av allmänhet, NGO:s och kommunrepresentanter, närmar sig risker i anslutning till ett slutförvar för använt kärnbränsle. I enlighet med tidigare forskning /Gardner och Gould 1989, Drott Sjöberg och Sjöberg 1991, Sjöberg 1998/ visar analyserna att expertgruppen mer talar om riskernas (låga) sannolikheter och den (större) möjligheten till kontroll då dessa risker och hanteringen av dessa är kända. Lekmän däremot talar om risker i en vidare bemärkelse än experter, det vill säga har en mer komplex definition av riskerna med slutförvar, så som risken för terroristattacker, bördan för framtida generationer och ändrat klimat. Lekmän talar även mer om konsekvenserna för främst människor och miljö, men även för samhället, om riskerna blir verklighet.

Utifrån analyserna kan vi utläsa att, trots att de emotionella riskreaktionerna varit relativt få, så har dessa ökat under samrådstiden. Det resultatet kan tolkas som en ökande frustration med samrådprocessen och samrådets innehåll från lekmäns håll, vilket kan leda till ett ifrågasättande av processens legitimitet i avseende riskerna med ett slutförvar. Analyserna av intervjuerna tyder på att lekmän anser att riskerna med ett slutförvar inte lyfts fram på ett adekvat och förståeligt sätt, något som ytterligare riskerar att öka en eventuell frustration med samrådsprocessen. Fortsatt finns också problem som bottnar i faran att se på lekmän som en homogen grupp. Allmänheten, som består av de närboende, har tydligt fokuserat på risker förknippade med kortsiktiga konsekvenser som drabbar dem i deras närsamhälle, medan miljöorganisationer av olika slag tydligt fokuserat på de mer långsiktiga riskerna och konsekvenserna. Konsekvenserna av denna heterogenitet är något som uppmärksammas i intervjuerna, där risken är att ingen av parterna, vare sig allmänheten eller miljöorganisationerna, upplever sig ha fått det utrymme, den information eller det inflytande som efterfrågats.

Slutsatserna man kan dra är att en MKB- och samrådsprocess, där reellt riskfyllda aktiviteter avhandlas, behöver ta i beaktande att experter och lekmän lätt "talar förbi" varandra, men också att det inom den så kallade lekmanagruppen finns olika intressen. Olika perspektiv existerar i varierande grad integrerade i olika lagstiftning och olika grupper i processen. Detta ger utrymme för olika tolkningsmöjligheter, fokus och utveckling av praxis som till en stor del beror på deltagande i processen och därmed kan komma att utvecklas på olika sätt vid olika tillfällen utifrån en bred lagstiftningsgrund. Detta ger vid handen att deltagande och social process är en central faktor i utformandet av en MKB-process.

7 Referenser

- Amnå E, 2006.** Former för samhällsengagemang – En jämförande studie av gamla och nya rörelser. Rapport till Justitiedepartementet.
- Beierle T C, 2002.** The quality of stakeholder-based decisions. *Risk Analysis*, Vol. 22, No. 4, p 739 ff, 2002.
- Bergquist A-K, 2007.** Strålande forskningsutsikter? En översikt om kärnavfallsfrågor inom samhällsvetenskaplig forskning. Rapport 2007:5 från Statens råd för kärnavfallsfrågor KASAM. Miljödepartementet, Stockholm.
- Blake J, 1999.** Overcoming the “Value-Action Gap” in Environmental Policy: tensions between national policy and local experience. *Local Environment*, Vol. 4, No. 3, 1999, pp. 257 ff.
- Boyatzis R, 1998.** Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Böhm G, 2003.** Emotional reactions to environmental risks: Consequentialist versus ethical evaluation. *Journal of environmental psychology*, 23, 199–212.
- Böhm G, Pfister H-R, 2000.** Action tendencies and characteristics of environmental risks. *Acta Psychologica*, 104, 317–337.
- Carlman I, 1995.** Mycket kom bort när MKB skulle införas i Sverige. *Miljörättslig tidskrift* 1995:1.
- Cherp A, 2004.** Environmental assessment – Introductory reading. Institutionen för teknik och samhälle, Avdelning: Institution för Miljö och Energisystem, Lunds Tekniska Högskola, Lund.
- Drott Sjöberg B-M, Sjöberg L, 1991.** Attitude and conceptions of adolescents with regard to nuclear power and radioactive waste. *Journal of Applied Social Psychology*, 21, 2007–2035.
- Emmelin L, 1998a.** Evaluating Environmental Impact Assessment Systems – Part 1: Theoretical and Methodological Considerations. *Scandinavian Housing och Planning Research*, 15, 129–148.
- Emmelin L, 1998b.** Evaluating Nordic Environmental Impact Assessment – Part 2: Professional Culture as an Aid in Understanding Implementation. *Scandinavian Housing och Planning Research*, 15, 187–209.
- Emmelin L, Lerman P, 2004.** Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö? Blekinge Institute of Technology, Research Report 2004:09.
- Emmelin L, Lerman P, 2006.** Styrning av markanvändning och miljö. Statens offentliga utredningar, Ansvarskomiteéns skriftserie maj 2006, Stockholm.
- Enserink B, Monnikhof R A H, 2003.** Information Management for Public Participation in Co-design Processes: Evaluation of a Dutch Example. *Journal of Environmental Planning and Management*, 46(3), 315–344, May 2003.
- Gardner G, Gould L, 1989.** Public perceptions of the risks and benefits of technology. *Risk Analysis*, 9, 225–242.
- Giddens A, 1998.** Sociologi. Studentlitteratur, Lund.
- Hooghe L, Marks G, 2003.** Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, Vol. 97, No.2 (May 2003), pp. 233–243.
- Johansson I, Liedman S-E, 1983.** Positivism och marxism. Norstedts, Stockholm.
- KASAM, 2005.** Kärnavfall - barriärerna, biosfären och samhället. KASAM:s yttrande över SKB:s FUD-program 2004. Miljödepartementet, Statens offentliga utredningar (SOU) 2005: 47. Stockholm, Sweden.
- KASAM, 2007.** Slutförvaring av använt kärnbränsle. Regelsystem och olika aktörers roller under beslutsprocessen. Rapport 2007:1, Statens råd för kärnavfallsfrågor KASAM, Stockholm.

- Kunreuther H, Novemsky N och Kahneman D, 2001.** Making low probability useful. *Journal of risk and uncertainty*, 23, 103–120.
- Kärnavfallsrådet, 2008.** Beslutsprocess. <http://www.karnavfallsradet.se/Bazment/19.aspx>, 13 januari 2008.
- Lagerbladet, 2003.** USA har jätteproblem med förtroendet. *Lagerbladet Oskarshamn* Nr 3, 2003, SKB, Stockholm.
- Lee N, Colley R, Bonde J, Simpson J, 1999.** Reviewing the quality of environmental statements and environmental appraisals. *Occasional Papers 55*, Department of Planning and Landscape, University of Manchester.
- Levine J M, Moreland R L, 1998.** Small groups. In Gilbert D T, Fiske S T, och Lindzey G, (Eds). *The handbook of social psychology*, Vols. 1 and 2 (4th ed.). (pp. 415–469). New York, NY, US: McGraw-Hill.
- Lion R, Meertens R M, Bot I, 2002.** Priorities in information desire about unknown risks. *Risk Analysis*, 22, 765–776.
- Lowenstein G, Weber E, Hsee C och Welch E, 2001.** Risk as feelings. *Psychological Bulletin*, 127, 267–286.
- Magnette P, 2003.** European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship? *Political Studies*: 2003 Vol. 51, 144–160.
- Merchant C, 1992.** *Radical Ecology: The search for a livable world*. New York: Routledge.
- Olsson L-E, Svedberg L, Jeppsson Grassman E, 2005.** Medborgarnas insatser och engagemang i civilsamhället – några grundläggande uppgifter från en ny befolkningsstudie. Regeringsuppdrag till Justitiedepartementet, den 15 november.
- Päiviö J och Wallentinus H-G, 2001.** The Hallandsås railway tunnel project. I Hilding-Rydevik T (red.) *EIA, large development projects and decision-making in the Nordic countries*. Nordregio Report 2001:6.
- Sager T, 2001.** A planning theory perspective on the EIA. I Hilding-Rydevik T (red.) *EIA, large development projects and decision-making in the Nordic countries*. Nordregio Report 2001:6.
- Sisk T D (ed) 2001.** *Democracy at the local level. The international IDEA handbook on participation, representation, conflict management, and governance*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance IDEA, Stockholm.
- Sjöberg L, 1998.** Risk perception: Experts and the public. *European Psychologist*, 3, 1–12.
- Sjöberg L, 2000.** Factors in Risk Perception. *Risk Analysis*, 20, 1–11.
- Sjöberg L, Drott Sjöberg B-M, 1991.** Knowledge and risk perception among nuclear power plant employees. *Risk analysis*, 11, 607–618.
- Soneryd L och Lidskog R, 2006.** Allmänhet, expertis och deliberation. Samråd om slutförvar av kärnavfall. SKB R-06-118, Svensk Kärnbränslehantering AB.
- SKB, 2009.** Avfallshantering i andra länder. http://www.skbn.se/Templates/Standard___14892.aspx, 30 april 2009.
- Slovic P, 1987.** Perception of Risk. *Science*, 236, 280–285.
- Slovic P, Finucane M, Peters E, MacGregor D, 2002.** The affect heuristic. I T Gilovich, D Griffin och D Kahneman (Ed.). *Intuitive judgement: Heuristics and biases*. New York: Cambridge University Press.
- Slovic P, Fishhoff B och Lichtenstein S, 1980.** Behavioral decision theory perspectives on risk and safety. *Acta Psychologica*, 56, 183–203.
- Spyke N P, 1999.** Public Participation in Environmental Decisionmaking at the New Millennium: Structuring New Spheres of Public Influence. *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Winter99, Vol. 26 Issue 2, p263, 51p.

Stenstavold M, 2001. The case of the Gardermoen project. I Hilding-Rydevik T (red.) EIA, large development projects and decision-making in the Nordic countries. Nordregio Report 2001:6.

Söderberg O, 2002. Plats för slutförvaring av kärnavfall – Förstudier i åtta kommuner Miljödepartementet, Statens offentliga utredningar (SOU) SOU 2002:46, Stockholm.

Trulsson O, 2006. Länsstyrelseras krav på MKB-kvalitet. En studie av huruvida tillämpningen av lagstiftningens kvalitetskrav på Miljökonsekvensbeskrivningar skiljer sig mellan Sveriges län. Examensarbete april 2006, Institutionen för teknik och samhälle, Lunds Tekniska Högskola, Lund.

Van de Kerkhof M, Wieczorek A, 2003. On transition processes towards sustainability. A methodological perspective on the involvement of stakeholders. Paper prepared for presentation at the Open Meeting of the Human Dimensions of Global Environmental Change Research Community, 16–18 October 2003. Montreal. Canada.

Wood C, 2003. Environmental Impact Assessment. A Comparative Review. Second Edition. Pearson Prentice Hall, Harlow, UK.

Wynne B, 1991. Knowledges in context. Science, Technology och Human Values, Winter 91, Vol. 16 Issue 1, pp. 111–121.

8 SKB:s samhällsforskningsprogram – rapportförteckning

Andersson-Skog L, 2007. Växtkraft av kärnkraft? – Kärnkraftetableringens socioekonomiska effekter i Oskarshamn och Östhammar 1996-2000. SKB R-07-02, Svensk Kärnbränslehantering AB.

Anshelm J, 2006. Från energiresurs till kvittblivningsproblem – Frågan om kärnavfallens hantering i det offentliga samtalet i Sverige, 1950-2002. SKB R-06-113, Svensk Kärnbränslehantering AB.

Cramér P, Stendahl S, Erhag T, 2007. Nationellt ansvar för använt kärnbränsle i en utvidgad europeisk union? SKB R-07-11, Svensk Kärnbränslehantering AB.

Frostenson M, 2008. Etisk argumentation i slutförvarsfrågan – En rapport om etiska värderingskonflikter i diskussionen om det svenska kärnavfallet. SKB R-08-51, Svensk Kärnbränslehantering AB.

Johansson P, Lisberg Jensen E, 2006. Identitet och trygghet i tid och rum – Kulturteoretiska perspektiv på kärnavfallsfrågans existentiella dimensioner. SKB R-06-119, Svensk Kärnbränslehantering AB.

Kaijser A, Högselius P, 2007. Resurs eller avfall? – Politiken kring hanteringen av använt kärnbränsle i Finland, Tyskland, Ryssland och Japan. SKB R-07-37, Svensk Kärnbränslehantering AB.

Keskitalo C, Nordlund A, Lindgren U, 2009. Grunden för beslut i kärnavfallsfrågan – Upplevelser av lagstiftningsgrund och MKB-process. SKB R-09-11, Svensk Kärnbränslehantering AB.

Lindgren U, Strömgren M, 2007. Slutförvarets lokala effekter på befolkning och sysselsättning i Östhammar och Oskarshamn. SKB R-07-04, Svensk Kärnbränslehantering AB.

Pettersson T, 2008. Unga sjunga med de gamla! – En jämförande analys av grundläggande värderingar och uppfattningar om demokrati och politik bland blivande vuxna från 24 länder. SKB R-08-53, Svensk Kärnbränslehantering AB.

Sandberg M, 2008. Ungdomars syn på kärnkraft och demokrati sedan 1980-talet: attitydepidemier, stigberoenden och teknisk-politisk kulturrevolution. SKB R-08-52, Svensk Kärnbränslehantering AB.

Sjöberg L, 2006. Opinion och attityder till förvaring av använt kärnbränsle. SKB R-06-97, Svensk Kärnbränslehantering AB.

Sjöberg L, 2008. Attityd till slutförvar av använt kärnbränsle: Struktur och orsaker. SKB R-08-119, Svensk Kärnbränslehantering AB.

Sjölander A, 2007. Som natt och dag trots samma kärnas ursprung? – Om (o)likheter och opinioner i nationella och lokala mediers hantering av kärnavfallsfrågan. SKB R-07-12, Svensk Kärnbränslehantering AB.

Soneryd L, Lidskog R, 2006. Allmänhet, expertis och deliberation – Samråd om slutförvar av kärnavfall. SKB R-06-118, Svensk Kärnbränslehantering AB.