



2008:5

# Samråd, stöd och slutförvar

– en utvärdering av stöd till ideella  
organisationer ur Kärnavfallsfonden





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM  
2008-04-17

ERT DATUM  
2007-05-31

DIARIENR  
2007/135-5

ER BETECKNING  
M2007/2690/Mk

Regeringen  
Miljödepartementet  
103 33 Stockholm

## Uppdrag att utvärdera stöd ur Kärnavfallsfonden till ideella föreningar

Regeringen gav den 31 maj 2007 Statskontoret i uppdrag att utvärdera den försöksverksamhet med stöd ur Kärnavfallsfonden till vissa ideella föreningar som pågår under perioden den 1 januari 2005 till och med den 31 december 2008.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Samråd, stöd och slutförvar – en utvärdering av stöd till ideella organisationer ur Kärnavfallsfonden (2008:5)*.

Generaldirektör Peder Törnvall har beslutat i detta ärende. Utredningschef Annika Nordlander Finn och utredare Erik Nyberg, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Peder Törnvall

Erik Nyberg

# Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>11</b>
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Metod och tillvägagångssätt	12
1.3	Rapportens disposition	13
<b>2</b>	<b>Stödets bakgrund och utformning</b>	<b>15</b>
2.1	Ansökningsförfarandet	15
2.2	Samråd enligt miljöbalken	15
2.3	Stödets syfte och grundläggande regelverk	17
2.4	Stödet finansieras genom fonderade medel	23
2.5	Beviljade medel	26
2.6	Handläggningen av stödet	29
2.7	Sammanfattande slutsatser	33
<b>3</b>	<b>Hur stödet har använts</b>	<b>37</b>
3.1	Föreningarnas kostnader för olika verksamheter	37
3.2	Sammanfattande slutsatser	46
<b>4</b>	<b>Stödets effekter</b>	<b>49</b>
4.1	Föreningarnas deltagande i samråden	49
4.2	Frågor och synpunkter vid samråden	52
4.3	SKB:s behandling av synpunkterna	62
4.4	Övriga erfarenheter	64
4.5	Andra aktörers synpunkter	67
4.6	Jämförelse mellan de olika föreningarna	69
4.7	Sammanfattande slutsatser	71
<b>5</b>	<b>Ett fortsatt stöd – Statskontorets slutsatser och förslag</b>	<b>75</b>
5.1	Stödet bör förlängas	75
5.2	Stödet bör utgå under remisstiden	76
5.3	Finansieringen och administrationen bör bestå	78
5.4	Kontrollen bör förbättras	79
5.5	Möjligheten att använda stödet till information bör vidgas	81
5.6	Medlemskravet bör sänkas	82

## Bilagor

1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	85
2	Författningsförslag	87
3	Stödmöjligheter i andra länder	91
4	Tillståndsprocessen	95
5	Intervjuförteckning	99
6	Akronymer och förkortningar	101
7	Litteratur- och källförteckning	103

# Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag utvärderat den försöksverksamhet med stöd ur Kärnavfallsfonden till vissa ideella föreningar som pågår under perioden 1 januari 2005 till och med den 31 december 2008. Utvärderingen har omfattat frågan om medlen har använts på avsett sätt, vilken effekt stödet har haft samt om stöd fortsättningsvis bör utgå.

## Bakgrund och syfte

### **Samråd krävs innan SKB ansöker om tillstånd för att slutförvara använt kärnbränsle**

I Östhammars respektive Oskarshamns kommun genomför Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) platsundersökningar i syfte att kunna välja den lämpligaste lokaliseringen för att slutförvara använt kärnbränsle. De anläggningar som behöver uppföras med anledning av slutförvaret kräver tillstånd enligt miljöbalken och kärntekniklagen. SKB är därför skyldig att samråda om verksamheten med berörda myndigheter, kommuner, organisationer och allmänheten. Dessa samråd inleddes 2002 och kommer att avslutas tidigast under 2009. Därefter kommer SKB att lämna in nödvändiga tillståndsansökningar för anläggningarna.

### **Stödet ska underlätta för organisationer att delta i samråden**

Regeringen och riksdagen har anfört att kommande beslut om slutförvaret måste få en allsidig belysning samt vara väl förankrade hos alla intressenter. Det stöd som Statskontoret har utvärderat syftar därför till att underlätta för nationella ideella organisationer att delta i de samråd som föreskrivs i miljöbalken och kärntekniklagen. De kostnader som stödet får användas till behöver dock inte kunna hänföras till ett specifikt samrådsmöte. Stödet har utgått med tre miljoner kronor per år under perioden 2005–2007. Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG) har erhållit knappt två tredjedelar av dessa medel. Närmare en tredjedel av stödet, dvs. ungefär en miljon kronor per år, har tilldelats Miljörörelsens kärnavfallssektariat (Milkas). Därutöver har ytterligare två föreningar beviljats mindre stöd ur Kärnavfallsfonden.

## **Stödets användning och effekter**

### **Föreningar som får stöd uppfyller grundläggande krav**

Statens kärnkraftinspektion (SKI) har i uppgift att pröva och besluta om stödet. Statskontorets utvärdering visar att myndigheten kontrollerar att de föreningar som får stöd uppfyller de grundläggande krav som ställs på dem. Till dessa hör bland annat att föreningarna utnyttjar rätten att delta i samråden, är demokratiskt uppbyggda samt att de företräder minst 2 000 medlemmar. SKI:s uppföljning av de beviljade bidragen visar emellertid inte om medlen alltid använts på avsett sätt och enligt gällande regler.

### **Stödet har bidragit till aktivt deltagande och bättre kunskap**

Statskontoret konstaterar i rapporten att MKG och Milkas har deltagit i samrådsprocessen på ett mycket aktivt sätt. De båda föreningarna har inkommit med en mängd relevanta frågor och synpunkter till samråden. Dessa har besvarats av SKB som tvingats bli tydlig i sina beslut och vägval. Detta ökar förutsättningarna för att företagets ställningstaganden ska kunna förankras och förstås av en bredare krets av allmänheten. Det har även visat sig att MKG och Milkas bidragit till att öka allsidigheten i de frågor som diskuteras i samråden, eftersom föreningarna intresserar sig för delvis andra ämnen än vad närboende och lokala organisationer gör. Statskontorets bedömning är att den kunskap som ligger till grund för många av frågorna sannolikt inte hade kunnat erhållas om föreningarna inte hade haft ekonomiskt understöd.

### **Slutförvarsfrågan har fått en mer allsidig belysning och kvaliteten i samråden har höjts**

Det finns ett stort demokratiskt värde i att miljörelsen kan föra fram olika frågor i samråds- och beslutsprocessen på det sätt som de själva önskar. I rapporten konstateras dock att det finns exempel på när frågorna har handlat om annat än slutförvaret av kärnavfall. Det finns även exempel på aktiviteter som går att ifrågasätta om de är förenliga med stödets syfte. Trots detta är Statskontorets bedömning att stödet i allt väsentligt har använts på avsett sätt, att det har bidragit till att frågan om slutförvaret fått en mer allsidig belysning samt att kvaliteten i samrådsprocessen har höjts.

## Statskontorets förslag

### **Stödet bör utgå under remisstiden**

Statskontoret anser att om stödet förlängs en tid efter det sista samrådsmötet kommer de beslut som miljödomstolen och regeringen ska fatta sannolikt att få en bättre förankring hos allmänheten och övriga intressenter. Framförallt finns det anledning att ge ideella miljöorganisationer så goda förutsättningar som möjligt att lämna väl genomarbetade remissvar på SKB:s ansökningshandlingar. Statskontoret föreslår därför att stödet kan utgå till och med 12 månader efter det att föreningarna har fått tillfälle att komma in med remissynpunkter till miljödomstolen. Om stödet förlängs till denna tidpunkt får föreningarna även rimlig tid att avveckla de delar av verksamheten som är beroende av stödet.

### **Kontrollen bör förbättras**

Statskontoret anser att stödet även fortsättningsvis bör finansieras med medel ur Kärnafallsfonden i enlighet med vad som skett under försöksperioden. Den nya Strålsäkerhetsmyndigheten som bildas när SKI och Statens strålskyddsinstitut (SSI) slås samman den 1 juli 2008, föreslås få uppdraget att administrera och besluta om stödet. Myndigheten bör i större utsträckning än vad som hittills varit fallet, kontrollera att stödet används på avsett sätt och enligt gällande regler. I rapporten redovisar Statskontoret även förslag på hur en sådan kontroll kan utföras.

### **Möjligheten att använda stödet till information bör vidgas**

Stödet får i dag inte avse kostnader för information riktad direkt till allmänheten utöver *vad som avser samrådsförfarandet*. I enlighet med stödets mer övergripande syften anser Statskontoret att föreningarna borde ha möjlighet att använda stödet till att informera allmänheten om frågor om slutförvaret som de anser är viktiga att beakta, även om SKB menar att dessa inte är föremål för samråd enligt miljöbalken. Det är i praktiken också mycket svårt att kontrollera och avgöra om en informationsinsats avser samrådsförfarandet eller någon annan del av slutförvarsfrågan. Statskontoret föreslår därför att lydelsen i gällande förordning ändras till att stödet inte får avse kostnader för information riktad direkt till allmänheten utöver *frågor som rör hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle*.

### **Medlemskravet bör sänkas**

I rapporten konstaterar Statskontoret att det inte finns några egentliga skäl till varför de föreningar som får stöd måste ha minst 2 000 medlemmar. Däremot skulle en sänkning av kravet vad gäller antalet medlemmar kunna få till följd att de föreningar som erhåller stöd ur Kärnavfallsfonden framöver representerar en bredare krets av allmänheten. En sänkning av kravet på antalet medlemmar skulle även kunna medföra att en större del av miljörelsen kan komma till tals i samråds- och beslutsprocessen. Statskontoret föreslår därför att antalet medlemmar som krävs för att en förening ska kunna få stöd ur Kärnavfallsfonden sänks till 1 000.



# 1 Inledning

De svenska kärnkraftsreaktorerna genererar varje år cirka 230 ton förbrukat kärnbränsle. Detta har hittills lagrats i vattenbassänger vid *Centralt mellanlager för använt kärnbränsle* (Clab) i Oskarshamn. Efter 30-40 år har radioaktiviteten och värmeutstrålningen minskat till en nivå som gör det möjligt att placera bränslet i ett slutligt förvar. Sedan 2002 står valet för lokaliseringen av slutförvaret mellan två kommuner, Oskarshamn respektive Östhammar. I dessa kommuner genomför därför Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) platsundersökningar i syfte att kunna välja den lämpligaste lokaliseringen för slutförvaret. SKB, som ägs av de företag som driver de svenska kärnkraftverken, avser även att upprätta en anläggning i Oskarshamn där det använda kärnbränslet ska kapslas in i kopparbehållare innan det placeras i slutförvaret.

Kärntekniska anläggningar kräver tillstånd enligt miljöbalken och kärntekniklagen.<sup>1</sup> SKB är därför skyldig att samråda med berörda myndigheter, kommuner, organisationer och allmänheten. Dessa samråd inleddes år 2002 och kommer att pågå fram till cirka ett halvår innan SKB lämnar in de sista ansökningarna om att få upprätta anläggningar för att kapsla in och slutförvara det använda kärnbränslet.

## 1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Under perioden den 1 januari 2005 till den 31 december 2008 pågår en försöksverksamhet som innebär att vissa ideella föreningar kan erhålla finansiellt stöd om sammanlagt högst tre miljoner kronor per år. Det övergripande syftet med stödet är att öka de ideella föreningarnas möjligheter att delta i de samråd som föreskrivs i miljöbalken.

Den 31 maj 2007 beslöt regeringen att ge Statskontoret i uppdrag att utvärdera försöksverksamheten med ekonomiskt stöd till de ideella föreningarna. Utvärderingen ska enligt uppdraget omfatta frågan *om medlen har använts på avsett sätt, vilken effekt stödet har haft och om*

---

<sup>1</sup> Miljöbalk (1998:808) och Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

stöd fortsättningsvis bör utgå. Statskontoret ska redovisa uppdraget senast den 30 april 2008.<sup>2</sup>

## 1.2 Metod och tillvägagångssätt

Uppdraget består alltså av tre från varandra avgränsade frågor. Frågorna är dock tämligen omfattande och det finns många personer och organisationer som kan bidra med värdefulla erfarenheter och synpunkter. Vi har därför genomfört intervjuer med företrädare för bland annat ideella föreningar, SKB, myndigheter, kommuner, berörd allmänhet och övriga samrådsparter. Vi har också talat med forskare, jurister, oberoende experter, revisorer och företrädare för andra miljöpåverkande projekt. Sammanlagt har närmare 40 personer intervjuats.<sup>3</sup>

En annan viktig källa för denna utredning har varit olika dokument. För att kunna svara på uppdragets första fråga, dvs. om pengarna har använts på avsett sätt, har vi granskat de berörda föreningarnas ekonomiska redovisningar. När det gäller frågan om vilka effekter stödet har haft, har vi bland annat kartlagt samtliga sammanträdesprotokoll från de samråd som föreningarna har haft tillträde till. Vi har också närvarat som observatörer vid två samrådsmöten samt inhämtat forskningsresultat och erfarenheter från andra länder.

Uppdragets samtliga tre frågeställningar kräver att den empiri vi erhållit ställs i relation till de syften, intentioner och regelverk som statsmakterna har angett för den pågående försöksverksamheten. När försöksverksamheten introducerades påtalades dock även en del risker med att införa stödet. Vårt arbete har förutom att undersöka om stödets syften har infriats därför även bestått i att utreda om stödet har haft några negativa effekter.

Uppdraget har genomförts av Erik Nyberg. Ylva Berglund, praktikant från Uppsala universitet, deltog i projektets inledande handläggning. Arbetet har följts av en intern referensgrupp vid Statskontoret bestående av Eric Gandy och Ola Norr. Statens kärnkraftinspektion (SKI), Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG), Miljörörelsens

---

<sup>2</sup> Uppdraget återfinns i sin helhet i bilaga 1.

<sup>3</sup> I bilaga 5 finns en sammanställning av samtliga intervjupersoner.

kärnavfallssektariat (Milkas) samt SKB har faktagranskat ett utkast av de första fyra kapitlen i rapporten. Faktagranskarna har även tillställts underlag till den kostnadsuppdelning respektive kategorisering av synpunkter som vi redogör för i kapitel 3 och 4. Statens strålskyddsinstitut (SSI) och Kärnavfallsrådet har faktagranskat och lämnat synpunkter på ett utkast av hela rapporten.

### **1.3 Rapportens disposition**

De tre frågor som avhandlas i denna rapport är delvis beroende av varandra. Vilka effekter stödet har haft beror till stor del på hur medlen har använts. Om stödet bör utgå fortsättningsvis är delvis avhängigt av vilka effekter som uppnåtts under försöksperioden. Vår ambition har dock varit att försöka vara så tydliga som möjligt beträffande vilken fråga som berörs av respektive analys. Efter att vi i nästa kapitel beskriver stödets bakgrund, syfte och regelverk, analyserar vi i kapitel 3 *om medlen har använts på avsett sätt*. Kapitel 4 ägnas åt *stödet effekter*. I kapitel 5 tar vi ställning till *om stöd fortsättningsvis bör utgå* samt redovisar våra övriga slutsatser och förslag.

Till rapporten bifogas även följande bilagor:

Bilaga 1 – Regeringens uppdrag till Statskontoret

Bilaga 2 – Författningsförslag

Bilaga 3 – Stödmöjligheter i andra länder

Bilaga 4 – Tillståndsprocessen

Bilaga 5 – Intervjuförteckning

Bilaga 6 – Akronym- och förkortningar

Bilaga 7 – Litteratur- och källförteckning



## 2 Stödets bakgrund och utformning

I detta kapitel beskrivs bakgrunden och utformningen av det stöd som vi utvärderat. I det följande redogör vi därför för stödets syfte, regelverk, finansiering, fördelning och handläggning. Kapitlet inleds med en beskrivning av ansökningsförfarandet för omhändertagandet av det använda kärnbränslet respektive den samrådsprocess som ligger till grund för stödet.

### 2.1 Ansökningsförfarandet

SKB kommer att lämna in sammanlagt tre tillståndsansökningar. I november 2006 lämnades den första av dessa då företaget ansökte om tillstånd att upprätta en anläggning i Oskarshamn för att kapsla in det använda kärnbränslet i kopparbehållare. Denna ansökan ska prövas enligt kärntekniklagen. Tidigast under det andra halvåret 2009 planerar SKB att lämna in resterande två ansökningar. Den ena av dessa avser tillstånd enligt miljöbalken för hela slutförvarssystemet, dvs. Clab, inkapslingsanläggningen och slutförvaret, medan den andra kommer att avse tillstånd för slutförvaret enligt kärntekniklagen. Samtliga ansökningar ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) som beskriver vilken påverkan verksamheten kan få för människa och miljö.

### 2.2 Samråd enligt miljöbalken

För större verksamheter som har en betydande miljöpåverkan ska verksamhetsutövaren enligt 6 kap. miljöbalken samråda med berörda myndigheter, kommuner, organisationer och allmänheten. Samråden ska avse verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt innehållet och utformningen av en MKB. En organisation kan i det skedet, dvs. innan ansökan lämnas in till berörd tillståndsmyndighet, inkomma med synpunkter och faktaunderlag i ärendet samt peka på behov av kompletterande utredningar från verksamhetsutövarens sida.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> SOU 2005:59, *Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter*, s.170.

De samråd som avhandlas i denna rapport inleddes 2002 i samband med att SKB påbörjade sina platsundersökningar i Oskarshamn respektive Östhammars kommun.<sup>5</sup> Ungefär ett halvår innan SKB lämnar in sina sista ansökningar avser företaget att presentera en preliminär MKB som blir föremål för de sista samråden. Det innebär att de avslutande samråden kommer att genomföras tidigast under våren 2009.

## 2.2.1 Allmänna och regionala samråd

SKB har valt att dela upp det samrådsförfarande som föreskrivs i miljöbalken. I huvudsak bedrivs det därför två olika sorters samråd avseende slutförvaret och inkapslingsanläggningen. I ett av samråden möts SKB, tillsynsmyndigheterna samt berörd länsstyrelse och kommun. Dessa möten, som i fortsättningen kommer att benämnas *regionala samråd*, var från början inte offentliga. Sedan hösten 2005 kan emellertid allmänheten och olika organisationer delta som åhörare. Föreningarna är då inte en samrådspart, men vid två tillfällen under varje möte ges de och övrig allmänhet tillfälle att ställa frågor till SKB, Statens Strålskyddsinstitut (SSI), Statens Kärnkraftinspektion (SKI), länsstyrelsen och kommunen.

Den andra sortens samråd, kallat *allmänt samråd*, riktar sig huvudsakligen till allmänheten och olika organisationer. Dessa samråd genomförs som möten i respektive kommun. Inför mötena tar SKB fram ett underlag med ett visst tema. Innan själva samrådsmötet startar hålls det presentationer på det aktuella temat. Upp till två veckor efter genomfört möte ges organisationerna och övrig allmänhet möjlighet att inkomma med såväl muntliga som skriftliga synpunkter och frågor.

---

<sup>5</sup> I Oskarshamn har parterna samrått med varandra sedan mitten av 1990-talet, dvs. långt innan miljöbalken infördes 1999. De samråd enligt miljöbalken som avhandlas i denna rapport inleddes 2002 och 2003 då det genomfördes så kallade *tidiga samråd* mellan SKB, myndigheter och enskilda som kunde förväntas bli berörda av anläggningarna. SKB lämnade därefter in samrådsredogörelser till länsstyrelserna i Kalmar respektive Uppsala län. De båda länsstyrelserna beslutade att anläggningarna för slutförvar och inkapsling av kärnavfall kan antas ha betydande miljöpåverkan vilket innebär att ett förfarande med miljökonsekvensbeskrivning (MKB) och så kallade *utökade samråd* skulle genomföras. De utökade samråden påbörjades 2003 och vid dessa samråd behandlas inkapslingsanläggningen och slutförvaret tillsammans. År 2005 togs begreppen "tidigt" och "utökat" bort från lagtexten och benämningen är därför numera endast *samråd enligt miljöbalken*.

Förutom de två huvudsakliga samråden har det hållits några *separata samråd* som riktats särskilt till statliga myndigheter, regionala aktörer, närboende eller miljö- och naturorganisationer.

Mellan 2002 och 2007 har det genomförts sammanlagt 52 samråd enligt miljöbalken. I tabell 2.1 framgår hur dessa har fördelats mellan de olika sorters samråd som vi redogjorde för ovan. I tabellen framgår även om samrådet avsett Oskarshamn, Östhammar eller båda kommunerna samtidigt.

**Tabell 2.1. Samråd enligt miljöbalken 2002–2007**

<b>SKB:s samråd</b>	<b>Oskarshamn</b>	<b>Östhammar</b>	<b>Båda</b>
<i>Regionala samråd (Myndigheter, kommunen och länsstyrelsen)</i>	13	11	3
<i>Allmänna samråd (Allmänheten och olika organisationer)</i>	9	9	
<i>Separata samråd</i>	3	2	2
<b>Totalt</b>	<b>25</b>	<b>22</b>	<b>5</b>

Källa: Egna bearbetningar av mötesprotokoll och SKB:s årliga sammanställningar av samråden.

Av tabellen framgår att det har det hållits något fler samråd i Oskarshamn än i Östhammar. I kapitel 3 kommer vi att beskriva de ideella föreningarnas närvaro vid samrådsmötena. Ett samråd är dock inte bara ett möte vid vilket samrådsparterna kan ställa muntliga frågor. Som framgick ovan kan parterna också lämna in skriftliga frågor och synpunkter som sedan besvaras av SKB. Vissa av dessa kan leda till kompletterande utredningar och vidare diskussion. I kapitel 4 redovisas innehållet i och utformningen av de skriftliga frågor och synpunkter som ideella organisationer inkommit med i samband med de allmänna samråden.

## **2.3 Stödets syfte och grundläggande regelverk**

I ett delbetänkande i december 2003 föreslog den så kallade Finansieringsutredningen att det inom ramen för en försöksverksamhet skulle

lämnas ett ekonomiskt stöd till ideella organisationer för insatser i samband med lokaliseringsprocessen för ett slutförvar av använt kärnbränsle.<sup>6</sup> Regeringen och riksdagen valde att följa utredningens förslag i sak.<sup>7</sup> Mellan den 1 december 2005 och 31 december 2008 kan därför vissa föreningar få finansiellt stöd. De tilldelade medlen får sammanlagt uppgå till högst tre miljoner kronor per år.<sup>8</sup>

### **2.3.1 Öka kvaliteten och den demokratiska förankringen i samråds- och MKB-processen**

Finansieringsutredningen menade att kärnavfallsprojektet ställer höga krav på förtroende, öppenhet och dialog mellan de berörda parterna. Enligt utredningen fanns det därför anledning att underlätta för ideella föreningar att aktivt kunna delta i samrådsförfarandet och därigenom skapa bättre förutsättningar för en allsidig MKB.<sup>9</sup> Både regeringen och riksdagen delade utredningens uppfattning härvidlag. Bland annat anfördes att genom att allmänheten på så vis får stärkta resurser för att ställa relevanta och väl underbyggda frågor, höjs kvaliteten på samråden och det utredningsarbete som SKB ska presentera i sina tillståndsansökningar.<sup>10</sup>

Finansieringsutredningen, regeringen och riksdagen anförde dock inte bara effektivitetsskäl till varför det borde ges stöd till ideella organisationer som deltar i samrådsförfarandet kring det använda kärnbränslet. Även de långa tidsperspektiven vad gäller uppförandet, driften och inte minst tiden efter att slutförvaret försluts, ansågs medföra att allmänhetens förtroende är extra viktigt ur ett demokratiskt perspektiv. Statsmakterna menade därför att kommande beslut måste få en allsidig belysning och vara väl förankrade hos alla intressenter. Enligt regeringen och riksdagen förutsätter detta att nationella ideella organisationer aktivt kan delta i samrådsförfarandet.

---

<sup>6</sup> SOU 2003:128, *Förslag om försöksverksamhet med ekonomiskt stöd till vissa frivillighetsorganisationer*.

<sup>7</sup> Prop. 2003/04:116, bet. 2003/04:MJU21, rskr. 2003/04:235.

<sup>8</sup> Lagen (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. Förordning (1981:671) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m.

<sup>9</sup> SOU 2003:128, s.10.

<sup>10</sup> Prop. 2003/04:116, bet. 2003/04:MJU21, rskr. 2003/04:235.



## En fråga av både lokal och nationell betydelse

Varken regeringen eller riksdagen förtydligade vad som avses med ”nationella” föreningar. Det framstår dock som att nationellt förankrade föreningar som beviljas stöd, förutsätts kunna belysa andra frågor än vad t.ex. närboende och lokala föreningar primärt har möjlighet och intresse av att ägna sig åt. De boende i en kommun kan exempelvis förväntas ta större hänsyn till kortsiktiga näringspolitiska intressen än vad en nationellt förankrad förening gör.

Att valet för lokaliseringen av slutförvaret numera står mellan Östhammars och Oskarshamns kommun är heller inte någon tillfällighet. Erfarenheter från andra länder visar att acceptans för kärntekniska anläggningar är störst i områden där det redan finns kärnkraftverk. Befolkningen är vana vid frågan, och misstron och oron är därför mindre där än på andra platser. Detta beror inte minst på att det kärnavfall som ska tas om hand redan finns vid anläggningar i deras närhet. Forskare talar därför om ”kärnkraftssamhällen” och att lokaliseringar ofta görs på grundval av att liknande anläggningar redan finns i området.<sup>11</sup>

I ljuset av att cirka 80 procent av befolkningen i både Östhammars och Oskarshamns kommuner är positiva till att det etableras en slutförvarsanläggning i deras egen kommun, förefaller ovanstående erfarenheter även stämma in på Sverige.<sup>12</sup> Det använda kärnbränslet är dock mycket farligt och det tar omkring 100 000 år innan det nått en radioaktiv nivå som motsvarar det anrikade uran som bränslet tillverkas av.<sup>13</sup> Frågan om slutförvaret berör därför inte endast den nu levande generationen i de berörda kommunerna.

---

<sup>11</sup> Peter Simmons och John Walls (Draft september 2007), *CARL Thematic report – Limits to Stakeholder Involvement* s. 39 f. Anne Bergmans och Annelies Van Steenberge, (2006) *CARL Country report – Belgium* s. 7. Dresner, S. & Gilbert, M. *Decision-making processes for projects requiring environmental impact assessment: Case studies in six European countries*, “Journal of Environmental Assessment Policy and Management Vol.1, No. 1”, (March 1999) s.126.

<sup>12</sup> Uppgifterna bygger på en opinionsundersökning som undersökningsföretaget Synovate Temo utförde 2007 på uppdrag av SKB. SKB, *Pressmeddelande 2007-05-22*.

<sup>13</sup> SKB (2003), *Djupförvar av använt kärnbränsle*, s.3.

### 2.3.2 Stödet får användas till att ”följa frågan”

Enligt lagen (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m.(finansieringslagen) ska stödet användas till ”kostnader för stöd till ideella föreningar för insatser i samband med frågor om lokalisering av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle i den utsträckning och på de villkor som regeringen bestämmer.”<sup>14</sup>

Att stödet inte bara ska kunna avse föreningarnas direkta kostnader för att delta i specifika samrådsmöten, framgår även av förarbetena till lagen. Finansieringsutredningen framförde bland annat att stödet skulle ”avse kostnader för att följa och bedöma frågor om slutförvar av kärnavfall med särskild tonvikt på ett sådant förvars påverkan på miljön.”<sup>15</sup> De kostnader som skulle kunna täckas av stödet borde enligt utredningen kunna omfatta bland annat löner, lokaler, administration, informationsinsamling samt utredningsverksamhet som syftar till att skapa underlag för att ställa kvalificerade frågor i samrådsförfarandet.

Regeringen och riksdagen anförde också att föreningarna måste kunna anlita den sakkunskap som de behöver och har förtroende för. Regeringen var i sin proposition dock tydlig över att stödet inte var att betrakta som ett generellt bidrag till ideella organisationer som är allmänt intresserade av slutförvarsfrågan:

”Stöd skall *endast* [vår kursivering] kunna utgå för vissa kostnader i samband med föreningens deltagande i sådant utökat samråd som föreskrivs i 6 kap. miljöbalken och i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet avseende anläggningar som behövs för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle. Stödet skall inte kunna användas för kostnader för information direkt till allmänheten utöver vad som avser det utökade samrådet.”<sup>16</sup>

Även Miljö- och jordbruksutskottet skrev i sitt betänkande att stödet *endast* skulle kunna utgå till vissa kostnader i samband med föreningarnas deltagande i samråden. Av betänkandet framgick dock också

<sup>14</sup> 4 § Lag (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. Lag (2004:598). Den 1 januari 2008 ersattes lagen (1992:1537) av lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet. Den nya lagen anvisar att stödet ska användas på samma sätt som tidigare.

<sup>15</sup> SOU 2003:128, s.14.

<sup>16</sup> Prop. 2003/04:116, s.57.

att Finansieringsutredningens delbetänkande fortfarande bereddes inom Regeringskansliet och att utskottet ansåg att regeringen borde bestämma omfattningen av villkoren för stödet.<sup>17</sup> Detta skedde genom att regeringen ändrade förordningen (1981:671) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. (finansieringsförordningen).<sup>18</sup> Av förordningen framgår att stödet *inte endast* behöver avse kostnader i samband med föreningarnas deltagande i samråden:

”Stöd enligt 7 a § skall avse föreningens kostnader för att delta i samrådsförfarande enligt 6 kap. miljöbalken eller 5 b § tredje stycket lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet avseende anläggning för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle *samt kostnader för att kunna följa och bedöma frågor som rör slutförvaring av använt kärnbränsle och sådan slutförvarings påverkan på människors hälsa eller miljön*[vår kursivering]. Kostnaderna får omfatta lönekostnader, lokalkostnader samt övriga administrativa kostnader. Stödet får inte avse kostnader för information riktad direkt till allmänheten utöver vad som avser det utökade samrådsförfarandet.”

Som framgår av den ovanstående kursiveringen ger förordningen möjlighet för en vidare användning av stödet än vad som explicit framgick av såväl regeringens proposition som Miljö- och jordbruksutskottets betänkande. Men trots allt kvarstår att föreningar som får stöd ska delta i samrådsförfarandet. Av förordningen är det dock tydligt att stödet får användas till annat än till *direkta kostnader* i samband med ett specifikt samrådsmöte.

### 2.3.3 Grundläggande krav på föreningarna

Stödet till de ideella föreningarna får uppgå till sammanlagt högst tre miljoner kronor per år. En enskild förening, eller en sammanslutning av flera föreningar, får tilldelas maximalt 2,5 miljoner kronor varje kalenderår. I finansieringsförordningen återges ett antal preciserade krav som måste uppfyllas av de föreningar som gör anspråk på att få stöd. Stöd får endast lämnas till ideella föreningar som:

---

<sup>17</sup> Bet. 2003/04:MJU21.

<sup>18</sup> Förordning (1981:671) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. 7a -7c §§ (Ändring Förordning 2004:720). Förordning (1981:671) ersattes 2008-01-01 av Förordning (2007:161) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet.

1. utnyttjar rätten att delta i sådant utökat samråd som föreskrivs i miljöbalken avseende anläggning för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle,
2. har en styrelse som utses av medlemmarna under demokratiska former och årligen håller stämma i vilken medlemmarna får delta,
3. har en stadga som beslutas av stämman och anger föreningens namn och ändamål, hur beslut fattas, hur styrelsen utses samt hur revisorer som kontrollerar styrelsens verksamhet utses,
4. inte bedriver näringsverksamhet, samt
5. har minst 2 000 medlemmar, eller är en sammanslutning av ideella föreningar som tillsammans har minst 2 000 olika personer som medlemmar och där varje förening som ingår uppfyller kraven i punkterna 2 och 4.<sup>19</sup>

De föreningar som får stöd måste alltså delta i de samråd som vi beskrivit tidigare i detta kapitel. Vidare ställer punkterna 2 och 3 krav på föreningarna att de ska vara demokratiska uppbyggda. I varken Finansieringsutredningens betänkande eller den efterföljande propositionen angavs några närmare skäl till varför de föreningar som ska erhålla stöd måste ha minst 2 000 medlemmar i enlighet med punkt 5. Utredningen angav dock i en fotnot att kravet på medlemsantal överstämmer med vad som föreskrivs i miljöbalken om talerätt för ideella föreningar som i sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöintressen. Det innebär att ideella miljöorganisationer som får stöd från Kärnavfallsfonden per definition uppfyller två av tre grundläggande kraven för att få överklaga domar och beslut enligt miljöbalken. Det tredje kravet som ställs enligt miljöbalken är att föreningarna har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Förordning (1981:671) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m., 7a -7c §§. I Förordning (2007:161) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet, som trädde i kraft 2008-01-01, återges villkoren i 32-33 §§. I den nya förordningen har punkt 4 ändrats till att föreningarna inte får ha *näringsverksamhet som sin huvudsakliga inkomstkälla*. Skälet till att den äldre förordningen redovisas i texten är att det är den som har gällt under den tid som täcker Statskontorets utvärdering.

<sup>20</sup> Miljöbalken, 16 kap. 13 §. Se även SOU 2005:59, s.170.

## **Stödet är väl reglerat**

En utredning av bidrag till ideella organisationer som Statskontoret genomförde 2004 visade att 70 procent av alla statliga bidrag till ideella organisationer saknade författningsstöd.<sup>21</sup> I rapporten identifierades också fyra olika strukturella bidragsvillkor. Dessa var krav på demokratisk uppbyggnad, geografisk spridning, minsta antal medlemmar samt att föreningens verksamhet är bestående. Det var dock bara cirka 20 procent av alla bidrag som omfattades av ett eller flera av dessa villkor. Med tanke på att de föreningar som får bidrag ur Kärnavfallsfonden ska verka nationellt, vara demokratisk uppbyggda samt ha minst 2 000 medlemmar är det stöd som vi utvärderat alltså förhållandevis väl reglerat.

## **2.4 Stödet finansieras genom fonderade medel**

De flesta stöd till ideella föreningar som regering och riksdag beslutar om finansieras genom skattemedel. Det stöd som är föremål för vår utvärdering kommer dock från fonderade medel. Dessa medel har sitt ursprung i att kärnkraftsföretagen på 1970-talet byggde upp kapital som skulle täcka framtida kostnader för att ta hand om kärnavfall. I början av 1980-talet fördes tillgångarna över till ett statligt fonderings-system och sedan dess betalar kärnkraftsföretagen löpande in en avgift till staten. Avgiften, vars omfattning årligen beslutas av regeringen, utgår per kilowattimme levererad el och kostnaden ingår i det elpris som konsumenterna betalar till kärnkraftsföretagen.

### **2.4.1 Kärnavfallsfonden**

Sedan 1996 hanteras de fonderade medlen i Kärnavfallsfonden. Fram till och med 2007 hade sammanlagt 28 miljarder kronor betalats in till fonden. Avkastningen hade fram till dess uppgått till mer än 30 miljarder kronor samtidigt som kostnaderna varit drygt 19 miljarder kronor. Det bokförda värdet av fondkapitalet uppgick vid årsskiftet 2007/2008 därför till 39 miljarder kronor. De framtida kostnaderna för att ta hand

---

<sup>21</sup> Statskontoret (2004:17), *Bidrag till ideella organisationer*, s.8.

om det använda kärnbränslet och annat kärnavfall, beräknas uppgå till mer än 50 miljarder kronor. En betydande del av den totala kostnaden avser slutförvaret och rivningen av kärnkraftsreaktorerna.<sup>22</sup>

Medlen i fonden förvaltas av *Kärnavfallsfondens styrelse* som är en statlig myndighet. Det är dock inte styrelsen, utan SKI som beslutar om utbetalningar ur fonden. I tabell 2.2 framgår hur dessa utbetalningar har fördelats 2005–2007.

**Tabell 2.2. Ersättning ur Kärnavfallsfonden 2005–2007 (tkr)**

<b>Mottagare</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Ringhals AB	311 118	329 228	363 432
Forsmarks Kraftgrupp AB	298 186	314 411	346 950
OKG AB (Oskarshamn)	202 168	214 291	236 596
Barsebäcks Kraft AB	129 225	236 825	239 184
Enligt Studsvikslagen	49 090	119 428	147 344
Kommuner	11 232	11 975	14 796
Statliga myndigheter	4698	5678	11 537
<i>Ideella föreningar</i>	<i>3 000</i>	<i>2 958</i>	<i>2970</i>
<b>Summa</b>	<b>1 008 717</b>	<b>1 234 794</b>	<b>1 362 809</b>

Källa: Egna bearbetningar av Kärnavfallsfondens styrelses årsredovisningar 2005-2007.

I tabellen framgår att det utgått i det närmaste maximalt stöd, dvs. tre miljoner kronor om året, till ideella föreningar 2005–2007. Detta utgör dock mindre än tre promille av de årliga utbetalningarna från fonden. Merparten av de årliga ersättningarna ur fonden går till de företag som driver de svenska kärnkraftverken. Företagen använder medlen till att finansiera verksamheten i deras gemensamma intressentbolag, SKB.

### **Kommunerna kan få medel ur Kärnavfallsfonden**

Även kommuner kan erhålla medel från Kärnavfallsfonden. Enligt finansieringslagen ska stödet avse de kostnader kommunerna har för information till allmänheten i frågor som rör hantering och slutförvaring av kärnavfall. Det finns dock inga preciserade krav likt de som gäller för föreningarna beträffande vad stödet får användas till. De båda berörda kommunerna, Oskarshamn och Östhammar, har också organiserat sitt arbete på olika sätt. Det har medfört att medlen inte

<sup>22</sup> SOU 2004:125, *Betalningsansvaret för kärnavfallet*. Kärnavfallsfondens styrelse, *Årsredovisning 2007*. Kärnavfallsfondens styrelses hemsida, [www.kaf.se](http://www.kaf.se).

används likadant i de båda kommunerna. I Östhammar fördelar kommunen en del av det stöd man får ur fonden till framförallt *Opinionsgruppen för säker slutförvaring i Östhammar (Oss)*, men också i mindre utsträckning till föreningarna *Energi för Östhammar (EFÖ)* och *Östhammars Naturskyddsförening (ÖNF)*.<sup>23</sup>

Oskarshamns kommun har skapat ett särskilt projekt med uppgift att ta fram underlag inför att fullmäktige ska besluta om kommunen ska tillåta att det uppförs ett slutförvar. Projektet finansieras av de medel kommunen erhåller från Kärnavfallsfonden.<sup>24</sup> De lokala föreningarna medverkar i projektet genom att de bland annat deltar i olika arbetsgrupper. För sina arbetsinsatser får organisationerna visst arvode, men de får inga fria medel på det sätt som sker i Östhammars kommun.

## 2.4.2 Andra möjliga sätt att finansiera stödet

Det har inte varit självklart att det stöd som är föremål för denna utvärdering skulle finansieras via Kärnavfallsfonden. I Finansieringsutredningens delbetänkande lämnade fyra av utredningens åtta experter ett särskilt yttrande. De framförde bland annat att stödet till organisationerna är en kostnad som drabbar verksamhetsutövaren, vilket inte är förenligt med gällande lagstiftning. De fyra experterna ansåg även att tillgångarna i Kärnavfallsfonden ska användas till att finansiera omhändertagandet av använt kärnbränsle, inte som bidrag till miljöorganisationer. Om ett stöd trots allt skulle anses nödvändigt, menade experterna att det vore bättre om bidraget som utgår från Kärnavfallsfonden till kommunerna, utökades i syfte att de i sin tur skulle bevilja föreningarna stöd.<sup>25</sup>

Det har även förekommit förslag om att stödet borde finansieras via statsbudgeten. När Finansieringsutredningen lämnade sitt slutbetänkande

---

<sup>23</sup> 2005–2007 beviljades Östhammars kommun sammanlagt fyra miljoner kronor årligen från Kärnavfallsfonden. Kommunen använde dock bara drygt tre miljoner kronor per år. Från dessa medel tilldelades OSS 307 000 kr 2005, 225 000 kr 2006 och 298 000 kr 2007. EFÖ erhöll 3680 kr (2005), 10943 kr (2006) och 25 000 kr (2007). ÖNF erhöll 3842 kr (2005) och 4250 (2006).

<sup>24</sup> 2005-2007 erhöll Oskarshamns kommun sammanlagt 19,5 miljoner kronor ur Kärnavfallsfonden.

<sup>25</sup> SOU 2003:128, bilaga 4 s.109 ff.

de fick Lagrådet möjlighet att yttra sig över den punkt i finansieringslagen som innebär att Kärnavfallsfondens medel får användas som stöd till ideella föreningars kostnader för insatser i samband med frågor om lokalisering av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle. Lagrådet anförde då bland annat att behovet av understöd till ideella föreningar normalt tillgodoses genom skattemedel och inte genom avgifter som är avsedda för att täcka specifika kostnader i samband med industriell eller kommersiell verksamhet.<sup>26</sup> Den utredning av bidrag till ideella organisationer som Statskontoret genomförde 2004 visade dock att Miljödepartementet endast ansvarade för stöd om drygt 20 miljoner kronor. Det motsvarade 0,3 procent av de statliga bidragen till ideella organisationer.<sup>27</sup>

## 2.5 Beviljade medel

Samtliga nationella ideella föreningar som har ansökt om stöd har också beviljats medel, om än med ett mindre belopp än de ansökt om. Mer än 95 procent av stödet har tilldelats *Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG)* och *Miljörörelsens kärnavfallssekretariat (Milkas)*. Därutöver har även *Sveriges energiföreningars riksorganisation (SERO)* och *Miljövänner för kärnkraft (MFK)* erhållit stöd ur Kärnavfallsfonden. I tabell 2.3 framgår hur SKI har fördelat stödet till ideella föreningar 2005–2008.

---

<sup>26</sup> Lagrådet (2006), *Yttrande över Finansieringen av kärnavfallens slutförvaring*. Utdrag ur protokoll vid Lagrådets sammanträde 2006-03-09.

<sup>27</sup> Den enda myndighet inom Miljödepartementets område som erhöll anslag att fördela till ideella organisationer var Naturvårdverket. Cirka 75 procent av de medel verket hade att fördela 2004 var ämnade för friluftorganisationer. Statskontoret (2004:17). 2007 omfattade bidragen som refereras till i texten 33,4 Mkr.



**Tabell 2.3. Beviljat stöd till ideella organisationer 2005-2008 (kr)**

<b>Mottagare</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
MKG	1 950 000	1 925 000	1 925 000	1 925 000
Milkas	1 000 000	1 000 000	925 000	925 000
SERO	-	75 000	150 000	150 000
MFK	50 000	-	-	-
<b>Summa</b>	<b>3 000 000</b>	<b>3 000 000</b>	<b>3 000 000</b>	<b>3 000 000</b>

Källa: SKI:s beslut 2005-2008.

Not: Tabellen avser hur mycket stöd SKI beviljat de ideella föreningarna. År 2005 utnyttjade dock inte MFK 42 000 kronor av det stöd föreningen erhållit. Dessa medel betalades tillbaka 2006, vilket innebar att det endast utgick 2 958 000 kronor netto i ersättning till ideella organisationer detta år. År 2006 utnyttjade Milkas inte 30 000 kronor av det stöd de beviljats. Medlen betalades tillbaka året därpå, vilket innebar att det utgick 2 970 000 kr kronor netto till ideella föreningar 2007 (se tabell 2.2).

### **2.5.1 Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG)**

I samband med att Finansieringsutredningen utredde frågan om stöd till ideella organisationer påbörjades ett flertal diskussioner mellan olika miljöorganisationer. Dessa resulterade bland annat i att Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG) bildades enligt en modell som hämtades från det Internationella försurningssekreterariatet.<sup>28</sup> Idag är MKG ett samarbete mellan *Naturskyddsföreningen, Fältbiologerna, Naturskyddsförbundet i Kalmar län, Naturskyddsföreningen i Uppsala län* och *Opinionsgruppen för säker slutförvaring i Östhammar (Oss)*. Tillsammans företräder de fem intresseföreningarna cirka 180 000 medlemmar, varav minst 170 000 tillhör Naturskyddsföreningen. MKG:s styrelse består av ledamöter från samtliga fem samarbetsorganisationer och föreningen har ett kansli i Göteborg. Som framgår av tabell 2.3 har MKG fått närmare två tredjedelar av det tillgängliga stödet.

### **2.5.2 Miljörörelsens kärnavfallssekreterariat (Milkas)**

Diskussionerna mellan miljörörelsens organisationer ledde även fram till att Miljörörelsens kärnavfallssekreterariat (Milkas) bildades. Milkas

---

<sup>28</sup> SOU 2003:128, s.75.

är ett samarbete mellan *Miljöförbundet Jordens vänner(MJV)* och *Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen(FMKK)*. MJV har sitt säte i Göteborg och FMKK återfinns i Stockholm. Ordförandeskapet i Milkas har skiftat mellan de båda samarbetsorganisationerna och så har även lokaliseringen av föreningens kansli. Genom sina båda intresseföreningar representerar Milkas cirka 3 000 medlemmar.

### **2.5.3 Sveriges energiföreningars riksorganisation (SERO)**

Sveriges energiföreningars riksorganisation (SERO) erhöll stöd för första gången 2006. Till skillnad från MKG och Milkas existerade SERO redan innan stödet till ideella organisationer började utredas. Organisationen är dessutom inte en sammanslutning av flera olika föreningar, utan en enskild organisation med drygt 2 000 medlemmar. Deras huvudsakliga syfte är dock inte att arbeta med slutförvaret av kärnavfall. Av portalparagrafen i SERO:s stadgar framgår att ”Avsikten för föreningens verksamhet är att genom främjandet av förnybar energi värna om och skydda miljön.”<sup>29</sup> Föreningen består av ett antal sektioner där den största arbetar med frågor som rör vindkraft. Det finns inte någon sektion som är inriktad mot kärnavfall utan frågan hanteras i huvudsak av tre representanter för föreningen.

### **2.5.4 Miljövänner för kärnkraft (MFK)**

Till skillnad från övriga föreningar som tilldelats medel ur Kärnavfallsfonden är Miljövänner för kärnkraft (MFK) uttalat positivt inställda till kärnkraft. I Östhammar finns en lokal förening, Energi för Östhammar (EFÖ) som också ingår i MFK. MFK beviljades medel för 2005. Merparten av de tilldelade 50 000 kronorna användes dock inte och föreningen betalade därför tillbaka 42 000 kr påföljande år. Under 2005 genomförde MFK en granskning av sitt medlemsregister och fann då att föreningen inte nådde upp till de 2 000 medlemmar som krävs för att få stöd ur Kärnavfallsfonden. MFK ansökte därför aldrig om stöd 2006. Föreningen har enligt egen uppgift idag cirka 1 000 medlemmar.

<sup>29</sup> SERO, *Stadgar för Sveriges Energiföreningars RiksOrganisation*. [www.sero.se](http://www.sero.se) 2007-11-01.

## 2.6 Handläggningen av stödet

SKI är framförallt en tillsyns- och kontrollmyndighet när det gäller säkerhet och drift av kärntekniska anläggningar. Myndigheten ansvarar dock även för utbetalningarna av medel från Kärnavfallsfonden. SKI prövar och beslutar om stöd till föreningar som har kostnader för insatser i samband med frågor om lokalisering av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle.

### 2.6.1 Beslutsprocessen

De föreningar som önskar få stöd från Kärnavfallsfonden ska inkomma med en ansökan om detta till SKI senast den 1 oktober året före det kalenderår som stödet avser. SKI prövar ansökan och meddelar sedan sitt beslut om, och i så fall i vilken omfattning, respektive förening ska erhålla medel följande år. En första utbetalning görs sedan i januari månad. Senast den 31 mars ska de organisationer som tilldelats medel föregående kalenderår redovisa hur detta stöd har använts. Redovisningen ligger till grund för om SKI ska betala ut resterande beviljat belopp för innevarande år. Den 1 oktober lämnar organisationerna återigen in en ansökan för nästkommande år. I ansökan bifogas en redovisning av hur de medel som organisationen har erhållit har använts de första åtta månaderna under innevarande år.

### 2.6.2 Fördelningen av stödet

Det sammanlagda ansökta beloppet har allt sedan stödet infördes 2005 överstigit de tre miljoner kronor som finns tillgängliga för varje kalenderår.<sup>30</sup> Av finansieringsförordningen framgår att SKI då ska fördela stödet så att det ges en jämn *geografisk spridning* och med beaktande av föreningarnas *medlemsantal* och *behov* samt *tidigare erhållet stöd*.

---

<sup>30</sup> Ansökningarna har totalt omfattat 4 575 000 kr (2005), 6 950 000 kr (2006), 5 800 000 (2007), 4 870 000 (2008). MKG har varje år ansökt om att det maximala belopp som enskild förening kan erhålla (2,5 miljoner kr/år). Milkas har sökt maximalt stöd 2005-2007.

När SKI tog de första besluten om stöd avseende verksamhetsåret 2005 ansåg myndigheten att det inte var lämpligt att fördela stödet utifrån antalet medlemmar som respektive förening företräder. SKI bestämde sig för att MKG skulle erhålla ungefär 80 procent av det maximala stöd om 2,5 miljoner som en enskild förening kan beviljas. SKI bedömde att Milkas borde få ungefär 40 procent av det maximala stödet.<sup>31</sup> En viktig grund för dessa beslut var att SKI ansåg att en sådan fördelning skulle ge det största totala mervärdet av stödet.

### **Stödet beviljas med kontinuitet**

SKI har inte funnit anledning att överge de bedömningar som gjordes inför den inledande fördelningen av stödet. Myndighetens företrädare har vid flera tillfällen också framfört att de anser det viktigt att stödets storlek till föreningarna inte avviker allt för mycket från år till år. Deras bedömning är också att det krävs en viss mängd pengar för att kunna bedriva en verksamhet på området.

I de årliga besluten om stöd framgår inte om SKI har gjort någon prövning av vilket *behov* av stöd respektive förening har.<sup>32</sup> I besluten för 2008 nämns betydelsen av *geografisk spridning* beträffande det beviljade stödet till MKG och Milkas. Myndigheten konstaterar att MKG är verksamma lokalt, regionalt och nationellt, medan Milkas endast återfinns på nationell nivå. Beträffande föreningarnas *medlemsantal* är det under senare år endast i MKG:s beslut som det indikeras att detta har haft betydelse för storleken av det beviljade stödet.<sup>33</sup> Eftersom Milkas får hälften så mycket stöd som MKG, trots att de representerar ungefär 50 gånger färre medlemmar, har detta dock inte haft någon avgörande betydelse för fördelningen av stödet.

I besluten under senare år är det tydligt att SKI tar stor hänsyn till principen *tidigare erhållet stöd*. I samtliga beslut 2007 och 2008, har myndigheten betonat att de anser att stödet bör tilldelas ”med rimlig kontinuitet”.

---

<sup>31</sup> För en närmare beskrivning av hur SKI fördelat stödet, se tabell 2.3.

<sup>32</sup> SKI, Beslut om stöd till MKG/Milkas/SERO enligt lagen (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. Dnr. 2006/938, 2006/939, 2007/1696, 2007/1705, 2007/1713.

<sup>33</sup> I samtliga beslut konstateras dock att föreningarna uppfyller minimikravet om 2 000 medlemmar.

### 2.6.3 SKI:s uppföljning och kontroll

När det gäller uppföljningen av de beviljade medlen föreslog Finansieringsutredningen att föreningarna efter varje kalenderår skulle lämna in en redovisning av kostnader och verifikationer till SKI. Denna redovisning borde enligt utredningen undertecknas av mottagande organisations revisor som med sin underskrift skulle intyga att medlen har använts för de ändamål som uppgavs för SKI i samband med att myndigheten beviljade ansökan och stödet betalades ut.

Till skillnad från de i avsnitt 2.3.3 redovisade kraven på de föreningar som ska beviljas stöd valde regeringen dock att inte ta med dessa förslag i finansieringsförordningen. Det enda som framgår av förordningen när det gäller redovisningen av beviljade medel, är att i de fall ”sökanden tidigare har fått stöd skall en redogörelse för hur det stödet har använts bifogas ansökningsen.” Finansieringsförordningen ger dock möjlighet för SKI att utfärda föreskrifter för verkställigheten av stödet. Myndigheten har emellertid valt att inte utnyttja denna möjlighet. Istället har SKI beslutat om administrativa riktlinjer för prövningen av ansökningarna. Av riktlinjerna framgår att de intyg från revisorerna som SKI ska begära in, även ska styrka uppgifterna om ”medlemsantal samt att föreningen inte bedriver näringsverksamhet”.<sup>34</sup>

Enligt de administrativa riktlinjerna ska SKI begära in en redogörelse för hur stödet har använts. Redogörelsen ska vara verifierad av föreningens revisorer. Det finns dock inga krav på att dessa, i likhet med Finansieringsutredningens förslag, med sina underskrifter ska intyga att medlen har använts för de ändamål som uppgavs i samband med att SKI beviljade ansökan och stödet utbetalades. Det framgår heller inte att underskrifterna avser styrka att stödet har använts i enlighet med gällande regelverk. I riktlinjerna anges inte att SKI, på det sätt som Finansieringsutredningens föreslog, ska begära in en redovisning av kostnader och verifikationer.

---

<sup>34</sup> SKI (Beslut 2004-10-11), *Administrativa riktlinjer avseende prövning av ansökan om stöd till ideella föreningar för insatser i samband med lokalisering av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle*. Dnr. 3.34-040986.

## **Föreningarna uppfyller de grundläggande kraven**

Vår genomgång av SKI:s beslut visar att myndigheten har begärt in och fått underskrifter från föreningarnas revisorer som styrker uppgifterna om medlemsantal samt att föreningen inte bedriver näringsverksamhet. SKI begär även in dokument som visar att föreningarna håller stämman, utser styrelse och har stadgar som uppfyller kraven i finansieringsförordningen. Av dokumentationen framgår också att föreningarna har deltagit i sådana samråd som föreskrivs i miljöbalken. Vid några tillfällen har de nödvändiga dokumenten saknats i föreningarnas ansökningar, vilket har föranlett SKI att begära in kompletteringar till ansökningarna.

## **SKI:s kontroll av hur medlen används**

De redogörelser som lämnas in till SKI innehåller dock varken verifikation eller en specificerad redovisning av de utgifter som stödet har använts till. SKI har nöjt sig med att begära in föreningarnas ordinarie årsredovisning bestående av verksamhetsberättelser, balans- och resultaträkningar samt tillhörande revisionsberättelser. Av verksamhetsberättelsen går det att på en övergripande nivå utläsa vad föreningen haft för aktiviteter under året. Resultaträkningarna ger en översiktlig bild av hur mycket föreningarna spenderat på resor, logi, litteratur, administration etc. De revisionsberättelser som bifogas redogörelserna avser att bekräfta att räkenskaperna ger en rättvisande bild av föreningens resultat och ställning i enlighet med god revisionssed. Det innebär att revisorerna med sina underskrifter inte tillstyrker att stödet har använts i enlighet med syftet och gällande regelverk, utan endast att redovisningen håller sig inom de ramar och regler som gäller i allmänhet för ideella föreningar.

Enligt de auktoriserade revisorer som granskat MKG:s respektive Milkas årsredovisningar krävs det en särskilt utökad revision för att avgöra om medlen har använts i enlighet med stödets regler. Revisorerna menar också att det är såväl vanligt som vedertaget att den ansvariga revisionsbyrån får ett sådant tilläggsuppdrag i samband med att organisationer erhåller medel som liknar det stöd som är föremål för denna utvärdering.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Telefonintervjuer med Staffan Svedin, Revisorsalliansen samt Marie Liedberg, Öhrlings Pricewaterhousecoopers, båda 2007-09-11. De båda auktoriserade revisorerna har granskat årsredovisningarna för MKG respektive Milkas.

## **SKI har dubbla roller – besluta och granska**

Att SKI inte närmare kontrollerar hur de beviljade medlen används har flera orsaker. En av de viktigaste är att myndigheten anser att de svåriligen kan medverka i besluts- och samrådsprocessen om de samtidigt ska granska hur föreningarna använder stödet. SKI anser därför att de båda uppgifterna är oförenliga. Sedan 2007 har dock SKI delat upp de båda verksamheterna på olika avdelningar i syfte att minska denna rollkonflikt. SKI har också framfört till Statskontoret att det skulle behövas ytterligare resurser för att myndigheten ska kunna utvärdera hur medlen använts samt att det inte funnits tydliga kriterier för hur en sådan granskning ska utföras. Därtill menar SKI att de genom sin roll som samrådspart får en god uppfattning i vilken omfattning som föreningarna deltar i samrådsmöten och andra aktiviteter.

### **2.6.4 Otydligheter i Milkas organisation**

SKI har vid några tillfällen varit osäkra på vem som egentligen representerar Milkas då myndigheten emellanåt fått in ansökningshandlingar och redogörelser från olika håll. De byten av styrelser som föreningen genomfört vid några tillfällen tycks också ha fått konsekvenser för effektiviteten i föreningens ansökningar och redogörelser till SKI av hur stödet använts.<sup>36</sup> Därutöver har Milkas revisorer påtalat att ”styrelsen inte bedrivit förvaltningen på ett ändamålsenligt sätt” samt att ”organisationen i styrelsen har varit otydlig och gett ett mycket rörigt intryck”.<sup>37</sup>

## **2.7 Sammanfattande slutsatser**

Det stöd som utvärderas i denna rapport tillkom i första hand för att nationella ideella föreningar skulle få utökade möjligheter att delta i de samråd som föreskrivs i miljöbalken. Dessa samråd kommer att slutföras tidigast våren 2009, dvs. efter att den nuvarande försöksverksam-

---

<sup>36</sup> Förutom vid intervjuer med SKI framgår detta även av Milkas korrespondens med myndigheten. Se exempelvis e-postväxling mellan SKI och Milkas kassör i augusti 2006 samt mellan SKI och Milkas ordförande i april 2007.

<sup>37</sup> Maria Larsson, Öhrlings PricewaterhouseCoopers och Ola Jönsson, föreningsrevisor. ”Revisionspm till styrelsen för Milkas 2006-05-11”. SKI Dnr. 2006/940.

heten löper ut den 31 december 2008. Statsmakternas intentioner har varit att stödet ska medföra att föreningarna kan ställa relevanta och underbyggda frågor och därmed höja kvaliteten på samråden och det utredningsarbete som SKB ska presentera i sina tillståndsansökningar. Regeringen och riksdagen menade också att frågan om slutförvar är så unik att det är viktigt att den får en allsidig belysning samt att kommande beslut förankras hos alla intressenter.

De kostnader som stödet används till behöver inte hänföras till ett specifikt samrådstillfälle eller möte. Föreningarna är tämligen fria att använda medlen till att följa frågan och skaffa sig kunskaper om kärnavfall. Avsikten är dock att föreningarnas kunskaper och arbete ska kunna kanaliseras via samråden och så småningom i den miljökonsekvensbeskrivning som SKB ska presentera.

Det är SKI som prövar och beslutar om det stöd som ska utgå från Kärnavfallsfonden. SKI har dock framfört att uppgiften att bevilja föreningarna stöd borde utföras av någon annan aktör eftersom myndigheten också är en part i samråden. Det har även funnits förslag på att stödet borde finansieras med hjälp av skattemedel eller via det bidrag som kommunerna får från fonden. Större delen av stödet, som kan omfatta tre miljoner kronor per år, har tillfallit de båda föreningarna MKG och Milkas. I sina årliga beslut om stöd har SKI särskilt betonat att det är viktigt att stödet ges med rimlig kontinuitet. De beviljade beloppen har i princip också varit desamma från år till år. Detta ska även ses i ljuset av att det bortsett från 2005 är samma tre föreningar som ansökt om stöd varje år.

SKI kontrollerar att föreningarna som får stöd uppfyller de grundläggande krav som återfinns i finansieringsförordningen. När SKI beviljar medel ur Kärnavfallsfonden har myndigheten dock varit noga med att inte värdera hur effektivt föreningarna har använt tidigare beviljat stöd. Ett viktigt skäl till detta är att myndigheten anser att man svårligen kan medverka i besluts- och samrådsprocessen om de samtidigt ska granska hur föreningarna använder stödet. SKI har därför nöjt sig med att inhämta föreningarnas årsredovisningar bestående av verksamhetsberättelser, balans- och resultaträkning och tillhörande revisionsberättelse. Det innebär att de underskrifter från föreningarnas revisorer som SKI begär in endast tillstyrker att redovisningen håller sig inom de



ramar och regler som gäller i allmänhet för ideella föreningar. Revisorerne tillstyrker alltså *inte att stödet har använts på avsett sätt och i enlighet med gällande regelverk*. Detta förfaringssätt ligger i linje med SKI:s administrativa riktlinjer för hur de beviljade medlen ska redovisas och följas upp.

Sammantaget konstaterar Statskontoret att de föreningar som har tilldelats medel ur Kärnavfallsfonden uppfyller de grundläggande krav som återges i finansieringsförordningen samt att den kontroll SKI utför härvidlag är fullt tillräcklig. Däremot ger inte SKI:s uppföljning svar på om medlen alltid används i enlighet med syftena och regelverket för stödet. För detta hade det krävs att enskilda verifikationer kontrolleras eller att det genomförs en så kallad utökad revision av stödets användning. De revisorer som granskat de berörda föreningarnas årsredovisningar har emellertid inte haft något sådant uppdrag.



### 3 Hur stödet har använts

Den första fråga som Statskontoret ska besvara i denna utvärdering är om det stöd som ideella föreningar erhåller ur Kärnavfallsfonden har använts på avsett sätt. Föregående kapitel visade dock att SKI:s kontroll inte är tillräcklig för att avgöra om alla de utgifter som stödet används till faller inom ramen för dess syfte och regelverk. Statskontoret kan emellertid inte granska alla verifikationer sedan 2005. Denna utvärdering kommer därför inte att kunna visa om samtliga kostnader som stödet har använts till varit i enlighet med stödets syfte.

Det finns trots detta förutsättningar för att beskriva hur stödet har använts i stora drag. De två föreningar som har tilldelats 95 procent av allt stöd, MKG och Milkas, har i allt väsentligt inga andra intäkter än de medel de får från Kärnavfallsfonden. Vi har därför kunnat utnyttja de båda föreningarnas årsredovisningar till att sammanställa en översiktlig bild av hur merparten av stödet har använts. I det följande kommer vi därför att redogöra för hur MKG och Milkas använt de sammanlagt 8,7 miljoner kronor som föreningarna har tilldelats 2005–2007.<sup>38</sup>

#### 3.1 Föreningarnas kostnader för olika verksamheter

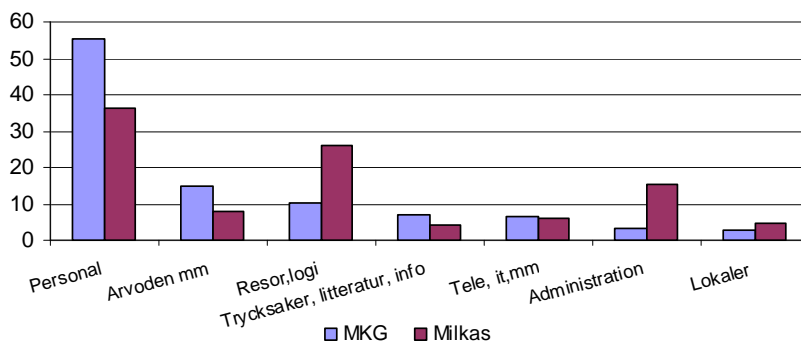
I syfte att få en överskådlig bild av hur stödet använts har vi delat in de redovisade kostnaderna i föreningarnas årsredovisningar för åren 2005–2007 i olika grupper. I de fall vi har varit osäkra vad som rymts under vissa kostnadsposter i föreningarnas resultaträkningar har vi bitt MKG och Milkas att klarlägga detta. Den totala kostnaden i respektive grupp har sedan ställts i relation till samtliga kostnader som respektive

---

<sup>38</sup> Det bidrag som SERO beviljats är förhållandevis litet och föreningen ägnar sig i huvudsak åt andra energirelaterade frågor. Det är därför inte särskilt givande att jämföra SEROs kostnadsfördelning och användning av stödet med hur MKG och Milkas använder sina medel. I våra kontakter med SERO har föreningen dock framfört att merparten av deras stöd har gått till resor i samband med samrådsmötena samt till utgifter i samband med upprättandet av olika remissvar. MFK har endast använt 8 000 kronor av medlen ur Kärnavfallsfonden, och vi har inte funnit anledning att studera hur dessa medel användes.

förening haft under samma tid. I diagram 3.1 framgår hur stora andelar av stödet till MKG och Milkas som avser kostnader för personal, arvoden, resor, trycksaker, tele/it, administration eller lokaler.<sup>39</sup>

**Diagram 3.1. Fördelning av kostnader 2005-2007 (procent)**



Källa: Egna bearbetningar av MKG:s och Milkas årsredovisningar.

Den följande beskrivningen av hur stödet har använts kommer delvis att utgå den från den kostnadsfördelning som redovisas i diagrammet. Kostnader för flera intressanta *verksamheter*, som exempelvis konferenser och kompetenshöjning, fördelas dock på flera av de ovanstående kostnadskategorierna. I syfte att kunna återge en rättvisande bild av vad föreningarna gör och vad stödet därmed har använts till, kommer den följande beskrivningen därför inte enkom att utgå från kostnadskategorierna i diagram 3.1.

<sup>39</sup> Eftersom de båda föreningarna trots allt har några mindre intäkter, exempelvis ränterintäkter och andra bidrag, blir den totala summan av de kostnader som ingår i beräkningarna något större än det erhållna bidraget. I MKG:s fall uppgår kostnaderna som ligger till grund för beräkningarna i diagrammet, till 5 849 742 kronor att jämföra med erhållet bidrag på 5 800 000 kr. Beträffande Milkas summerar de kostnader som ingår i diagrammet till 2 928 494 kr, att jämföra med erhållet bidrag om 2 895 000 kr.

### 3.1.1 Personalkostnader

Den största utgiften för de båda föreningarna är löner och därtill relaterade kostnader för egen personal.<sup>40</sup> Det framgår av diagram 3.1. När det gäller MKG avser utgiften i första hand två heltidsanställda vid föreningens kansli i Göteborg som arbetar med både föreningens kärnverksamhet och administration. I MKG:s fall inryms därför föreningens kostnader för att följa kunskapsutvecklingen och skaffa sig kompetens till stor del inom ramen för kategorin för personalkostnader.

Milkas, som har ungefär hälften så stort bidrag som MKG, har enligt egen uppgift en person anställd på halvtid. Vid tidpunkten för vår intervju med Milkas uppgavs den anställde arbeta som sekreterare och administratör. De båda föreningarna har även utgifter för arvoden och andra tjänster. MKG använder drygt 15 procent av sitt bidrag till detta. Utgifterna har bland annat avsett styrelsearvoden samt ersättning till en konsult som tagit fram en promemoria till föreningen om den alternativa slutförvarsmetodens djupa borrhål.

### 3.1.2 Resekostnader

Kostnaderna för resor, logi och traktamenten är inte obetydliga, vilket framgår av diagram 3.1. Milkas utnyttjar ungefär en fjärdedel av sitt bidrag till detta. MKG:s utgifter för resor m.m. uppgår till cirka en tiondel av de medel de tilldelats ur Kärnavfallsfonden. Eftersom MKG har fått ungefär dubbelt så stort bidrag som Milkas är alltså skillnaderna mellan föreningarna mätt i kronor dock inte särskild stor.

### Föreningarnas närvaro vid allmänna samrådsmöten

En stor del av kostnaderna i denna kategori avser resor i samband med samrådsmöten. Av de 52 samråden i tabell 2.1 hölls 27 stycken under åren 2005–2007. 11 av dessa var allmänna möten. Bland de övriga 16

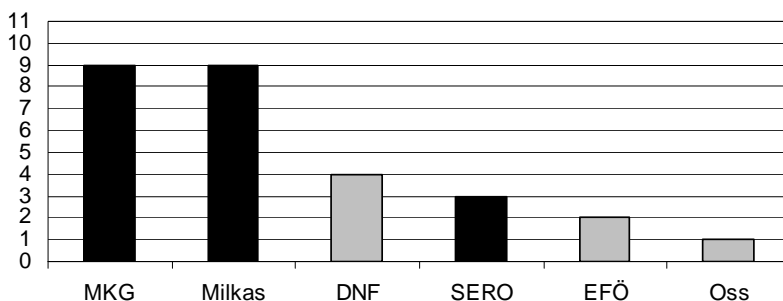
---

<sup>40</sup> Med detta avses löner, sociala avgifter och till personalen relaterade försäkringar. Bilersättning och traktamente, som i ekonomisk redovisning vanligtvis faller under "Personalkostnader" ingår i kategorin "Resor, logi och traktamenten". Skälet till denna uppdelning är att vi vill uttröna vilka direkta kostnader föreningarna har endast för att kunna närvara vid samråd och andra sammankomster.

samråden var 11 stycken regionala offentliga samråd, vid vilka föreningarna hade rätt att delta som åhörare.

I diagram 3.2 framgår i vilken omfattning olika ideella organisationer har närvarat vid de allmänna samråd som ägt rum under den tid stödet har funnits. I diagrammet är staplarna för de nationella föreningar som tilldelats stöd ur Kärnavfallsfonden svartfärgade.

**Diagram 3.2. Ideella organisationers närvaro vid allmänna samrådsmöten 2005-2007 (11 st)**



Källa: Egna bearbetningar av mötesprotokoll och SKB:s årliga sammanställningar av samråden.

Av diagrammet framgår att MKG och Milkas har närvarat vid de allmänna samråden i högre utsträckning än övriga föreningar. De båda föreningarna, som båda fått stöd ur Kärnavfallsfonden 2005–2007, har deltagit i nio allmänna möten vardera. De allmänna samråd som de båda organisationerna inte har deltagit i var i första hand riktade till fritidsboende i de båda platsundersökningsområdena. SERO, som tilldelades stöd första gången 2006, har närvarat vid tre av de sex allmänna samrådsmöten som ägt rum 2006–2007. Två av de tre allmänna samråd som SERO inte närvarade vid var i första hand avsedda för fritidsboende.

De föreningar som fått stöd ur Kärnavfallsfonden har således nästan undantagslöst varit närvarande vid de allmänna samrådsmöten som behandlat frågor av nationellt intresse. Ett allmänt samråd är emellertid

inte bara ett möte, utan även ett tillfälle att komma in med skriftliga frågor och synpunkter till SKB. Detta kan göras utan att föreningen deltar i själva mötet. I vilken utsträckning föreningarna inkommit med skriftliga frågor till de allmänna samråden redovisas i kapitel 4.

Bland de lokala organisationerna är det värt att notera att Döderhults naturskyddsförening (DNF) har deltagit i fyra av de sex allmänna samrådsmöten som har hållits i den kommun föreningen verkar i, dvs. Oskarshamn.<sup>41</sup> EFÖ, som ingår i MFK, deltog vid två av samråden i Östhammar. MFK, som erhöll ett litet stödbelopp ur Kärnavfallsfonden 2005, deltog dock inte under eget namn vid något av de fem allmänna möten som hölls detta år.<sup>42</sup>

### **Föreningarnas närvaro vid offentliga regionala samråd**

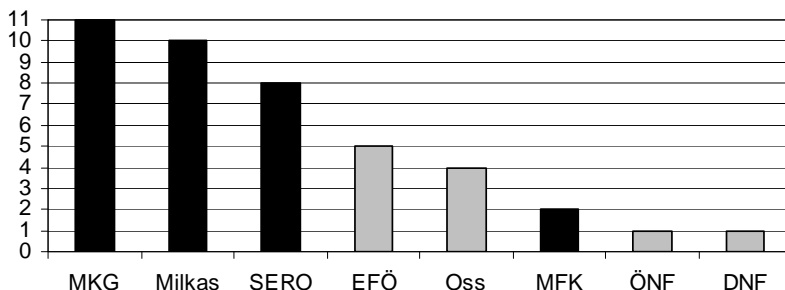
Sedan hösten 2005 kan ideella föreningar delta som åhörare och ställa frågor vid de regionala samråd som SKB håller med berörda myndigheter, länsstyrelserna och kommunerna. Fram till årsskiftet 2007/2008 hade elva offentliga regionala samråd genomförts till vilka de ideella föreningarna fick tillträde. I diagram 3.3 återges föreningarnas närvaro vid dessa möten.

---

<sup>41</sup> DNF är en lokal krets inom Naturskyddsförbundet i Kalmar län som i sin tur ingår i MKG. Varken DNF eller någon annan förening erhåller några finansiella medel från MKG.

<sup>42</sup> Uppgifterna om närvaron bygger på mötesprotokollen från samråden. Statskontoret kan inte i efterhand avgöra om protokollföraren alltid uppfattat alla lokala föreningars närvaro. De lokala föreningarnas faktiska närvaro kan därför vara högre än vad som återges i diagram 3.2 och 3.3.

**Diagram 3.3. Ideella organisationers närvaro vid offentliga regionala samråd, 2005-2007 (11 st)**



Källa: Egna bearbetningar av mötesprotokoll och SKB:s årliga sammanställningar av samråden.

MKG har alltså deltagit som åhörare vid samtliga elva offentliga regionala samråd.<sup>43</sup> Två av dessa samråd ägde rum 2005 och resterande nio 2006–2007. Vid de två samråden 2005 deltog MFK som då också erhöll stöd. SERO har sedan 2006, dvs. det år då föreningen började tilldelas medel ur Kärnavfallsfonden, medverkat vid åtta regionala samråd. Sammantaget innebär det att endast vid två tillfällen har hänt att en förening inte har deltagit som åhörare vid de regionala samråd som varit offentliga, samtidigt som den har uppburit stöd från Kärnavfallsfonden.

### **Andra resekostnader**

Framförallt MKG, men även Milkas, har också besökt skolor i syfte att informera om hur de ser på slutförvaringen. Besöken har ofta kommit till stånd genom att föreningarna har bjudits in till skolorna av kommunerna eller regionförbunden. Representanter för dessa har vid våra intervjuer framfört att det är viktigt att eleverna får information om slutförvaret från såväl SKB som miljörelsen samt att MKG:s och Milkas framföranden har varit uppskattade.

---

<sup>43</sup> Vid samrådsmötet i Östhammar 2006-03-10 var MKG, Milkas och SERO inte bara åhörare utan även särskilt inbjudna för att presentera sin verksamhet.



Föreningarnas bilaterala kontakter med myndigheter, kommuner och andra organisationer medför också resekostnader. Syftet med dessa resor och kontakter är ofta att skaffa sig fördjupad kunskap inom ett specifikt område eller att framföra föreningens syn i enskilda frågor. Milkas och MKG har dock sällan bilaterala kontakter med SKB. Ett viktigt skäl till detta är att föreningarna anser att deras frågor och synpunkter i enlighet med syftet för samrådsförfarandet, ska framföras i samband med dessa möten. Frågorna blir då offentliga och kan uppmärksammas av andra intressenter. MKG och Milkas har dock deltagit och informerat om sin verksamhet vid så kallade SKB-dagar. Föreningarna har också medverkat i SKB:s konferenser om bolagets samhällsforskningsprogram.

### **3.1.3 Seminarier och konferenser**

MKG och Milkas deltar utöver de sammankomster som anordnats av SKB i en rad olika konferenser och seminarier. En stor del av kostnaderna för denna medverkan inryms i kostnadsposten för resor, logi och traktamenten. Det finns även andra kostnader i samband med att en förening anordnar eller deltar i en konferens och de sammanlagda utgifterna kan ibland uppgå till betydande belopp. En konferens som Milkas arrangerade i april 2007 under rubriken ”Coping with nuclear waste” kostade exempelvis sammanlagt 360 000 kronor, vilket motsvarar nästan 40 procent av föreningens bidrag detta år.

#### **Seminariernas anknytning till slutförvar av kärnavfall**

Som framgår av rubriken till det seminarium som Milkas arrangerade våren 2007, handlade det framförallt om kärnavfall. Enligt programmet höll dock utländska föreläsare även föredrag om uranbrytning och det anordnades också workshoppas inom detta ämne. Milkas har även deltagit i ett seminarium i Dorotea som i allt väsentligt var inriktat på uranbrytning.<sup>44</sup> Det finns därutöver exempel på andra konferenser som Milkas har deltagit i som enligt programmen inte främst har handlat om slutförvaringen av använt kärnbränsle eller annat kärnavfall. Ett exempel på detta är en konferens i Köpenhamn med fokus på Euratom-

---

<sup>44</sup> Konferenserna, inklusive program, presenteras på [www.nuwinform.se/waste2007/stockholm](http://www.nuwinform.se/waste2007/stockholm) och [www.dorotea.se/kalender/2007/06/30/uranseminarium](http://www.dorotea.se/kalender/2007/06/30/uranseminarium).

fördraget. En konferens i Paris, vid vilken en representant för Milkas även höll ett föredrag, handlade i huvudsak inte alls om kärnavfall utan om hur det civila samhället kan bidra till att utveckla forskningen och annan kunskap.<sup>45</sup>

Milkas har naturligtvis också deltagit i seminarier med en tydlig inriktning mot använt kärnbränsle och annat kärnavfall. De återgivna exemplen visar dock att det finns en del fall där denna koppling inte är helt tydlig. Representanter för föreningen har framfört till Statskontoret att de anser att frågan om kärnavfallet måste behandlas och belysas i ett större perspektiv än hur det ska slutförvaras. Föreningens närvaro vid konferenser som handlar om uranbrytning och mer kärnkraftsinriktade ämnen ligger i linje med denna inställning.

Även MKG deltar i konferenser och seminarier. Bland annat var föreningen representerad vid den konferens som Milkas arrangerade i april 2007 samt den ovan nämnda konferensen om Euratomfördraget. Föreningen har också deltagit i en konferens utomlands som primärt inte handlade om kärnavfall utan om följderna av Tjernobylyolyckan, kärnkraft i allmänhet och utvecklingen av förnybar energi.<sup>46</sup> MKG har uppgett att syftet med deras deltagande vid dessa konferenser bland annat har varit att bilda nätverk och skapa kontakter med individer och föreningar som arbetar med kärnkraft och kärnavfall. De seminarier och konferenser som föreningen i övrigt har medverkat i förefaller ha en tydlig koppling till slutförvaret av kärnavfallet.

### 3.1.4 Spridning av information

För att föreningarna ska kunna delta aktivt i samråden och ställa väl underbyggda frågor krävs att de skaffar sig kunskap och utvecklar sin kompetens. Detta sker på olika sätt, varav flera redan har nämnts. Förutom dessa är det värt att notera att MKG har byggt upp ett referensbibliotek vid kansliet i Göteborg. Kostnaderna för detta faller inom den ovan angivna kategorin ”Trycksaker, litteratur, information”. Som

---

<sup>45</sup> Konferenserna, inklusive program, presenteras på [www.energyintelligenceforeurope.dk/conf\\_p5.html](http://www.energyintelligenceforeurope.dk/conf_p5.html) och [http://sciencescitoyennes.org/rubrique.php?id\\_rubrique=115](http://sciencescitoyennes.org/rubrique.php?id_rubrique=115).

<sup>46</sup> Avser konferensen ”Chernobyl +20”, se <http://www.ch20.org/>.

framgår av benämningen, innefattar denna kategori även kostnader för information.

Enligt finansieringsförordningen får stödet ”inte avse kostnader för information riktad direkt till allmänheten utöver vad som avser det utökade samrådsförandet”. Vid våra intervjuer har det visat sig att föreningarna är osäkra på vilka gränser denna formulering sätter för deras informationsspridning. Det är lätt att förstå föreningarnas osäkerhet härvidlag, inte minst eftersom formuleringen inte motiveras närmare i förarbetena till stödet. När regeringen i mars 2006 avlämnade sin proposition om finansieringen av kärnavfallets slutförvaring nämndes endast att ”vad gäller möjligheterna att använda avgiftsmedel för information till allmänheten och visst stöd till ideella organisationer föreslås ingen förändring mot vad som gäller i dag, vilket innebär att den pågående försöksperioden skall fullföljas och utvärderas. De förutsättningar som angavs när det sistnämnda stödet infördes gäller alltså”.<sup>47</sup>

I kapitel 2 framkom att formuleringen om hur stödet får användas för informationsspridning härstammar från regeringens ursprungliga proposition om stödet. Vid denna tidpunkt avsåg stödet endast kostnader i samband med föreningarnas deltagande i samråden. I finansieringsförordningen ändrades dock detta snäva krav till att föreningarna även skulle ha rätt att använda stödet till att följa frågan om slutförvaret. Däremot kvarstod, och alltså kvarstår, restriktionerna i förordningen beträffande informationsspridningen.

### **Föreningarnas webbplatser**

Vi har i vår genomgång inte kunnat avgränsa båda föreningarnas utgifter för information till en specifik och jämförbar kostnadspost.<sup>48</sup> I kategorin ”Trycksaker, litteratur, information” ingår därför kostnader för informationsbroschyrer, medan ”Tele, it och förbrukningsmaterial” in-

---

<sup>47</sup> Prop. 2005/06:183, s.24.

<sup>48</sup> I MKG:s årsredovisningar finns det dock uppgifter om att ”Information i samråden” omfattat 449 000, 232 000 respektive 300 000 kronor åren 2005-2007. I dessa summor ingår emellertid kostnader som vi valt att sortera in under andra poster i denna rapport, exempelvis konsultkostnader för att ta fram rapporter som presenteras vid samråden. MKG har också en särskild kostnadspost för sin webbnärvaro där det framgår att utgifterna har uppgått till mellan 20 000 och 44 000 kronor per år. Utgifterna avser dock driften för webbplatsen, inte kostnader för att ta fram den information som presenteras där.

rymmer föreningarnas utgifter för att driva sina webbplatser. I tabell 3.1 återges vissa kvantitativa uppgifter om vad som redovisas på föreningarnas webbplatser.

**Tabell 3.1. Information på MKG:s och Milkas webbplatser**

	Press- meddelanden	Övriga publikationer	Nyheter	Länkar
<b>MKG</b>	10	33	ca 150	43
<b>Milkas</b>	1	17	0	5

Källor: [www.mkg.se](http://www.mkg.se), [www.Milkas.se](http://www.Milkas.se) och [www.nuwinform.se](http://www.nuwinform.se) 2008-01-02. En av Milkas länkar går till FMKK, där det i sin tur finns länkar med koppling till kärnavfallsfrågan.

Av tabellen framgår att MKG:s webbplats innehåller mycket mer information än Milkas. Utöver det som visas i tabellen finns det på MKG:s webbplats särskild information om föreningens uppfattning om alternativa lokaliseringar och metoder, uranbrytning, långsiktig säkerhet och beslutsprocessen kring slutförvaret. MKG publicerar till skillnad från Milkas även ett nyhetsbrev som utkommer 2–4 gånger per år. Det går även att få nyhetsbrevet via e-post. Brevet skickas till cirka 800 adresser, varav ungefär 100 avser olika medier.

## 3.2 Sammanfattande slutsatser

Statskontorets övergripande granskning av hur stödet har använts visar att det gått till att finansiera föreningarnas deltagande i samråden. Deras närvaro vid dessa möten har varit mycket hög. Föreningarna har också haft betydande utgifter för att på olika sätt förbättra sin kompetens i frågan om slutförvaret av använt kärnbränsle. Detta ligger i linje med statsmakternas intentioner, eftersom stödet bland annat syftar till att föreningarna ska kunna delta aktivt i samrådsprocessen och där ställa relevanta frågor så att kvaliteten i det utredningsarbete som SKB ska presentera förbättras.

Granskningen ger dock också upphov till en del frågor. Stödet får användas för att delta i konferenser. Men när frågorna vid konferenserna inte handlar om använt kärnbränsle, utan om uranbrytning, blir det svårare att se att stödet används på avsett sätt. Stödet får inte användas för information riktad direkt till allmänheten utöver vad som avser

samrådsförfarandet, men föreningarna informerar även om annat än det som är föremål för samråd enligt miljöbalken. Eftersom det inte utförts någon utökad revision av *hur stödet har använts* kan vi emellertid inte med säkerhet slå fast att de exempel som återgivits i detta kapitel innebär att stödet har använts på ett felaktigt sätt. Regelverket föreskriver nämligen vad stödet får användas till, inte vad föreningar som beviljats stöd får ägna sig åt för aktiviteter. Oavsett detta, är Statskontorets bedömning att stödet i allt väsentligt har använts på avsett sätt.



## 4 Stödets effekter

I vårt uppdrag ingår också att utvärdera vilka effekter stödet har haft, dvs. vad aktiviteterna har resulterat i. Detta innefattar bland annat om olika processer, beslut eller aktörer har förändrats eller påverkats till följd av stödet. Vår granskning utgår i första hand från syftena med stödet. I detta kapitel ställer vi därför frågan om stödet har bidragit till att

- förbättra ideella föreningars möjligheter att delta aktivt i samrådsförfarandet
- öka föreningarnas möjligheter att ställa relevanta och väl underbyggda frågor i samråden
- öka förutsättningarna för en allsidig belysning
- höja kvaliteten på samråden.

Stödet syftar även till att höja kvaliteten på det utredningsarbete som SKB ska presentera i sina tillståndsansökningar. Eftersom samrådsprocessen alltjämnt pågår och SKB ännu inte har lämnat in merparten av sina ansökningar till regeringen och miljödomstolen, är det svårt att bedöma om detta syfte har uppfyllts.

### 4.1 Föreningarnas deltagande i samråden

Både MKG och Milkas bildades som en följd av stödets tillkomst, vilket i sig är en effekt. Detta medför emellertid att det är svårt att veta om och hur den svenska miljörelsen hade varit representerad vid samråden om stödet inte hade funnits. Det finns dock några erfarenheter som kan ge indikationer på vilken betydelse stödet har haft för deltagandet. Bland annat kan den höga närvaro som redovisades i föregående kapitel jämföras med hur föreningarna var representerade i samråden innan stödet infördes. En genomgång av samrådsprotokollen visar härvidlag att nationellt förankrade föreningar endast närvarade

vid ett samråd under 2003–2004. Detta samråd var ett allmänt möte som riktades särskilt till nationella natur- och miljöorganisationer.<sup>49</sup>

När det gäller tiden från 2005 och framåt, har det endast vid ett tillfälle hänt att en nationell organisation har deltagit i samråden utan att samtidigt ha haft stöd ur Kärnavfallsfonden. Detta skedde när MJV, dvs. en av de organisationer som utgör Milkas, närvarade under eget namn vid ett gemensamt regionalt samrådsmöte i december 2007. Vid frågestunden meddelade en av föreningens företrädare att hon representerade MJV, en av de föreningar som bildar Milkas, samt att hon och hennes kollega hade åkt till samrådsmötet på ideell basis.

Vid de regionala samrådsmöten som hölls i september 2007 kunde dock MJV inte delta på grund av bristande resurser. I ett e-brev som skickades till SKB, de berörda länsstyrelserna, SKI, m.fl. skrev föreningen:

”Hej!

Situationen i Milkas, med motsättningar kring hur medlen ska prioriteras, fortsätter. Vi sakkunniga från Miljöförbundet Jordens vänner som jobbar för Milkas på Göteborgskansliet har alltid prioriterat samråden, men p.g.a. Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapens inflytande och prioriteringar i styrelsen har vi för närvarande inte några resurser alls och kan därför inte åka på samråden den här gången. Vi arbetar nu helt ideellt på kansliet.”<sup>50</sup>

MJV anser alltså att de inte kunde delta i samråden i september 2007 eftersom Milkas styrelse inte beviljat medel till detta. Föreningen är således ett exempel på en nationell organisation som lyckats närvara vid ett samråd utan att de erhållit stöd för detta, men som vid ett annat tillfälle varit förhindrad att delta på grund av bristande resurser.

---

<sup>49</sup> Gemensamt allmänt möte 2004-05-04 som riktades speciellt till nationella natur- och miljöorganisationer i vilket MFK, MJV och Avfallskedjan deltog.

<sup>50</sup> E-brev från Milkas [infoMilkas@gmail.com] ”Samråden 12 och 13 september”, skickat 12 september 2007 kl. 12:43. Som avsändare av mailet står Milkas Kansli i Göteborg, Marika Dörwald, Mats Klingberg, Elisabeth Ahlin, Maria Kuylenstierna och Bolof Stidbeck.



## 4.1.1 Erfarenheter från andra projekt

I bilaga 3 redovisas förekomsten av stöd till ideella föreningar i andra länder i samband med lokalisering av kärntekniska anläggningar. Där framgår att det stöd som är föremål för denna utredning är ganska unikt. Detta kan dock delvis förklaras av att det än så länge endast är ett land (Finland) som fattat beslut om lokaliseringen för sitt slutförvar av använt kärnbränsle. Det är därför svårt att använda sig av internationella erfarenheter för att avgöra vilken betydelse stödet ur Kärnavfallsfonden har haft för deltagandet i samrådsprocessen. När det gäller miljöorganisationernas deltagande i andra svenska miljöpåverkande projekt har detta studerats av Miljöbalkskommittén. Kommitténs slutsats var bland annat att miljöorganisationerna kan spela en viktig roll vid miljöprovningar genom att de bidrar med sakkunskap och förmår verksamhetsutövare och provningsmyndigheter att motivera sina ställningstaganden på ett tydligt sätt.<sup>51</sup> Det finns dock inga särskilda stöd att tillgå för nationella föreningar som vill engagera sig i samrådsprocessen för andra miljöpåverkande projekt.

För att få en uppfattning om hur samråden fungerar i projekt där miljöorganisationer inte kan få ett särskilt stöd för sitt deltagande, har vi intervjuat företrädare för Banverket som arbetat med samråden om tunneln under Hallandåsen, Botniabanan och Citytunneln i Malmö.<sup>52</sup> Därutöver har vi också samtalat med personer som varit involverade i mindre MKB-processer och samrådsförfaranden.<sup>53</sup> En övergripande slutsats av dessa intervjuer är att så länge inget extraordinärt händer som när vattendragen förgiftades i samband med tunnelbygget under Hallandåsen, är det svårt att få allmänheten att engagera sig i samråden. I jämförelse med andra svenska miljöpåverkande projekt har de nationella miljöorganisationerna därför haft en hög representation i samråden om slutförvaringen av kärnavfallet. Vid våra intervjuer med företrädare för andra miljöpåverkande projekt har det också påpekats att intresset ofta är betydligt svalare i början av processen än mot slutet. Det kan alltså finnas anledning att tro att intresset för slutför-

---

<sup>51</sup> SOU 2005:59, s. 165.

<sup>52</sup> Olov Holmstrand, Banverkets Miljögranskningsgrupp (Hallandsåsen), Stefan Uppenberg, (Botniabanan), Wollmar Hintze(Citytunneln).

<sup>53</sup> Ulf Lindblom, MKB-enheten vid Sveriges Lantbruksuniversitet samt Karin Österberg, IVL Svenska Miljöinstitutet AB.

varsprojektet kommer att öka ytterligare ju närmare ett avgörande frågan kommer.

## 4.2 Frågor och synpunkter vid samråden

Syftet med stödet var inte bara att föreningarna skulle kunna närvara vid samrådsmötena, utan också att deras deltagande skulle kunna vara *aktivt*. Regeringen och riksdagen anförde också att stödet skulle underlätta för föreningarna att ställa *relevanta och väl underbyggda frågor* vid samråden.

### 4.2.1 Muntliga frågor vid samråden

Föreningarna kan ställa muntliga frågor vid både de allmänna och regionala samrådsmötena.<sup>54</sup> I de mötesprotokoll som skrivs vid samråden återges frågorna och de svar som lämnas av SKB eller någon annan samrådspart. I protokollet redovisas dock vanligtvis inte vem som är frågeställare. Protokollet kan därför inte användas för att avgöra i vilken utsträckning föreningarna har ställt muntliga frågor vid själva mötena.

### 4.2.2 Skriftliga frågor och synpunkter vid de allmänna samråden

I samband med de allmänna samråden kan föreningarna och övrig allmänhet även lämna in skriftliga frågor och synpunkter. Dessa sammanställs och besvaras av SKB varefter de bifogas det aktuella mötesprotokollet. Vi har gått igenom samtliga mötesprotokoll och tillhörande bilagor från de elva allmänna samråd som ägt rum 2005–2007. I protokollet har vi kunnat identifiera sammanlagt 299 skriftliga frågor eller synpunkter. I tabell 4.1 redovisas hur många frågor eller synpunkter som varje förening har lämnat in. Det framgår också hur många samråd som respektive förenings frågor är fördelade på.

---

<sup>54</sup> När SKB möter kommunerna och myndigheterna i de regionala samråden, ges föreningarna vanligtvis möjlighet att ställa sina frågor vid två tillfällen om vardera cirka 30 minuter.

**Tabell 4.1. Skriftliga frågor och synpunkter vid de elva allmänna samråden 2005–2007.**<sup>55</sup>

	MKG	Milkas	Oss	DNF	ÖNF/UNF*	EFÖ
Antal samråd	10**	10**	4	4	1	2
Frågor/synpunkter	86	72	82	33	24	2

Källa: Egna bearbetningar av SKB:s protokoll från 11 allmänna samrådsmöten 2005-2007.

\* ÖNF och Naturskyddsföreningen i Uppsala län (UNF) lämnade in likalydande skrivelser till ett allmänt samråd i juni 2005.

\*\* När samråden i Östhammar och Oskarshamn ägt rum med bara någon dags mellanrum har MKG och Milkas valt att lämna likalydande skrivelser för båda samråden. I tabellen ingår endast antalet unika frågor eller synpunkter, medan antal möten avser till hur många av de elva samråden som respektive förening inkommit med en skrivelse.

Milkas och MKG har alltså inkommit med skrivelser till nästan samtliga allmänna samråd 2005–2007. Däremot har SERO, som erhållit stöd när sex allmänna samråd har hållits 2006–2007, inte lämnat in någon skriftlig fråga eller synpunkt under denna tid.

Föreningarnas frågor och synpunkter har utformats på olika sätt. Ibland rör det sig om korta och raka frågor som ryms i en mening. I andra fall har föreningarna lämnat in långa skrivelser som i allt väsentligt består av synpunkter. SKB har ibland valt att dela upp dessa skrivelser i olika frågeställningar som man sedan också har besvarat.<sup>56</sup> Innehållet i frågorna och synpunkterna spänner över ett brett spektrum av specifika ämnen. Vissa av frågorna är naturligtvis också mycket viktigare än andra för såväl föreningarna, SKB som andra intressenter. De uppgifter som redovisas i tabell 4.1 måste därför analyseras ytterligare för att vi ska kunna dra några slutsatser om föreningarna har varit aktiva och om deras frågor varit relevanta och väl underbyggda.

I det följande kommer vi att beskriva hur föreningarna utformar sina frågor samt vilka ämnen som berörs. De 299 frågeställningar som vi har identifierat har därför klassificerats utifrån ett antal olika aspekter.

<sup>55</sup> Tabellen innehåller endast skriftliga frågor och synpunkter som inkommit i samband med allmänna samråd. Vid mötena har föreningarna även ställt muntliga frågor, men eftersom frågeställaren vanligtvis inte redovisas i protokollen ingår dessa inte i tabellen.

<sup>56</sup> I de fall SKB inte gjort en sådan uppdelning har vi gjort en egen bedömning av om materialet ska betraktas som en eller flera frågeställningar.

De kategoriseringar och bedömningar som beskrivs i det följande har syftar till att ge en övergripande bild av frågornas utformning och innehåll. Ur ett analys- och utvärderingsperspektiv finns det även ett värde i att jämföra vad MKG och Milkas anför, med frågor och synpunkter som lämnats in av föreningar som inte har uppburit stöd från Kärnavfallsfonden. Detta gäller inte minst med tanke på att stödet ska bidra till att slutförvarsfrågan får en mer allsidig belysning. Frågorna från ÖNF och UNF i tabell 4.1 har dock exkluderats ur den följande analysen då dessa föreningar endast lämnat synpunkter vid ett av de elva allmänna samråden. EFÖ har endast lämnat två skriftliga synpunkter och dessa ingår därför inte heller i den nedanstående undersökningen av frågornas utformning och innehåll.

Både Oss och DNF har lämnat in tillräckligt många skriftliga frågor och synpunkter till de allmänna samråden för att de ska gå att jämföra med vad som kommit in från MKG och Milkas.<sup>57</sup> I detta sammanhang bör det betänkas att MKG har fått ett dubbelt så stort bidrag som Milkas samt att Oss får ett än mindre stöd från Östhammars kommun som ytterst kommer från Kärnavfallsfonden. DNF erhåller dock varken något direkt eller indirekt stöd från fonden.

### 4.2.3 Frågornas utformning

En undersökning av hur föreningarna utformar sina frågor kan bland annat ge indikationer på om föreningarna är aktiva i samrådsprocessen, om det som anförs är relevant och väl underbyggt samt om detta kan förväntas påverka SKB:s utredningsarbete. I det följande kommer vi därför att redovisa i vilken omfattning föreningarna ställer renodlade frågor respektive lämnar in yttranden som innehåller synpunkter, åsikter eller fakta. Vi kommer även att beskriva vilka krav frågorna och synpunkterna ämnar ställa på SKB.

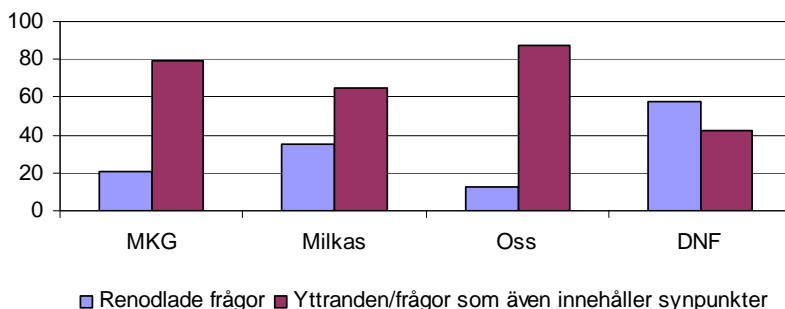
#### **Renodlade frågor eller yttranden som innehåller synpunkter**

I diagram 4.1 redovisas hur stor andel av respektive förenings yttranden som vi har bedömt vara *renodlade frågor* respektive *yttranden eller frågor som även innehåller synpunkter, åsikter eller fakta*.

---

<sup>57</sup> Sju av de frågor som inkommit från Milkas har enligt vår bedömning dock inte handlat om kärnavfall. Dessa ingår därför inte i analysen.

**Diagram 4.1. Andel renodlade frågor respektive yttranden som även innehåller synpunkter (procent)**



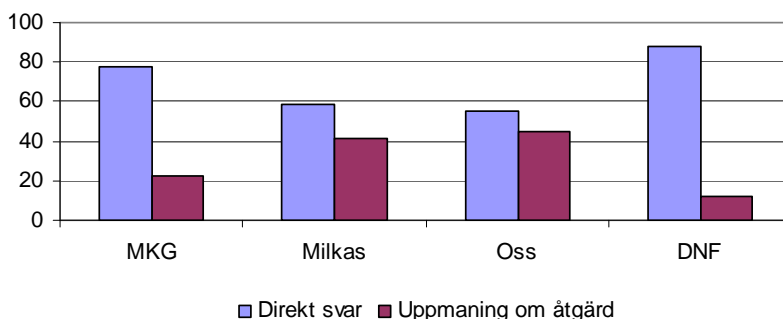
I diagram 4.1 framgår att DNF är den förening som i minst utsträckning tillfogar synpunkter, åsikter eller fakta till de frågor eller yttranden som de lämnat i samband med samråden. Merparten av de övriga föreningarnas yttranden eller frågor inleds i de flesta fall med någon form av synpunkt, åsikt eller fakta. Det kan exempelvis handla om vad som föreskrivs i en lagtext, hur föreningen uppfattar kunskapsläget i en viss fråga, vilka konsekvenser en viss teknisk lösning kan tänkas få, hur ett material har presenterats av SKB eller hur man har uppfattat det senaste samrådsmötet. Det hade naturligtvis varit värdefullt att kunna dela upp denna kategori ytterligare. Vi har dock valt att inte göra det eftersom en bedömning av vad som är en synpunkt, åsikt respektive fakta skulle bli alltför osäker. Vår bedömning är dock att merparten av yttrandena innehåller fakta som kräver en betydande grad av kunskap och förberedelse. Det finns emellertid även exempel på det motsatta, dvs. frågor eller yttranden som i allt väsentligt endast består av åsikter.

### **Direkta svar eller uppmaning om konkret åtgärd**

Ett annat sätt att förstå karaktären på föreningarnas frågor och yttranden rör vilka krav de avser att ställa på SKB. De synpunkter eller åsikter som redovisades i diagram 4.1, innebär ofta att föreningarna mer eller mindre explicit kräver eller *uppmanar SKB att vidta någon form av åtgärd*. Motsatsen är när föreningarna i första hand (endast) *efterfrågar ett direkt svar* från SKB. I diagram 4.2 redovisas hur stor andel

av föreningarnas yttranden och frågor som kan hänföras till respektive kategori.

**Diagram 4.2. Andel uppmaningar om åtgärd respektive begäran om ett direkt svar**



I diagram 4.2 framgår att samtliga föreningar endast begär ett direkt svar från SKB i majoriteten av sina yttranden. Detta är särskilt påtagligt när det gäller de yttranden som DNF och MKG har lämnat in. I DNF:s fall förklaras det av att de i högre grad än andra föreningar ställer renodlade frågor som inte innehåller fakta, synpunkter eller åsikter (se diagram 4.1). När det gäller MKG bygger föreningen ofta upp sina yttranden med hjälp av synpunkter eller fakta, men de mynnar vanligtvis ut i frågor som kan besvaras direkt av SKB. Milkas och Oss yttranden uppmanar oftare än de övriga två föreningarna SKB att vidta någon form av åtgärd.

De krav, önskemål eller uppmaningar som föreningarna lämnar, handlar ofta om att de vill att SKB ska undersöka något särskilt sakförhållande eller att besluts- och samrådsprocessen på något sätt ska förändras. Mer konkret kan det röra sig om att föreningarna vill att SKB bättre utreder alternativa slutförvarsmetoder eller att samrådsmötena ska ledas eller utformas annorlunda.

### **Variationer i utformningen av frågor och synpunkter**

MKG, Oss och DNF utformar sina respektive frågor och synpunkter på ett ganska likartat sätt från gång till gång. Milkas frågor och synpunkter uppvisar däremot en större variation såväl mellan samråden som vid

ett specifikt tillfälle. Ibland lämnar föreningen in längre skrivelser som i allt väsentlig består av synpunkter och krav som inte mynnar ut i några frågor. Men det finns även exempel på motsatsen, dvs. att föreningen ställer korta raka frågor som i allt väsentligt kan besvaras direkt av SKB.

Ett tydligt exempel på variationen i Milkas frågor och synpunkter framgår av dokumentationen kring de allmänna samråd som hölls i maj 2007. Efter samråden kom föreningen in med sammanlagt fyra olika skrivelser eller yttranden från tre olika avsändare. Utformningen skiljde sig ganska markant åt. En av dem var en längre sammanhållen skrivelse som SKB besvarade utifrån de olika ämnen som påtalades av företrädarna för föreningen. Den andra innehöll i allt väsentligt korta frågeställningar, medan en tredje bestod av ett antal avgränsade synpunkter utan tillhörande frågor. Till det sistnämnda yttrandet bifogades en fyrasidig PowerPoint-presentation som enligt rubriken ”uttrycker Milkas syn på saken”.

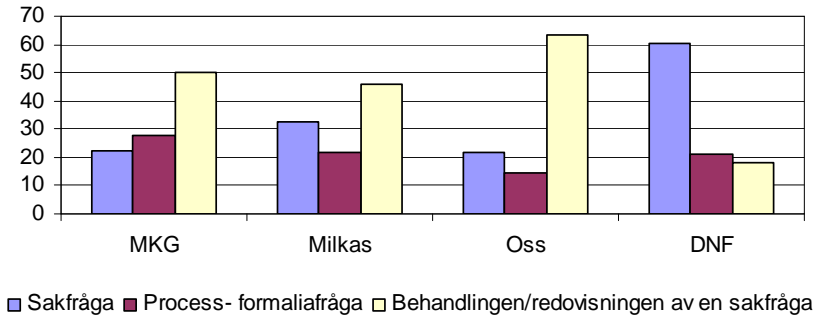
#### 4.2.4 Frågornas innehåll

Det stöd som är föremål för denna utvärdering avser nationella föreningar och bidraget har bland annat syftat till att slutförvarsfrågan ska få en mer allsidig belysning. Vi har därför undersökt vilka ämnen som MKG och Milkas intresserar sig för och om dessa skiljer sig från vad övriga föreningar tar upp vid samråden.

##### **Sak- eller processfrågor**

Det faktiska innehållet i föreningarnas frågor och synpunkter spänner över ett brett spektrum av specifika ämnen, vilket gör det svårt att kategorisera dem. En övergripande uppdelning kan dock göras i *sakfrågor* av t.ex. teknisk, naturvetenskaplig eller humanistisk karaktär, respektive frågor som behandlar mer *formella aspekter av samråds- och beslutsprocessen*. Många frågor och synpunkter har dock visat sig vara en kombination av dessa, eftersom föreningarna ofta efterfrågar eller lämnar synpunkter på *hur en sakfråga behandlas eller redovisas* av SKB i samråden. I diagram 4.3 framgår hur stor andel av respektive förenings yttranden som vi bedömt tillhöra någon av de tre olika kategorierna.

**Diagram 4.3. Andel sak- eller processfrågor  
(procent)**



För samtliga föreningar har ungefär var femte fråga eller yttrande i första hand varit en renodlad process- eller formaliafråga. Frågorna har framförallt berört utformningen av samrådsprocessen eller erfarenheterna av ett specifikt samrådsmöte. Denna kategori inkluderar även de tämligen frekventa synpunkter som handlar om att SKB har valt att dela upp sitt ansökningsförfarande.<sup>58</sup>

Sakfrågorna berör en mängd olika ämnen, exempelvis metodval, anläggningarnas säkerhet, informationsöverföring till kommande generationer, påverkan på naturmiljön, bergets egenskaper, närheten till Östersjön, grundvattensänkringar och olika framtidsscenarier. Som framgår av diagrammet är det vanligast att MKG, Milkas och Oss efterfrågar information om hur SKB behandlar, eller avser att behandla, dessa frågor. Detta kan till exempel handla om att föreningarna efterfrågar eller hänvisar till en specifik rapport från SKB, eller att de ifrågasätter hur en särskild fråga ges utrymme i samrådsprocessen.

### Olika tidsperspektiv

De ämnen som har behandlats vid de allmänna samråden 2005–2007 är så många att det är svårt att dela in dem i olika kategorier. Ett sätt är dock att utgå från vilket tidsperspektiv de i huvudsak behandlar. Vi har identifierat fyra relevanta tidsperioder.

<sup>58</sup> SKB ska lämna in sammanlagt tre ansökningar. En av dessa lämnades in redan i november 2006, medan de resterande två beräknas lämnas in under 2009.



**Tiden före ett beslut.** Tiden fram till dess att ett beslut tas och bygget av anläggningarna påbörjas.

**Byggtiden.** Tiden för att uppföra anläggningarna, dvs. från byggstarten fram till dess att anläggningarna tas i bruk. Det senare beräknas inträffa i början av 2020-talet.

**Drifttiden.** Tiden för när det använda kärnbränslet kapslas in och deponeras i slutförvaret, som därefter försluts. En förslutning bedöms kunna ske tidigast omkring år 2060.<sup>59</sup>

**Tiden efter förslutningen.** Tiden från att förvaret försluts fram till dess att avfallet nått en radioaktiv nivå som motsvarar det anrikade uran som bränslet tillverkas av. Detta bedöms ta omkring 100 000 år.

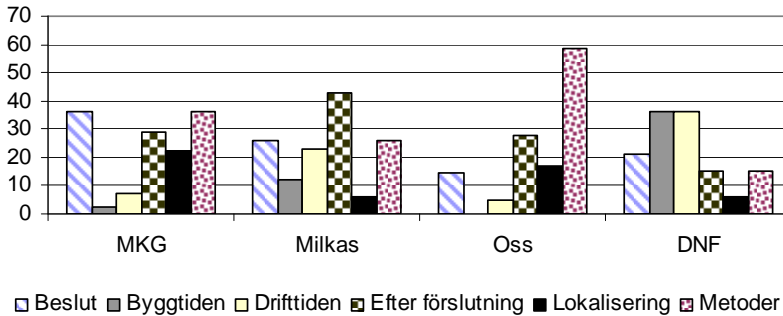
I praktiken är det många gånger svårt att hänföra en fråga till en specifik tidsperiod. I flera fall berörs också fler än en tidsperiod. Det största problemet är dock att frågorna ibland behandlar *lokaliseringen av slutförvaret eller metoderna för slutförvaret* på ett mer allmänt plan, där det inte går att urskilja någon särskild tidsperiod överhuvudtaget. Ibland är det å andra sidan tydligt att frågan handlar både om exempelvis metodvalet och en viss tidsperiod.

I diagram 4.4 har vi skapat sammanlagt sex kategorier av frågor eller synpunkter. Kategorierna är inte uteslutande från varandra, vilket innebär att staplarna för respektive förening summerar till mer än 100 procent.

---

<sup>59</sup> KASAM, Rapport (2007:1) *Slutförvaring av använt kärnbränsle- Regelsystem och olika aktörers roller under beslutsprocessen.*

**Diagram 4.4. Tidsperioder, lokalisering och metoder - sex kategorier av frågor (procent)**



Not: Diagrammet avser att visa hur stor andel av respektive förenings frågor som i huvudsak behandlar någon av de fyra angivna tidsperioderna, och/eller lokalisering- och metodfrågor. Eftersom frågorna ibland behandlar flera tidsperioder lika mycket, eller både en tidsperiod och exempelvis lokaliseringen, summerar staplarna i diagrammet för respektive förening till mer än 100 procent.

Process- och formaliafrågorna har ofta handlat om SKB:s ansökningsförfarande och hur samråden fungerar i allmänhet. Denna typ av frågor berör per definition tiden som föregår beslutet att uppföra ett slutförvar. När det gäller sakfrågorna, oavsett om det gäller hur de behandlas i den nuvarande processen eller inte, blir det möjliga tidsperspektivet dock betydligt längre. Sakfrågorna berör därför i allt väsentligt någon av de övriga fem staplarna i diagrammet.<sup>60</sup> För MKG, Milkas och Oss dominerar frågor och synpunkter som avser tiden efter förslutning samt vilken metod som ska användas.

Frågorna som tar sikte på tiden efter förslutningen handlar till exempel om effekterna av en istid eller jordbävning, informationsöverföring till framtida generationer och vilka möjligheter det finns att återta avfallet. När det gäller metodfrågorna handlar dessa till stor del huruvida den metod (KBS-3) som SKB har valt att använda sig av kommer att kunna

<sup>60</sup> En fråga av karaktären ”när kommer det presenteras en rapport som beskriver den radioaktiva strålningen från slutförvaret om 1 000 år” skulle vi kategorisera att handla om tidsperspektivet ”efter förslutning” även om den efterfrågade rapporten förväntas komma under tidsperioden ”innan beslut”.

avskärma det farliga avfallet i 100 000 år. Inte minst har det ställts frågor och lämnats synpunkter om de kopparkapslar som ska omsluta det använda kärnbränslet. Många gånger berör frågorna både lokaliseringen och metodvalet på samma gång. Ett exempel på detta är hur kopparkapslarna (metod) kommer att reagera utifrån förutsättningarna på en specifik plats (lokalisering). Föreningarnas frågor och synpunkter, inte minst de som kommer från MKG och Milkas, har ofta handlat om alternativa slutförvarsmetoder.

För DNF är det frågor som rör bygget och driften av anläggningarna som är mest framträdande. Det handlar ofta om hur naturmiljön kommer att påverkas och vilka olägenheter som kan tänkas uppstå under bygg- och driftfasen. Även Milkas har i viss utsträckning intresserat sig för dessa frågor, medan MKG och Oss valt att inte engagera sig nämnvärt i frågor som berör bygget och driften av anläggningarna.

## **4.2.5 Sammanfattande iakttagelser**

Det finns skillnader mellan den lokala naturskyddsföreningen, DNF, och övriga föreningar. MKG, Milkas och Oss underbygger i större utsträckning sina frågor med synpunkter, åsikter eller fakta. De tre föreningarna uppmanar genom sina synpunkter i högre grad än DNF också SKB att vidta någon form av åtgärd. Till skillnad från DNF ställer MKG, Milkas och Oss ofta frågor om hur en viss sakfråga kommer att behandlas eller redovisas. Sist, men inte minst, visar vår genomgång att MKG, Milkas och Oss i större utsträckning än DNF är intresserade av långsiktiga frågor och sådant som berör vilken metod som ska användas för slutförvaret.

Det finns också vissa skillnader mellan MKG, Milkas och Oss. MKG:s synpunkter mynnar oftare ut i en fråga som SKB kan besvara direkt. Milkas och Oss frågor eller synpunkter består istället i högre grad av krav på SKB. Vi har också kunnat konstatera att utformningen av Milkas frågor och synpunkter i större utsträckning varierar mellan de olika samrådstillfällena.

## 4.3 SKB:s behandling av synpunkterna

Eftersom samråden alltså pågår och SKB ännu inte lämnat in sin huvudsakliga MKB, är det för tidigt att avgöra vilka slutliga effekter föreningarnas frågor och synpunkter kommer att få. För att ändå kunna få en uppfattning om vilken påverkan föreningarna haft hittills har vi studerat hur SKB har behandlat föreningarnas frågor och synpunkter.

### 4.3.1 Frågor om samrådsprocessen

I kapitlen 2 och 3 framkom att ideella föreningar från början inte hade tillträde till de regionala samråden. Detta påtalades av MKG som begärde att få tillträde till mötena på samma sätt som SKI, SSI, länsstyrelserna och kommunerna. Visserligen har SKB och övriga parter i respektive forum inte gått MKG till mötes fullt ut, men den förändring som innebär att föreningarna numera kan delta som åhörare och ställa frågor till samrådsparterna är en följd av MKG:s krav.

Av den samrådsredogörelse som bifogades SKB:s ansökan avseende inkapslingsanläggningen i november 2006 framgår att bolaget med anledning av föreningarnas synpunkter kring samrådsprocessen gjort vissa andra ändringar i samråden.<sup>61</sup> Bland annat har MKG och Milkas påtalat brister i dokumentationen från mötena och SKB har därefter övergått till att skriva mer formella protokoll.<sup>62</sup>

MKG och Milkas har även framfört att både SKB:s ansvar för samråden och länsstyrelsernas roll som granskande samrådspart varit otydliga. Kritiken har bland annat bestått i att representanter för länsstyrelserna har agerat ordförande vid mötena, trots att det är SKB som ansvarar för samråden. Därutöver har föreningarna ifrågasatt att protokollen har skrivits ut på papper med länsstyrelsens logotyp. I december 2007 meddelade länsstyrelserna att man ville ändra på samrådsproces-

---

<sup>61</sup> SKB, Samrådsredogörelse – Bilaga 1 till den MKB som bifogats ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen för inkapslingsanläggningen, november 2006. Dnr. SKB 1060334.

<sup>62</sup> Vid ett gemensamt samrådsmöte 24 augusti 2005 framförde även kommunerna förslag på hur samrådsprocessen kan förbättras.

sen och förtydliga rollerna genom att länsstyrelsen inte längre skulle agera ordförande och ansvara för utskriften av protokollen.<sup>63</sup>

### 4.3.2 Övriga frågor och synpunkter

Det är svårt att klarlägga några andra konkreta effekter av föreningarnas synpunkter än dem som berört samrådsprocessen. Detta kan ha flera orsaker och det finns anledning att vara försiktig med att dra för långtgående slutsatser härvidlag. Ibland handlar synpunkterna om åtgärder som ska vidtas i framtiden. Dessutom kan synpunkterna komma att påverka SKB:s konkreta arbete även om detta inte går att urskilja i bolagets svar.

Ett annat viktigt skäl till att det är svårt att klarlägga om SKB har påverkats av MKG:s och Milkas synpunkter handlar om vad bolaget vill samråda med föreningarna om. Som framgått ovan handlar en stor del av föreningarnas synpunkter om metodvalet och den långsiktiga säkerheten. Två forskare som studerat samrådet menar dock att SKB endast vill diskutera dessa frågor med SKI och SSI och inte i de allmänna samråden:

“Long-term safety is treated in special consultations between SKB and the authorities, SKI and SSI. [...] It is reasonable to conclude that SKB conducts the public consultation process in line with its statement about a work division between various types of expertise. Local people are experts on local nuisances such as noise and roads, and presumably also on local environmental values. According to SKB, the primary values connected to the long-term issues are not a question for the public consultations, but are ultimately issues to be decided elsewhere, in vague terms by ‘society’.”<sup>64</sup>

Att SKB är intresserade av att diskutera lokala och kortsiktiga frågor med allmänheten har visat sig på flera sätt. Bland annat anordnade SKB i september 2007 ett särskilt samråd för närboende utan att bjuda in de nationella miljöorganisationerna. I kapitel 3 framkom även att

---

<sup>63</sup> Mötesprotokoll (2007-12-05) *Offentligt sammanträde med MKB-forum i Oskarshamn och Samråds och MKB-grupp Forsmark*. [www.skb.se](http://www.skb.se).

<sup>64</sup> Linda Soneryd och Rolf Lidskog, “Accountability, public involvement and (ir)reversibility: Swedish nuclear waste management”. kapitel i Magnus Boström & Christina Garsten (red) *Organizing Transnational Accountability*, kommande på Edgar Elgar.

flera av de allmänna samråden i första hand varit avsedda för fritidsboende i närheten av de båda platsundersökningsområdena.

När föreningarna har ställt frågor om metodvalet har SKB vid upprepade tillfällen också svarat att dessa frågor inte är föremål för samråd med allmänheten. Skälet till detta är att SKB menar att de endast ska samråda om den verksamhet de avser att söka tillstånd för och att diskussionerna om alternativa metoder ska föras inom ramen för den så kallade Fud-processen.<sup>65</sup> SKB är också kritiska till att föreningarna agerar som om de vore tillsynsmyndigheter, men anser inte heller att miljöorganisationerna utgjort något egentligt komplement till SKI och SSI. SKB har också framfört att miljöorganisationerna tvingar bolaget att skärpa sina argument och att bli bättre på hur dessa presenteras.

## 4.4 Övriga erfarenheter

I det ovanstående har vi redogjort för meningsutbytet mellan de ideella föreningarna och SKB. Vår analys har i första hand utgått från föreningarnas skriftliga frågor till de allmänna samråden. Analysen ger dock inte en fullständig bild och förståelse för föreningarnas insatser i hela samrådsprocessen.

### 4.4.1 De regionala samråden

Vid de regionala samråden har föreningarna möjligheter att ställa muntliga frågor till samrådsparterna. Eftersom frågeställarens namn vanligtvis inte redovisas i protokollen har vi inte haft möjlighet att närmare analysera vilka frågor och synpunkter som de olika föreningarna för fram vid dessa möten. Med tanke på vilka ämnen som avhandlas vid de regionala samråden är dessa dock minst lika viktiga som de allmänna samråden för föreningarna.

---

<sup>65</sup> Fud står för forskning, utveckling och demonstration. Var tredje år upprättar SKB ett program för denna verksamhet i vilket det beskrivs vilka aktiviteter som måste vidtas i samband med omhändertagandet av kärnavfallet. Programmet granskas av SKI och godkänns av regeringen.

Vi har deltagit som observatörer vid två regionala samråd. Vid dessa möten var föreningarna mycket aktiva vid frågestunderna. Innehållet i de frågor och synpunkter som fördes fram, motsvarar till stor del vad som framgått i det ovanstående. Bland annat berörde frågorna och synpunkterna samrådsmötenas geografiska placering, SKB:s agerande, långsiktiga problem, lokaliseringen, berggrundens kvalitet, alternativa metoder samt olika tekniska och säkerhetsmässiga aspekter av slutförvaret.

#### **4.4.2 Samråden skulle kunna fungera bättre**

Vid våra intervjuer har det framkommit att några av parterna anser att tonfallet ibland har varit irriterat och inte särskilt konstruktivt, något som också vi har kunnat observera vid de regionala samrådsmöten där vi deltagit som observatörer. Vi har också samtalat med personer som i vissa delar har varit kritiska till de nationella föreningarnas agerande vid samråden. Bland annat har närboende framfört att dessa föreningar vid några tillfällen har tagit över de allmänna mötena på ett sätt som inneburit att de lokala frågorna har kommit i skymundan. Detta har enligt SKB också varit ett viktigt skäl till att de anordnat särskilda träffar med närboende. Att Milkas även ställt frågor och framfört synpunkter om annat än kärnavfall, exempelvis kärnkraftsdriften, har också uppfattats som negativt av flera intressenter.

Att samrådsmötena inte har fungerat optimalt beror emellertid inte endast på hur de ideella föreningarna har agerat. SKB har med anledning av kritiken mot upplägget av mötena funnit anledning att i viss mån förändra formerna för samråden. En av de forskare som studerat samråden har vid en intervju med oss framfört att det är förståeligt att miljöorganisationerna haft så mycket kritik mot hur samrådsprocessen fungerat. I en studie som hon genomfört med en kollega menar forskarna att SKB hade ytterligare kunnat förbättra utformningen av de allmänna samråden:

”I samråd om en slutförvarslösning finns möjligheten att tydliggöra värden som är förknippade med metoder, föreställningar om framtiden och förväntade konsekvenser. Denna potential har inte utnyttjats i de pågående samråden. Det leder till att medborgares roll i samrådsprocessen begränsas till att bidra

med substantiella synpunkter på lokala miljöstörningar och frågorna om mer långsiktiga aspekter blir aldrig det huvudsakliga föremålet för samrådsprocessen.”<sup>66</sup>

#### 4.4.3 Stödet ger legitimitet och ökad aktivitet

Medlen till miljöorganisationerna innebär inte bara ett ekonomiskt stöd utan ger också föreningarna en större legitimitet och erkännande som en viktig part i processen. Det menar de forskare som vi refererar till ovan. Forskarna ser också stödet som ett sätt att balansera SKB:s dominerande ställning i MKB och samråd. Stödet ur Kärnavfallsfonden har inte passiviserat organisationerna. Istället anser forskarna att även om miljöorganisationernas deltagande innebär att föreningarna är lojala gentemot processen och de former och förutsättningar som ges där, ifrågasätter föreningarna också själva premisserna för deltagandet.<sup>67</sup> Denna bild bekräftas också av vår genomgång av samrådsprotokollen.

#### 4.4.4 Erfarenheter från liknande beslutsprocesser

I den internationella forskningen om liknande beslutsprocesser går det att finna både positiva och negativa erfarenheter från föreningars och allmänhetens deltagande. Det finns forskningsresultat som visar att när kommunikationen fungerar som det är tänkt, kan stora vinster göras både för allmänhet och för verksamhetsutövare. Bland annat blir besluten ofta bättre när allmänheten via samrådslänkande processer tillför ny information, idéer och analyser. Det är inte heller självklart att deltagande från allmänhet och olika föreningar medför att kostnaderna ökar för de åtgärder som planeras. Det finns istället exempel på när deltagandet i beslutsprocessen snarast tycks ha minskat kostnaderna.<sup>68</sup> Det finns således erfarenheter som talar för att verksamhetsutövaren bör stödja och underlätta allmänhetens och andra intressenters deltagande i beslutsprocessen.

---

<sup>66</sup> Linda Soneryd och Rolf Lidskog (2006), *Allmänhet, expertis och deliberation – Samråd om slutförvar av kärnavfall*, SKB R-06-118.

<sup>67</sup> Linda Soneryd & Rolf Lidskog (2006), s. 27.

<sup>68</sup> Beierle, T.C.(2002), *The quality of stakeholder-based Decisions*, Risk analysis, Vol. 22, No 4 2002 s. 739-749.



Allmänhetens tillträde till samråden kan dock också medföra problem. En viktig fråga som diskuteras i forskningen är vad deltagarna, ofta i form av olika intressentgrupper, egentligen representerar. Det finns exempel på när enstaka individer, som inte är representativa för allmänheten i stort, kan ta över ett allmänt möte.<sup>69</sup> Som framgick tidigare har liknande synpunkter även framförts om de samråd som är i fokus för denna utredning. När allmänheten i Storbritannien skulle få uttrycka sina åsikter om genmodifierade grödor skedde diskussionen i avgränsade fokus- och åsiktsgrupper i syfte att motverka dessa tendenser.<sup>70</sup> SKB är alltså inte den enda verksamhetsutövare som har valt att ordna särskilda träffar med vissa grupper bland allmänheten i syfte att låta så många som möjligt komma till tals.

## 4.5 Andra aktörers synpunkter

I ett särskilt yttrande till Finansieringsutredningen framförde några av utredningens experter att ett stöd till ideella föreningar skulle innebära en offentlig sanktion för föreningar som får bidrag att göra vad SKB och remiss- och tillsynsmyndigheter ska utföra enligt lag, till exempel företa utredningar. Införandet av stödet ansågs därför innebära att ansvarsförhållandena i prövningssystemet urholkades och att nödvändig kvalitetssäkring därmed riskerade att gå förlorad.<sup>71</sup> Dessa synpunkter framfördes även av SKB och några andra företag i samband med remissbehandlingen av Finansieringsutredningens förslag.<sup>72</sup>

Ingen av dem vi har intervjuat anser att miljöorganisationernas arbete under försöksverksamheten har inneburit att ansvarsförhållandena har urholkats. Däremot har det framförts synpunkter som ger en bild av vilken effekt och vilket värde man anser att föreningarnas arbete har haft.

---

<sup>69</sup> Simmons & Walls (Draft September 2007), Lezaun, J. & Soneryd, L. (2006) *Government by Elicitation: Engaging stakeholders or Listening to the Idiots?* The centre of analysis and risk regulation 2006. [www.lse.ac.uk/Depts/carr](http://www.lse.ac.uk/Depts/carr).

<sup>70</sup> Lezaun & Soneryd (2006) s. 22.

<sup>71</sup> SOU 2003:128, bilaga 4 s.109 ff.

<sup>72</sup> Miljödepartementet (2004-01-26), *Remissammanställning - Delbetänkande från Finansieringsutredningen*. Dnr M2003/3959/Mk.

## 4.5.1 Tillsynsmyndigheterna

SKI och SSI anser att miljöorganisationernas arbete är viktigt och att föreningarna gör rätt som driver frågan om alternativa metoder så intensivt. SSI ser även ett värde i att föreningarna ges möjlighet att följa hur besluten växer fram. Myndigheterna kan dock inte se att det går att jämföra deras eget arbete med de insatser som föreningarna utför. Däremot anser myndigheterna att det är betydelsefullt att föreningarna, som representanter för allmänheten, får föra fram frågor om slutförvaret på det sätt som de själva önskar.

## 4.5.2 Kärnavfallsrådet

En viktig aktör som vi hittills inte har berört i denna rapport är Kärnavfallsrådet, tidigare KASAM.<sup>73</sup> Vid vår intervju med representanter för Kärnavfallsrådet framkom att de ideella föreningarnas arbete har bidragit till att rådet genomfört vissa aktiviteter. Det tydligaste exemplet på detta berör frågan om alternativa slutförvarsmetoder. Detta har visserligen uppmärksammats i många år, men både MKG och Milkas har engagerat sig särskilt i frågan. Deras synpunkter har framförallt handlat om att de alternativa metoderna inte är tillräckligt utredda. Frågan intensifierades när MKG skrev en debattartikel om djupa borrhål i Dagens Nyheter i juni 2006. Enligt Kärnavfallsrådet gjorde detta att även kommunerna uppmärksammade frågan, vilket i sin tur ledde fram till att rådet valde att hålla ett seminarium om djupa borrhål. Rådet menar också att miljöorganisationerna och andra parter intresse för tillvägagångssättet i den kommande beslutsprocessen föranledde ett seminarium även i denna fråga.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Kärnavfallsrådet är en fristående vetenskaplig kommitté inom Miljödepartementet med uppgift att utreda frågor om kärnavfall.

<sup>74</sup> Seminarierna har dokumenterats i KASAM:s rapporter *Djupa Borrhål – Ett alternativ för slutförvaring av använt kärnbränsle?* (2007:6) och *Slutförvaring av använt kärnbränsle – Regelsystem och olika aktörers roller under beslutsprocessen* (2007:1).

### **4.5.3 Kommuner, länsstyrelser och regionförbund**

Företrädare för kommunerna, länsstyrelserna och regionförbunden har vid våra intervjuer generellt varit positiva till att stödet finns. Framförallt menar samtliga företrädare vi har talat med att MKG har god sakkunskap och ställer relevanta frågor vid samråden. Samtidigt som MKG inte anses kunna matcha den kunskap som finns på SKI och SSI, menar de intervjuade att föreningens frågor tvingar SKB att förbättra sina argument. Detta gäller inte minst vilken metod som ska användas i slutförvaret. Länsstyrelsen i Kalmar tror inte att de hade begärt lika mycket information om KBS 3-metoden om inte MKG hade drivit frågorna kring metodvalet så intensivt. Företrädare för Oskarshamn respektive Östhammars kommun menar att MKG är en extra granskande resurs utifrån ett perspektiv som varken de själva eller en lokal förening kan ha. De intervjuade företrädarna anser därför att stödet har ökat förutsättningarna för att det beslutsunderlag som så småningom ska tas fram till fullmäktige kommer att bli så fullständigt som möjligt.

Kommunerna, regionförbunden och länsstyrelserna ser alltså positivt på MKG:s arbete med sakfrågorna. Däremot är de mer betänksamma när det gäller samtliga nationella miljöorganisationers kritik mot att SKB driver samrådsprocessen då det framgår av miljöbalken att verksamhetsutövaren har detta ansvar.

## **4.6 Jämförelse mellan de olika föreningarna**

I detta och det föregående kapitlet har vi i flera fall redovisat hur respektive föreningar har arbetat och agerat under försöksverksamhetens tre första år. Syftet med denna redovisningsform har varit att kunna återge en så nyanserad bild som möjligt av hur stödet har använts och vilka effekter det har fått. Avslutningsvis har vi samlat de erfarenheter och iakttagelser som framkommit för respektive förening under utredningens gång.

#### **4.6.1 MKG**

De personer vi har intervjuat har i allt väsentligt haft positiva erfarenheter av MKG:s arbete. Inte minst anses föreningens företrädare vara kunniga och pålästa i de frågor som avhandlas vid samråden. Vi har också konstaterat att MKG i högre utsträckning än andra föreningar bygger upp sina frågor med fakta och synpunkter samtidigt som dessa går att besvara av SKB. Samtliga frågor som föreningen har fört fram har en tydlig koppling till slutförvaret. Föreningens medverkan vid olika informationsträffar har också uppfattats som positivt av andra intressenter. Vi har endast funnit några enstaka exempel på aktiviteter hos MKG som kan tänkas falla utanför syftet med stödet, vilket framgick i kapitel 3. Under utredningen har det inte framkommit att SKI eller MKG:s revisorer heller haft några betydande problem i sina kontakter med föreningen.

#### **4.6.2 Milkas**

Under utredningen har det framkommit vissa betänkligheter när det gäller Milkas arbete. Emellanåt har det visat sig oklart vem som företräder föreningen. Samarbetet mellan de båda intressentföreningarna, MJV och FMKK, fungerar inte optimalt. Både SKI och Milkas revisorer har också uppfattat organisationen som otydlig. Vår genomgång av de allmänna samråden visar även att Milkas ibland har ställt frågor som handlat om annat än använt kärnbränsle. Föreningen har även arrangerat och närvarat vid seminarier som har handlat om annat än kärnavfall. Det ska också tilläggas att flera av de vi har intervjuat anser att Milkas inte är lika pålästa och strukturerade i sitt arbete som MKG.

De intervjuade har dock också lyft fram positiva värden med Milkas deltagande i samråden. Bland annat anses det nationella perspektivet svårt att få fram, och att det därför är bra att det finns flera aktörer som företräder detta med lite olika tillvägagångssätt. Flera av de intervjuade har påtalat att det inte går att ifrågasätta Milkas engagemang för slutförvarsfrågan. Det har också framförts att föreningarna inte kan förväntas komma med inlägg eller vetenskapliga resultat som kan påverka slutförvarsfrågan i sak. I ljuset av detta anser flera intervjuade därför att den viktigaste aspekten av föreningarnas medverkan är att de kan

representera ett brett spektrum av allmänheten och att de ges möjlighet att ställa de frågor de önskar i samråden. Utifrån detta perspektiv anses det därför finnas ett demokratiskt värde i att Milkas kan medverka aktivt i samrådsprocessen.

Att Milkas inte är en lika strukturerad förening som MKG kan ha flera skäl, varav flera inte är relevanta i denna utvärdering. Ett skäl som är viktigt att beakta är emellertid att MKG genom sitt mer omfattande stöd i allt väsentligt kan sköta verksamheten med hjälp av sina två anställda. Eftersom Milkas endast får hälften så stort stöd blir föreningen mer beroende av ideellt arbete och verksamheten sprids därför på fler personer. Detta har bland annat fått till följd att det kommer in synpunkter och frågor till samråden från flera representanter för föreningen. Dessutom får styrelsen svårare att samordna arbetet.

### **4.6.3 SERO**

När det gäller SERO menar de samrådsparter som vi har intervjuat att föreningen har varit påtagligt inaktiv vid samråden. Denna bild styrks även av vår genomgång av samrådsprotokollen. SERO har oftast närvarat vid mötena men har inte inkommit med några skriftliga frågor till SKB vid de allmänna samråden. Detta måste dock ses i ljuset av att SERO tilldelats ett mycket marginellt stöd ur Kärnavfallsfonden.

## **4.7 Sammanfattande slutsatser**

Detta kapitel har visat att det finns olika erfarenheter av föreningarnas deltagande i samrådsprocessen. Dessa sammanfattas i det följande med utgångspunkt i de syften och eftersträlvade effekter som presenterades i kapitlets inledning.

### **4.7.1 Aktivt deltagande i samråden**

I föregående kapitel kunde vi konstatera att samtliga föreningar som fått stöd i allt väsentligt har närvarat vid samråden. Det är svårt att veta

i vilken utsträckning som miljörelsen hade kunnat representeras vid samråden om stödet inte hade funnits, men det mesta talar för att den höga närvaron förklaras av stödet. Statsmakterna anförde också att de ville skapa förutsättningar för att föreningarna skulle kunna delta *aktivt*. Detta kännetecknar dock inte SERO:s medverkan i samråden. Däremot är det tydligt att MKG och Milkas har deltagit på ett aktivt sätt. Dessa båda föreningar har ställt många frågor och framfört en mängd synpunkter vid samråden. Med tanke på hur mycket kunskap som föreningarna behöver inhämta för att kunna delta aktivt, är vår sammantagna slutsats att stödet har medfört att nationella föreningar har kunnat delta på ett mer aktivt sätt i samråden än vad de annars hade kunnat göra.

#### **4.7.2 Relevanta och väl underbyggda frågor**

Regeringen och riksdagen uttryckte förhoppningar om att stödet skulle bidra till att föreningarna kunde ställa relevanta och väl underbyggda frågor i samråden. De intressenter som kunnat observera föreningarna vid både de allmänna och regionala samråden är tämligen samstämmiga när det gäller MKG. Föreningens sakrelaterade frågor anses vara både relevanta och väl underbyggda. Däremot är de intervjuade mer tveksamma till Milkas. De intervjuades bedömningar finner delvis stöd även i vår genomgång av de allmänna samrådsprotokollen. MKG:s och Milkas frågor innehåller i hög grad även synpunkter eller fakta. Vi har också kunnat konstatera att utformningen av Milkas frågor och synpunkter i högre grad varierar mellan de olika samrådstillfällena. Det har också visat sig att Milkas ibland har ställt frågor om annat än kärnavfall.

Huruvida en enskild fråga eller synpunkt är relevant eller väl underbyggd är emellertid svårt att bedöma. De flesta frågor kräver någon form av kunskap, och om de är att betrakta som relevanta är till stor del en subjektiv bedömning. Vår genomgång av samrådsprotokollen och intervjuer visar dock tämligen entydigt att MKG:s frågor och synpunkter i allt väsentligt uppfyller dessa syften. Den kunskap som ligger till grund för många av frågorna hade föreningen med all sannolikhet inte kunnat skaffa sig, om den inte hade haft ekonomiskt understöd. Vår

bedömning är också att en övervägande majoritet av de frågor och synpunkter som Milkas har kommit in med är att betrakta som relevanta.

### **4.7.3 Allsidig belysning och ökad samråds kvalitet**

När det gäller att bedöma om stödet har bidragit till att slutförvaret får en allsidig belysning, visar vår genomgång av protokollen från de allmänna samråden att MKG och Milkas har bidragit till att lyfta frågor av mer långsiktig och säkerhetsmässig karaktär. Detta gäller inte minst i Oskarshamn, medan även Oss uppmärksammar dessa frågor i samråden i Östhammar. MKG, Milkas och Oss har i hög grad lämnat frågor eller synpunkter som även innehåller synpunkter eller fakta. De tre föreningarna ställer dessutom ofta frågor om hur en viss sakfråga behandlas eller redovisas i samråds- och beslutsprocessen. Ovanstående gäller inte övriga föreningar. De har antingen inte lämnat in skriftliga yttranden, eller så har deras frågor utformats annorlunda samt fokuserat på mer kortsiktiga problem.

Eftersom Oss får stöd via Östhammars kommun, finns det således skillnader mellan föreningar som får särskilda medel för sitt arbete och de som inte får sådant stöd. Vår slutsats är dock inte att stödet förändrar en förenings ståndpunkter, intressefrågor eller agerande. Stödet medför däremot att föreningarnas frågor kan bli bredare, fördjupade samt i ökad utsträckning bygga på kunskaper som behöver inhämtas från exempelvis forskning eller utredningar. Våra intervjuer visar också att föreningarnas fokus på metodvalet bidragit till att öka kommunernas och länsstyrelserna intresse för denna fråga. Föreningarnas arbete har även bidragit till att Kärnavfallsrådet har genomfört olika seminarier. Vi kan dock inte dra alltför långtgående slutsatser beträffande hur allsidigheten i sakfrågorna har påverkats i ett större perspektiv. De metod- och säkerhetsfrågor som föreningarna intresserar sig för, hanteras nämligen naturligtvis även av tillsynsmyndigheterna som har tillgång till betydligt större resurser än föreningarna.

Det finns ett stort värde i att miljöörelsen kan föra fram olika frågor på det sätt som de själva önskar. Denna utvärdering visar också att de nationella miljöorganisationerna har bidragit till att de frågor som kommer in från allmänheten och ideella föreningar blivit mer allsidiga.

Föreningarnas arbete har också medfört att SKB blivit tydligare i sina beslut och vägval, vilket ökar förutsättningarna för att SKB:s ställningstaganden ska kunna förankras och förstås av en bredare krets av allmänheten. Om det även hade utgått bidrag till någon organisation som varit uttalat positiv till kärnkraft, hade ett ännu bredare spektrum av allmänheten kunnat representeras i samråds- och beslutsprocessen. Trots detta är vår sammantagna bedömning att stödet har bidragit till att frågan om slutförvaret fått en mer allsidig belysning och att kvaliteten i samråden har höjts.

#### **4.7.4 Kvaliteten i SKB:s utredningsarbete**

Det yttersta syftet med stödet är att öka kvaliteten i den MKB och det övriga utredningsarbetet som SKB ska presentera i sina tillståndsansökningar. I vilken mån detta kommer att uppfyllas går ännu inte att avgöra. Vår utvärdering har dock visat att de ideella föreningarna och SKB vid ett flertal tillfällen varit oense och att föreningarna har ofta funnit anledning att ställa krav på SKB att vidta åtgärder. Det har också framkommit att SKB inte alltid är överens med föreningarna om vad man ska samråda om. I Statskontorets uppdrag ingår inte att ta ställning till vad som är rätt eller fel härvidlag. Erfarenheterna visar dock att föreningarna sannolikt inte kommer att vara överens med SKB om innehållet och utformningen av den MKB som ska bifogas bolagets tillståndsansökningar, vilket kan komma att få betydelse för hur väl kommande beslut förankras hos allmänheten och övriga intressenter.



## 5 Ett fortsatt stöd – Statskontorets slutsatser och förslag

I detta kapitel behandlas uppdragets tredje fråga, dvs. om stöd fortsättningsvis bör utgå. Statskontoret föreslår att stödet bör kunna utgå ytterligare en tid efter det att försöksverksamheten upphör den 31 december 2008. Detta ställningstagande får till följd att Statskontoret även redovisar slutsatser och förslag på hur ett fortsatt stöd bör finansieras och administreras, hur länge det ska utgå, vilken omfattning det bör ha och hur kontrollen av stödets användning kan förbättras. Dessutom lämnas förslag på ändringar i regelverket om föreningarnas medlemsantal och hur stödet får användas till information. I bilaga 2 presenterar Statskontoret ett författningsförslag som följer av vad som redovisas i detta kapitel.

### 5.1 Stödet bör förlängas

**Statskontorets förslag:** Ideella föreningar bör även fortsättningsvis ha möjlighet att erhålla stöd för att följa och bedöma frågor som rör slutförvaring av använt kärnbränsle.

I det föregående har det framgått att stödet i allt väsentligt har använts på avsett sätt. Stödet har också bidragit till att nationella föreningar kunnat delta på ett aktivt sätt i samråden samt att de har ställt relevanta och väl underbyggda frågor till SKB. Frågan om slutförvaret har fått en mer allsidig belysning genom att de nationella föreningarna tillför ett annat perspektiv till det som representeras av övrig allmänhet, till exempel närboende och lokala föreningar. Föreningarnas aktiviteter har även påverkat hur SKB redogjort för sina vägval och beslut samt i viss utsträckning också för hur andra samrådsparter intresserar sig för olika frågor.

De effekter som stödet hittills har bidragit till, ska i förlängningen även kunna få till följd att kvaliteten i det utredningsarbete som SKB ska presentera i sina tillståndsansökningar ökar. Med detta avses framförallt den MKB som ska bifogas tillståndsansökningarna.

Enligt gällande tidplan kommer SKB att lämna in ansökningarna tidigast under andra halvåret 2009. Om stödet upphör i samband med att försöksverksamheten löper ut den 31 december 2008 kommer föreningarna inte att erhålla något bidrag från Kärnavfallsfonden när en preliminär MKB behandlas vid de avslutande regionala och allmänna samråden. Ett sådant scenario skulle enligt Statskontorets bedömning gå stick i stäv med statsmakternas syfte med stödet. Det finns också forskare som menar att erfarenheterna visar att ett viktigt kriterium för en framgångsrik MKB är att ett utkast av dokumentet kan granskas och kommenteras av ideella organisationer.<sup>75</sup>

Mot denna bakgrund anser Statskontoret att ideella föreningar bör ha möjlighet att erhålla stöd även efter det att försöksverksamheten upphör den 31 december 2008.

## 5.2 Stödet bör utgå under remisstiden

**Statskontorets förslag:** Stöd om maximalt tre miljoner kronor per år bör kunna utgå till och med 12 månader efter det att ideella föreningar har erbjudits tillfälle att lämna remissynpunkter till miljödomstolen.

I bilaga 4 redovisas den tillståndsprocess som tar vid när SKB lämnat in sina tillståndsansökningar. Där framgår att det framförallt är den prövning som kommer att ske enligt miljöbalken som föreningarna kommer att ges tillfälle att delta i. Miljödomstolen kommer vid en andra remissomgång i denna prövningsprocess att erbjuda närboende, föreningar och övrig allmänhet möjlighet att inkomma med synpunkter i ärendet. Därefter kan miljödomstolen även komma att höra miljöorganisationerna i en huvudförhandling.

Det yttersta syftet med stödet har varit att bidra till att öka kvaliteten i det utredningsarbete SKB ska presentera i sina tillståndsansökningar. Med detta i beaktande borde stödet upphöra när miljöorganisationerna har getts tillfälle att framföra sina åsikter till SKB och övriga samrådsparter vid de sista samråden. De erfarenheter av samråden som presenterats i denna rapport visar dock att miljöorganisationerna och SKB

---

<sup>75</sup> KASAM (Rapport 2007:1), s. 29-30.

troligen inte kommer att vara överens om utformningen och innehållet i den slutliga MKB:n. Det innebär att om stödet förlängs så att ideella miljöorganisationer ges förutsättningar att lämna väl genomarbetade remissvar på tillståndsansökningarna, skulle det sammantagna underlag som tillställs miljödomstolen att få en större bredd. Detta ökar i sin tur möjligheterna för att kommande beslut får en bättre förankring hos allmänheten och övriga intressenter. Däremot kan inte Statskontoret se att det behöver utgå något stöd med anledning av att föreningarna därefter väntar på att få komma till tals i en huvudförhandling i domstolen.

Så länge samråden pågår är det rimligt att stödet beviljas enligt samma principer som har gällt under försöksperioden. När det sista samrådet har avslutats kommer det att dröja en tid innan de ideella organisationerna får ärendet på remiss. Eftersom det under denna tid inte kommer att äga rum några samråd, torde kostnaderna för de föreningar som fått stöd under försöksperioden att minska. Detta bör även leda till att de bidrag som föreningarna då erhåller blir mindre. Statskontoret föreslår att stödet vid denna tidpunkt bör utgå från vilket behov respektive förening har av stöd för att kunna lämna ett väl underbyggt remissvar till miljödomstolen. I fördelningen av stödet bör det även beaktas hur många medlemmar respektive förening företräder samt hur det sammantagna remissunderlag som lämnas miljödomstolen kan få största möjliga bredd och kvalitet.

Erfarenheter från andra stora miljöpåverkande projekt visar att uppmärksamheten ökar ju närmare man kommer de avgörande besluten. Om detta även kommer att gälla för slutförvarsfrågan, kan en följd bli att fler föreningar än de som hittills fått stöd kommer att vilja delta i samråden samt lämna remissvar till miljödomstolen.

Det maximala stödbeloppet bör därför bestå, även om stödbehovet för varje enskild förening troligen minskar efter det att samråden är avslutade.

Statskontoret föreslår därför att stöd om maximalt tre miljoner kronor ska kunna ges till och med 12 månader efter att de ideella föreningarna har erbjudits tillfälle att komma in med remissynpunkter till miljödomstolen. En sådan tidsgräns bör ge föreningarna möjligheter att lämna

väl genomarbetade remissvar samt rimlig tid för att avveckla de delar av verksamheten som är beroende av stödet.

### 5.3 Finansieringen och administrationen bör bestå

**Statskontorets förslag:** Stödet bör även fortsättningsvis finansieras med medel ur Kärnavfallsfonden på det sätt som skett under försöksperioden. Den nya *Strålsäkerhetsmyndigheten*, som bildas när SKI och SSI slås samman den 1 juli 2008, bör få uppdraget att administrera och besluta om stödet.

Det har funnits förslag om att det bidrag ur Kärnavfallsfonden som tilldelas kommunerna skulle kunna utökas i syfte att de i sin tur skulle bevilja de olika föreningarna stöd. Statskontoret menar dock att det är viktigt att betänka att det bidrag som denna utredning handlar om har ett uttalat syfte att stödja *nationella* organisationer. En kommuns uppgift är i första hand att ansvara för frågor som berör den egna kommunen, inte sådana som är av nationellt intresse. Det är därför rimligt att bidrag som en kommun beviljar endast ges till föreningar som är lokalt förankrade. En kommun har dessutom andra lokala intressen, exempelvis näringspolitiska, att ta hänsyn till när den ska besluta om den ska tillåta ett slutförvar. Statskontoret anser därför inte att det skulle vara lämpligt att finansiera de nationella föreningarnas deltagande i samråds- och beslutsprocessen via det bidrag som kommunerna erhåller ur Kärnavfallsfonden.

När stödet infördes menade Lagrådet att det vanliga sättet att finansiera ideella organisationer är via skattemedel. Enligt Statskontoret finns dock starka skäl som talar mot att ett fortsatt stöd bör finansieras via skattemedel. En förlängning av stödet ur Kärnavfallsfonden kräver en del ändringar i finansieringsförordningen, men det juridiska och administrativa arbetet som detta medför är antagligen marginellt jämfört med om stödet i fortsättningen ska finansieras via skattemedel. Det bör även betänkas att omfattningen av stöd till andra miljöorganisationer via statsbudgeten är ganska liten. Det kommer därför krävas starka skäl till varför miljöorganisationer som engagerar sig just i kärnavfalls-

frågan ska få ett sådant stöd. Om argumenten går att ifrågasätta, kommer det rimligen att öppna upp för krav om stöd till föreningar som är verksamma i andra beslutsprocesser. Sammantaget anser därför Statskontoret att skälen för att ett fortsatt stöd ska finansieras via Kärnavfallsfonden, väger tyngre än de skäl som talar för att det borde betalas med hjälp av skattemedel. Detta gäller inte minst med tanke på att stödet bör upphöra inom överskådlig tid.

SKI menar att man svårligen kan medverka i besluts- och samrådsprocessen om man samtidigt ska granska hur föreningarna använder stödet. Myndigheten anser att de båda uppgifterna är oförenliga och att uppgiften att bevilja stöd därför borde utföras av någon annan instans. SKI har dock byggt upp ett fungerande arbetssätt för hur stödet ska prövas, beslutas och betalas ut. Sedan 2007 utförs också handläggningen av stödet respektive det arbete som myndigheten bedriver i övrigt beträffande kärnavfall vid olika avdelningar. Statskontoret anser att denna separering av arbetsuppgifter är en tillfredställande lösning på problemet med myndighetens olika roller i slutförvarsfrågan. Den 1 juli 2008 kommer SKI och SSI att slås samman och bilda den nya *Strålsäkerhetsmyndigheten*. Statskontoret kan dock inte se att detta medför några betydande hinder för att stödet ska kunna handläggas på det sätt som sker idag vid SKI. Statskontoret anser därför att Strålsäkerhetsmyndigheten bör administrera och besluta om stödet till ideella föreningar. Att myndigheten bör kunna fortsätta att handlägga stödet ska även ses i ljuset av att det endast ska utgå under en begränsad tid.

## 5.4 Kontrollen bör förbättras

**Statskontorets förslag:** Strålsäkerhetsmyndigheten bör i ökad utsträckning kontrollera att föreningar som får ett betydande stöd använder dessa medel på avsett sätt.

I det särskilda yttrande som fyra av Finansieringsutredningens experter lämnade framfördes att stödet till organisationerna är en kostnad som drabbar verksamhetsutövaren, något som inte är förenligt med gällande

lagstiftning.<sup>76</sup> I den efterföljande propositionen bemötte regeringen dessa synpunkter. Regeringen ansåg då att det av miljöbalken framgick att en verksamhetsutövare inte har någon skyldighet att täcka ideella föreningars rättsgångskostnader i samband med ett överklagande av en dom. I detta innefattas emellertid inte kostnader som uppkommer i samband med upprättandet av miljökonsekvensbeskrivningar.<sup>77</sup>

Detta innebär att det är viktigt att det så långt som möjligt säkerställs att stödet inte sparas eller används till att förbereda en eventuell överklagan. Därutöver finns det ett allmänt behov av att säkerställa att bidragen används på avsett sätt. SKI:s nuvarande kontroll av hur stödet används visar inte om medlen alltid används i enlighet med gällande syften och regelverk. Statskontoret anser därför att när en förening får ett betydande stöd, bör Strålsäkerhetsmyndigheten i större utsträckning än vad som varit fallet hittills kontrollera att medlen använts på avsett sätt.

Strålsäkerhetsmyndigheten ska framförallt arbeta med frågor om strålskydd, säkerhet och drift av kärntekniska anläggningar och samtidigt vara en samrådspart. Det är därför inte lämpligt att myndigheten ägnar alltför mycket tid och resurser åt att granska hur stödet använts. Statskontoret ser därför i huvudsak två möjliga sätt att förbättra kontrollen av hur stödet använts. Det ena är att Strålsäkerhetsmyndigheten utser en revisor eller kontrollant som bevakar att stödet används på avsett sätt. Så gör till exempel Nutek och Länsstyrelsen när de beviljar regionalt investeringsstöd, bidrag till företagsutveckling eller landsbygdsstöd om minst 500 000 kronor.<sup>78</sup> Den andra möjligheten är att begära att föreningar som erhåller större stödbelopp genomför en så kallad utökad revision av hur stödet har använts. Det innebär att föreningarnas revisorer utöver sin vanliga revision, även kontrollerar och lämnar intyg om att stödet har använts på avsett sätt till Strålskyddsmyndigheten.

---

<sup>76</sup> SOU 2003:128, bilaga 4 s.109 ff. Synpunkterna återkom även i några av remissvaren till Finansieringsutredningens delbetänkande, se Miljödepartementet (2004-01-26), *Remissammanställning – Delbetänkande från Finansieringsutredningen*. Dnr M2003/3959/Mk

<sup>77</sup> Prop. 2003/04:116.

<sup>78</sup> Nutek (2005-11-25, uppdaterad 2007-04-20), *Kontrollantinstruktion, utgåva 3*.

## 5.5 Möjligheten att använda stödet till information bör vidgas

**Statskontorets förslag:** Stödet bör få avse kostnader för information riktad direkt till allmänheten i frågor som gäller *hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle*.

Enligt finansieringsförordningen får stödet inte användas för information riktad direkt till allmänheten utöver vad som *avser samrådsförfarandet*. Denna restriktion formulerades under den inledande beredningen då stödet endast avsåg att täcka föreningarnas kostnader i samband med att de deltog i samråden. När ändamålet med stödet ändrades så att det tydligt framgick att det även får användas till att följa och bedöma frågor som rör slutförvaring av använt kärnbränsle, kvarstod emellertid restriktionen för hur bidraget får användas till information.

Av finansieringslagen framgår att Kärnavfallsfondens medel får användas till statens, tillståndshavarnas och kommunernas kostnader för information till allmänheten *i frågor som rör hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall*. Övriga parter har alltså en större frihet än föreningarna när det gäller att använda medel ur Kärnavfallsfonden för information till allmänheten. Statskontoret anser dock att ideella föreningar inte ska kunna söka stöd enbart för att tillhandahålla information till allmänheten. Detta ansvar bör även fortsättningsvis i första hand åvila SKB, staten och kommunerna. Den nuvarande lydelsen i finansieringslagen bör därför behållas.

Restriktionen att föreningarnas informationskostnader endast får avse samrådsförfarandet, leder emellertid till flera problem. Eftersom SKB ansvarar för samråden, är det företaget som till stor del också sätter agendan för vad som ska avhandlas där. I enlighet med stödets mer övergripande syften borde dock föreningarna ha möjlighet att använda stödet till att informera allmänheten i frågor om slutförvaret som de anser är viktiga att beakta även om SKB inte anser att dessa bör vara föremål för samråd enligt miljöbalken. Det är i praktiken också mycket svårt att kontrollera och avgöra om en informationsinsats avser samrådsförfarandet eller någon annan del av slutförvarsfrågan. En snäv tolkning av vad stödet får användas till skulle även få till följd att flera

av de aktiviteter som föreningarna ägnar sig åt, exempelvis föredragningar och information vid skolor, skulle kunna ifrågasättas.

Det finns också anledning att tro att allmänhetens intresse för slutförvarsfrågan kommer att öka i takt med att besluten om de kärntekniska anläggningarna kommer närmare. Det är inte önskvärt enligt Statskontoret att föreningarnas möjligheter att ge information till allmänheten då är begränsade till ”vad som avser samrådsförfarandet”. Det är däremot viktigt att stödet inte används till informationsinsatser som handlar om t.ex. uranbrytning eller kärnkraftsdrift.

Statskontoret föreslår därför att finansieringsförordningens bestämmelser får följande lydelse: ”Stödet får inte avse kostnader för information riktad direkt till allmänheten utöver *frågor som rör hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle*.”

## 5.6 Medlemskravet bör sänkas

**Statskontorets förslag:** Antalet medlemmar som krävs för att en förening ska kunna få stöd sänks från 2 000 till 1 000.

I varken Finansieringsutredningens delbetänkande eller den efterföljande propositionen angavs några närmare skäl till varför de föreningar som ska få stöd måste ha minst 2 000 medlemmar. Utredningen angav dock i en fotnot att kravet avseende medlemsantalet överensstämmer med vad som föreskrivs i miljöbalken om talerätt för ideella föreningar. Eftersom Milkas, SERO och MKG alla har minst 2 000 medlemmar samt även uppfyller övriga krav vad gäller talerätten, kommer dessa föreningar att ha möjlighet att överklaga besluten enligt miljöbalken. Som framgick ovan är det emellertid till just detta som stödet inte ska användas. När det gäller kravet på hur många medlemmar en förening bör ha för att få stöd, finns det därför viktigare aspekter att beakta än att detta ska stämma överens med vad som föreskrivs i regelverket avseende talerätt för ideella föreningar.

I kapitel 2 framgick att MFK skiljer sig från övriga föreningar som beviljats stöd genom att de är uttalat positiva till kärnkraft. MFK kan



dock inte få något stöd eftersom föreningen endast har cirka 1 000 medlemmar. Denna rapport har också visat att Milkas i praktiken består av två separata intresseföreningar, MJV och FMKK. De båda intresseföreningarna har enligt de ansökningshandlingar Milkas lämnat till SKI om stöd för innevarande kalenderår, 1 948 respektive 1 042 medlemmar.

Det ovanstående innebär att om kraven vad gäller antal medlemmar sänktes, skulle MFK åter kunna ansöka om stöd ur Kärnavfallsfonden. Om föreningen då beviljas bidrag kommer de organisationer som får stöd ur fonden att representera en bredare krets av allmänheten än vad som är fallet idag. En sänkning av medlemskravet skulle också kunna få till följd att FMKK och MJV i fortsättningen kan välja att ansöka om medel var för sig. Även detta skulle kunna gynna samrådsprocessen samt ge bättre förutsättningar för de olika organisationerna att komma till tals. Statskontoret föreslår därför att antalet medlemmar som krävs för att en förening ska kunna få stöd ur Kärnavfallsfonden sänks till 1 000.



# Bilaga 1

## Regeringens uppdrag till Statskontoret



STATSKONTORET Regeringskontoret
Ink. 2007-06-14
Dnr. 2007/135-5

Regeringsbeslut 10  
2007-05-31 M2007/2690/Mk

Miljödepartementet

Till avd. 2
Kontakt med .....
Beslut 50
Datum 18/6 07 Sign. <i>[Signature]</i>

Statskontoret  
Box 8110  
104 20 STOCKHOLM

Uppdrag till Statskontoret att utvärdera försöksverksamhet med stöd ur Kärnavfallsfonden till vissa ideella föreningar

### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utvärdera den försöksverksamhet med stöd ur Kärnavfallsfonden till vissa ideella föreningar som pågår under perioden från och med den 1 januari 2005 till och med den 31 december 2008. Utvärderingen skall omfatta frågan om medlen har använts på avsett sätt, vilken effekt stödet har haft och om stöd fortsättningsvis bör utgå.

Uppdraget skall redovisas senast den 30 april 2008.

### Ärendet

Regeringen tog i propositionen Miljöbedömningar av planer och program (prop. 2003/04:116, bet. 2003/04: MJU21, rskr. 2003/04:235) upp frågan om möjligheten för frivilligorganisationer att erhålla stöd ur Kärnavfallsfonden för att delta i sådant utökat samråd som föreskrivs i 6 kap. miljöbalken och i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet avseende anläggningar som behövs för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle. Villkoren för stödet är närmare preciserade i förordningen (1981:671) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m., den s.k. finansieringsförordningen.

På regeringens vägnar

*[Signature]*  
Andreas Carlgren

*[Signature]*  
Ansi Gerhardsson

Postadress  
103 33 Stockholm

Telefonväxel  
08-405 10 00

E-post: [registrator@environment.ministry.se](mailto:registrator@environment.ministry.se)

Besöksadress  
Tegebacken 2

Telefax  
08-24 16 29

Telefax  
154 99 MINEN S

*[Small mark]*



### Författningsförslag

#### **Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:161) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet.**

Härigenom föreskrivs att 32 och 33 § förordningen (2007:161) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet skall ha följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

*Statens kärnkraftinspektion* prövar frågor om i vilken utsträckning fonderade avgiftsmedel får användas för sådant stöd till ideella föreningar som avses i 4 § 9 finansieringslagen. Sådant stöd får lämnas till och med den 31 december 2008 med högst 2,5 miljoner kronor per förening och kalenderår och med totalt högst 3 miljoner kronor per kalenderår.

#### *Föreslagen lydelse*

#### 32 §

*Strålsäkerhetsmyndigheten* prövar frågor om i vilken utsträckning fonderade avgiftsmedel får användas för sådant stöd till ideella föreningar som avses i 4 § 9 finansieringslagen. Sådant stöd får lämnas till och med 12 månader efter att ideella föreningar beretts tillfälle att lämna remissynpunkter på ansökningshandlingar avseende anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle med högst 2,5 miljoner kronor per förening och kalenderår och med totalt högst 3 miljoner kronor per kalenderår.

Stöd får endast lämnas till ideella föreningar som

1. utnyttjar rätten att delta i sådant samråd som föreskrivs i 6 kap. 4 § första stycket andra meningen miljöbalken avseende anläggning för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle,
2. har en styrelse som utses av medlemmarna under demokratiska former och årligen håller stämma i vilken medlemmarna får delta,

3. har en stadga som beslutas av stämman och anger föreningens namn och ändamål, hur beslut fattas, hur styrelsen utses samt hur revisorer som kontrollerar styrelsens verksamhet utses,  
4. inte har näringsverksamhet som sin huvudsakliga inkomstkälla, och

5. har minst 2 000 medlemmar, eller är en sammanslutning av ideella föreningar som tillsammans har minst 2 000 olika personer som medlemmar och där varje förening som ingår uppfyller kraven i 2 och 4.

5. har minst 1 000 medlemmar, eller är en sammanslutning av ideella föreningar som tillsammans har minst 1 000 olika personer som medlemmar och där varje förening som ingår uppfyller kraven i 2 och 4.

### 33 §

Stöd enligt 32 § skall avse föreningens kostnader för att delta i samrådsförfarande enligt 6 kap. miljöbalken eller 5 b § tredje stycket lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet avseende anläggning för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle *samt* kostnader för att kunna följa och bedöma frågor som rör slutförvaring av använt kärnbränsle och sådan slutförvarings påverkan på människors hälsa eller miljön. Kostnaderna får omfatta lönekostnader, lokalkostnader samt övriga administrativa kostnader. Stödet får inte avse kostnader för information riktad direkt till allmänheten utöver *vad som avser det utökade samrådsförfarandet*.

Ansökan om stöd skall ha inkommit till *Statens kärnkraftinspektion* senast den 1 oktober före det år som ansökan avser. I

Stöd enligt 32 § skall avse föreningens kostnader för att delta i samrådsförfarande enligt 6 kap. miljöbalken eller 5 b § tredje stycket lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet avseende anläggning för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle, kostnader för att kunna följa och bedöma frågor som rör slutförvaring av använt kärnbränsle och sådan slutförvarings påverkan på människors hälsa eller miljön *samt kostnader för att lämna remissynpunkter på ansökningshandlingar avseende anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle*. Kostnaderna får omfatta lönekostnader, lokalkostnader samt övriga administrativa kostnader. Stödet får inte avse kostnader för information riktad direkt till

ansökan skall det anges vilka kostnader under året som stödet skall användas till.

Om de ansökningar som avser godtagbara kostnader totalt omfattar större belopp än vad som finns tillgängligt för stöd under ett visst kalenderår, skall *Kärnkraftinspektionen* fördela stödet så att det ges en jämn geografisk spridning och med beaktande av föreningarnas medlemsantal och behov samt tidigare erhållet stöd.

Stödet betalas ut i förskott för kalenderår.

allmänheten utöver *frågor som rör hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle*.

Ansökan om stöd skall ha inkommit till *Strålsäkerhetsmyndigheten* senast den 1 oktober före det år som ansökan avser. I ansökan skall det anges vilka kostnader under året som stödet skall användas till.

Om de ansökningar som avser godtagbara kostnader totalt omfattar större belopp än vad som finns tillgängligt för stöd under ett visst kalenderår, skall *Strålsäkerhetsmyndigheten* fördela stödet så att det ges en jämn geografisk spridning och med beaktande av föreningarnas medlemsantal och behov samt tidigare erhållet stöd.

Stödet betalas ut i förskott för kalenderår.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2009.





### Stödmöjligheter i andra länder

I Finansieringsutredningens delbetänkande kartlades förekomsten av stöd till ideella föreningar i andra länder i samband med lokalisering av kärntekniska anläggningar. Utredningens övergripande slutsats var att bortsett från Kanada och vissa stater i USA, saknas det betydande möjligheter för stöd till ideella föreningar. Utredningen redovisade erfarenheterna från dessa två länder samt nämnde kort det ringa eller obefintliga stöd som finns att tillgå i Australien, Nederländerna och Schweiz.<sup>79</sup>

Vi har genom bland annat intervjuer, internetsökningar och dokumentstudier undersökt om förhållandena i dessa länder har ändrats. En viktig källa i detta arbete har varit det så kallade CARL-projektet där det studeras hur intressenter och sakägare påverkar beslutsprocessen i kärnavfallsfrågan.<sup>80</sup> Vår slutsats är att den beskrivning som gavs av Finansieringsutredningen alltså gäller i stora drag.

I det följande kommer vi att redovisa tillvägagångssättet i Finland, Belgien och Storbritannien när det gäller MKB-förfarandet, föreningarnas deltagande i beslutsprocessen och deras möjligheter att få stöd. Förhållandena i Kanada och USA har redan redovisats av Finansieringsutredningen. Vi kommer därför inte att behandla dessa stater. Förutsättningarna där är inte heller helt jämförbara med svenska förhållanden.

#### Finland

Finland är det enda land som fattat beslut om var de ska anlägga sin slutförvaring av använt kärnbränsle. Detta skedde efter att den finländska regeringen och riksdagen 2000–2001 beviljat SKB:s finländska motsvarighet, Posiva Oy:s, ansökan om ett principbeslut att få uppföra en slutförvarsanläggning. I den MKB som bifogades ansökan framgår att Posiva OY under förfarandet bland annat informerade allmänheten genom möten, intervjuer, informationsbrev och utställ-

---

<sup>79</sup> SOU 2003:128, s.78 ff.

<sup>80</sup> CARL står för "Citizen stakeholders, Agencies responsible for radioactive waste management, social science Research organizations and Licensing and regulatory authorities", ett samarbete om slutförvar mellan fem länder, däribland Sverige.

ningar. Det förefaller dock inte som om några miljöorganisationer hade någon aktiv roll i MKB-processen.<sup>81</sup> Ett skäl till detta skulle kunna vara att EU-direktivet från 1997 då inte hade blivit implementerat i den finska miljölagstiftningen. Än viktigare torde dock vara att motståndet mot kärnkraft och kärnavfall har varit tämligen litet i Finland.

Den finländska miljölagstiftningen ställer inte lika tydliga och detaljerade krav som den svenska beträffande hur allmänheten ska involveras i beslutsprocessen. Det framgår dock att de projekt som omfattas av ett MKB-förfarande måste kungöras på anslagstavlor inom berörda kommuner och i minst en tidning inom det område som påverkas av projektet. Dokument om projektet ska vara framlagda till påseende på allmän plats såsom bibliotek och det ska bland annat framgå vem som ansvarar för projektet och hur synpunkter kan framföras.<sup>82</sup>

Det finländska och svenska systemet för att finansiera omhändertagandet av kärnavfallet liknar varandra. Statens kärnavfallshanteringsfond, som likt den svenska Kärnavfallsfonden står utanför statsbudgeten, har till uppgift att samla in, förvara och placera de medel som i framtiden kommer att behövas hanteringen av kärnavfallet. Den finländska fonden kan dock inte användas till att stödja föreningar som vill delta i beslutsprocessen kring slutförvaret. Enligt det finländska Handels- och industriministeriet finns det inte heller några andra statliga medel att tillgå för föreningarna. I den beslutsprocess som föranledde det finländska principbeslutet 2000–2001, utgick därför inte något stöd till organisationer.<sup>83</sup>

## Belgien

I Belgien gäller omhändertagandet av hög- och mellanaktivt avfall i första hand lagring på kort sikt. Det behövs mer forsknings- och utvecklingsarbete innan det kan bli aktuellt med slutförvaring. När det gäller beslutsprocessen kring förvaringen av avfallet finns det en partnerskapsmodell som involverar de lokala intressenterna, däribland all-

---

<sup>81</sup> Posiva Oy, *Slutdeponeringsanläggningen för använt kärnbränsle- Sammandrag av miljökonsekvensbeskrivningen*. [www.posiva.fi](http://www.posiva.fi).

<sup>82</sup> Lag om ändring av lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (458/2006). Förordning om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (713/2006).

<sup>83</sup> [www.ktm.fi](http://www.ktm.fi) samt e-postväxling med regeringsrådet Yrjö Sahrakorpi vid Handels- och industriministeriet 2007-12-02/03.

mänhet och föreningar.<sup>84</sup> De lokala partnerskapen har fått medel från staten för att bland annat kunna anlita konsulter. Ideella föreningar har emellertid inte tilldelats medel, men det har heller inte funnits något betydande organiserat motstånd mot förvaringen av avfallet. Den belgiska modellen, har även implementerats i Slovenien.<sup>85</sup>

## Storbritannien

Storbritannien har i dagsläget ingen fastställd lösning för hur omhändertagandet av kärnavfallet ska finansieras. Detta har haft en negativ inverkan på hur intressenterna har kunnat delta i beslutsprocessen kring kärnavfallet.<sup>86</sup> Regeringen har dock tillsatt en kommitté som har i uppgift att lämna rekommendationer om administrationen och olika intressenters deltagande i beslutsprocessen för slutförvaret. I en rapport som utkom i april 2007, föreslog kommittén att det skulle inrättas en partnerskapsmodell som liknar den som finns i Belgien.<sup>87</sup>

Det finns ännu inga etablerade stödformer för någon typ av grupp utanför den statliga sfären. De större nationella miljöorganisationernas medlemmar har emellanåt deltagit i beslutsprocessen, men då endast i begränsad utsträckning. Däremot har lokala föreningars engagemang i beslutsprocesserna många gånger varit tämligen omfattande.<sup>88</sup> Det finns även en sammanslutning av kommuner, NuLeAF, som arbetar med frågor som berör omhändertagandet av kärnavfall. Organisationen fungerar som ett stöd till kommunerna och utgör också viktig remissinstans inför olika beslut. De finansieras helt och hållet av sina medlemmar.<sup>89</sup>

---

<sup>84</sup>Bergmans & Van Steenberge, (2006), s. 4-8.

<sup>85</sup> Simmons & Walls, (Draft september 2007), s.10.

<sup>86</sup> Simmons & Walls, (Draft september 2007), s.7.

<sup>87</sup> CoRWM (April 2007), *Implementing a Partnership Approach to radioactive waste management*.

<sup>88</sup> Simmons & Walls, (Draft september 2007), s.3.

<sup>89</sup> [www.nuleaf.org.uk](http://www.nuleaf.org.uk).



### Tillståndsprocessen

I denna bilaga beskrivs den tillståndsprocess som följer när SKB lämnat in sina tillståndsansökningar. Vid denna tidpunkt kommer SKI och SSI att ha slagits samman och bildat den nya *Strålsäkerhetsmyndigheten*.

#### Tre ansökningar och två lagar

Formellt är det tre tillståndsansökningar som ska behandlas i prövningsprocessen. I november 2006 lämnade SKB in den första av dessa. Företaget ansökte då om tillstånd för inkapslingsanläggningen enligt kärntekniklagen. Under andra halvåret 2009 planerar SKB att lämna in de resterande två ansökningarna. Den ena av dessa avser tillstånd enligt miljöbalken för hela slutförvarssystemet, dvs. Clab, inkapslingsanläggning och slutförvar. Den andra avser tillstånd för slutförvaret enligt kärntekniklagen. De båda ansökningarna enligt kärntekniklagen kommer att beredas av Strålsäkerhetsmyndigheten medan ansökan enligt miljöbalken behandlas av miljödomstolen.<sup>90</sup> Regeringen prövar tillåtlighet för verksamheten enligt miljöbalken och kärntekniklagen. I figuren nedan illustreras tillståndsprocessen för slutförvaret.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Beskrivningen av prövningsprocessen bygger i huvudsak på SKB (2003 & uppdateringar på [www.skb.se](http://www.skb.se)), *Tillståndsprocess för slutförvar och inkapslingsanläggning*, KASAM (2007:1) samt telefonintervju 2008-02-15 med Peggy Lerman, Lagtolken AB. Därtill har SSI och Kärnavfallsrådet genomfört en särskild faktagranskning av den ovan återgivna texten.

<sup>91</sup> Vid sidan av de ovanstående prövningarna krävs även bygglov som medför en särskild process. Den har dock inte betydelse för vår utredning och beskrivs därför inte i denna rapport.

## Tillståndsprocess för slutförvar och inkapslingsanläggning



I det följande beskrivs den process som illustreras i figuren.

### Tillstånd enligt miljöbalken

När ansökan för hela slutförvarssystemet kommer in till miljödomstolen skickas den ut på remiss till ett antal myndigheter. I detta skede kommer myndigheterna inte att ta ställning till om anläggningarna bör ges så kallad tillåtlighet enligt miljöbalken, dvs. bedöma om verksamheten ska tillåtas. De meddelar endast om de anser att ansökan är fullständig eller om den behöver kompletteras.

Efter denna första remissbehandling, som alltså kan innebära att SKB måste inkomma med tillägg, skickar miljödomstolen åter ut ansökan på remiss. Miljödomstolen kommer denna gång att vilja ha synpunkter från många instanser eftersom när ärendet så småningom hamnar hos regeringen, kommer den att ha åsikter om vem som bör ha hörts.<sup>92</sup> Antalet remissinstanser kommer därför att omfatta fler myndigheter och intressenter än vid den första remissbehandlingen. Ärendet kommer även att annonseras i lokalpressen så att närboende, föreningar och övrig allmänhet ges möjlighet att lämna synpunkter. Efter denna remissbehandling är det möjligt att miljödomstolen anser att ansökan behöver kompletteras ytterligare innan den kan bestämma när huvudförhandlingen kan börja.<sup>93</sup>

Huvudförhandlingen är öppen för alla. Vid förhandlingen kommer SKB att redogöra för sin ansökan, de berörda myndigheterna delge domstolen sina ställningstaganden och sakägarna får tillfälle att ställa frågor samt framföra synpunkter och krav. Miljödomstolen avger emellertid inte någon dom, eftersom tillåtligheten av ett slutförvar och en inkapslingsanläggning ska avgöras av regeringen. Istället lämnar domstolen ett yttrande till regeringen, i vilket den meddelar sin uppfattning beträffande slutförvarssystemets tillåtlighet enligt miljöbalken. Detta betraktas som ett yttrande under pågående rättegång och det är därför inte möjligt att överklaga.

### **Tillstånd enligt kärntekniklagen**

Samtidigt som prövningen vid miljödomstolen pågår kommer de ärenden som ska prövas enligt kärntekniklagen att beredas vid Strålsäkerhetsmyndigheten. Denna prövning är inte lika öppen som den som sker enligt miljöbalken. Strålsäkerhetsmyndigheten kan dock välja att göra vissa delar av processen tillgänglig för allmänheten.<sup>94</sup> Myndigheten inhämtar yttranden och expertutlåtanden som den själv anser sig behöva. Prövningen är inriktad på säkerhetsfrågor och innefattar en samlad bedömning av anläggningarnas inverkan på människor och miljö. När ärendet är färdigbehandlat avlämnar Strålsäkerhetsmyndigheten ett

---

<sup>92</sup> KASAM (2007:1), s.18.

<sup>93</sup> SKB (2003 & uppdateringar på [www.skb.se](http://www.skb.se)), *Tillståndsprocess för slutförvar och inkapslingsanläggning*.

<sup>94</sup> KASAM, (2007:1), s. 19. Därtill gäller offentlighetsprincipen som innebär att vem som helst har rätt att ta del av de handlingar som inkommer och upprättas i ärendet.

yttrande till regeringen, i vilket myndigheten sannolikt även meddelar vilka förutsättningar den anser måste gälla för ett eventuellt tillstånd.

### **Regeringens prövning**

Innan regeringen kan besluta om tillåtlighet av verksamheten (17 kap. miljöbalken) ska kommunfullmäktige i den berörda kommunen tillstyrka detta. Regeringens tillåtlighetsprövning gäller övergripande frågor och beslutet kommer inte att innehålla några detaljerade synpunkter. Den prövning som görs enligt kärntekniklagen är mer ingående och kommer sannolikt att innehålla ett flertal villkor och förutsättningar. Regeringens tillåtlighetsbeslut är på vissa punkter möjligt att överklaga till regeringsrätten.

### **Miljödomstolen och Strålsäkerhetsmyndigheten meddelar villkor**

Regeringens beslut är avgörande för tillståndet, men miljödomstolen och Strålsäkerhetsmyndigheten måste fortsätta att behandla ärendena. Miljödomstolen ska, enligt vad som föreskrivs i miljöbalken, pröva vilka villkor som ska gälla för anläggningarna eftersom det är miljöfarlig verksamhet. Det är troligt att domstolen genomför ytterligare en huvudförhandling. Det är detta beslut som i huvudsak kommer att vara möjligt att överklaga. Strålsäkerhetsmyndigheten kommer att meddela villkor och nödvändiga föreskrifter enligt kärntekniklagen respektive strålskyddslagen (1988:220).



### Intervjuförteckning

Olov Holmstrand	Banverket
Stefan Uppenberg	Banverket
Wollmar Hintze	Banverket
Karin Österberg	IVL Svenska Miljöinstitutet AB
Björn Hedberg	Kärnavfallsrådet
Peggy Lerman	Lagtolken AB
Sven Andersson	Länsstyrelsen Kalmar län
Mikael Stålbåd	MFK
Eva Linderöth	Milkas
Paul Rimmerfors	Milkas
Göran Follin	Milkas
Johan Swahn	MKG
Lisa Hedin	MKG
Rolf Persson	Oskarshamns kommun
Charlotte Liliemark	Oskarshamns kommun/Privatperson
Karl-Gunnar Karlsson	Oskarshamns kommun/Privatperson
Kenneth Gunnarsson	Oss
Anders Svallin	Regionförbundet i Kalmar Län
Staffan Svedin	Revisorsalliansen
Olof Karlsson	SERO
Ola Jönsson	SERO
Roland Davidsson	SERO
Erik Setzman	SKB
Sofie Thunbrandt	SKB
Lars Birgersson	SKB
Sten Söderman	SKB
Josefin Päivö Nilsson	SKI
Anna Cato	SKI
Bengt Hedberg	SKI
Tomas Löfgren	SSI
Johanna Sandwall	SSI
Linda Soneryd	Stockholms universitet/Score
Ulf Lindblom	Sveriges Lantbruksuniversitet
Marie Liedberg	Öhrlings PricewaterhouseCoopers
Barbro Andersson Öhrn	Östhammars kommun
Margareta Widén Berggren	Östhammars kommun
Virpi Lindfors	Östhammars kommun



### Akronymer och förkortningar

<b>Clab</b>	Centralt mellanlager för använt kärnbränsle
<b>DNF</b>	Döderhults naturskyddsförening
<b>EFÖ</b>	Energi för Östhammar
<b>FMKK</b>	Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen
<b>MFK</b>	Miljövänner för kärnkraft
<b>Milkas</b>	Miljörelsens kärnavfallssektariat
<b>MJV</b>	Miljöförbundet Jordens vänner
<b>MKB</b>	Miljökonsekvensbeskrivning
<b>MKG</b>	Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning
<b>Oss</b>	Opinionsgruppen för säker slutförvaring i Östhammar
<b>SERO</b>	Sveriges energiföreningars riksorganisation
<b>SKB</b>	Svensk Kärnbränslehantering AB
<b>SKI</b>	Statens kärnkraftinspektion
<b>SSI</b>	Statens strålskyddsinstitut
<b>UNF</b>	Naturskyddsföreningen i Uppsala län
<b>ÖNF</b>	Östhammars Naturskyddsförening



### Litteratur- och källförteckning

Beierle, T.C.(2002), *The quality of stakeholder-based Decisions*, Risk analysis, Vol. 22, No 4 2002.

Bergmans, Anne och Van Steenberge, Annelies (2006) *CARL Country report – Belgium*.

CoRWM (April 2007), *Implementing a Partnership Approach to radioactive waste management*.

Dresner, S. och Gilbert, M. *Decision-making processes for projects requiring environmental impact assessment: Case studies in six European countries*, "Journal of Environmental Assessment Policy and Management Vol.1, No. 1", (March 1999).

Förordning (1981:671) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m.

Förordning (2007:161) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet.

KASAM (2007:1), *Slutförvaring av använt kärnbränsle- Regelsystem och olika aktörers roller under beslutsprocessen*.

KASAM (2007:6), *Djupa Borrhål – Ett alternativ för slutförvaring av använt kärnbränsle?*

Kärnavfallsfondens styrelse, *Årsredovisning 2007*.

Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

Lag (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m.

Lag (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet.

Lagrådet (2006), *Yttrande över Finansieringen av kärnavfallens slutförvaring*. Utdrag ur protokoll vid Lagrådets sammanträde 2006-03-09.

Larsson, Maria, Öhrlings PricewaterhouseCoopers och Jönsson, Ola, föreningsrevisor. *Revisionspm till styrelsen för Milkas 2006-05-11*.

Lezaun, J. och Soneryd, L. (2006) *Government by Elicitation: Engaging stakeholders or Listening to the Idiots?*

Miljöbalk (1998:808).

Miljödepartementet (2004-01-26), *Remissammanställning - Delbetänkande från Finansieringsutredningen*. Dnr M2003/3959/Mk.

Milkas, *Årsredovisningar 2005-2007*.

MKG, *Årsredovisningar 2005-2007*.

Nutek (2005-11-25, uppdaterad 2007-04-20), *Kontrollantinstruktion, utgåva 3*.

Posiva Oy, *Slutdeponeringsanläggningen för använt kärnbränsle - Sammandrag av miljökonsekvensbeskrivningen*.

Prop. 2003/04:116, bet. 2003/04:MJU21, rskr. 2003/04:235.

Prop. 2005/06:183.

SERO, *Stadgar för Sveriges Energiföreningars RiksOrganisation*.

Simmons, Peter och Walls, John (Draft september 2007), *CARL Thematic report – Limits to Stakeholder Involvement*.

SKB (2003), *Djupförvar av använt kärnbränsle*.

SKB (2003 & uppdateringar på [www.skb.se](http://www.skb.se)), *Tillståndsprocess för slutförvar och inkapslingsanläggning*.

SKB (2002-2007), *Mötesprotokoll från samråd enligt miljöbalken*.

SKB (2002-2007), *Samråd enligt miljöbalken (årliga sammanställningar)*.

SKB, *Pressmeddelande 2007-05-22*.

SKB, (November 2006) *Samrådsredogörelse – Bilaga 1 till den MKB som bifogats ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen för inkapslingsanläggningen*. Dnr. SKB 1060334.

SKI (Beslut 2004-10-11), *Administrativa riktlinjer avseende prövning av ansökan om stöd till ideella föreningar för insatser i samband med lokalisering av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle*. Dnr. 3.34-040986.

SKI, *Beslut om stöd till ideella föreningar 2005-2008*.

Soneryd, Linda och Lidskog, Rolf (2006), *Allmänhet, expertis och deliberation – Samråd om slutförvar av kärnavfall*, SKB R-06-118.

Soneryd, Linda och Lidskog, Rolf (kommande), *Accountability, public involvement and (ir)reversibility: Swedish nuclear waste management*.

Kapitel i Magnus Boström & Christina Garsten (red) "Organizing Transnational Accountability", kommande på Edgar Elgar.

SOU 2003:128, *Förslag om försöksverksamhet med ekonomiskt stöd till vissa frivillighetsorganisationer.*

SOU 2004:125, *Betalningsansvaret för kärnavfallet.*

SOU 2005:59, *Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter.*

Statskontoret (2004:17), *Bidrag till ideella organisationer.*

Strålskyddslagen (1988:220).

