

**R-03-14**

# **Kärnavfallsfrågan i medierna under förstudieperioden 1992–2002**

Erika Nylander, Martin Ahlqvist  
Observer Sverige AB

September 2003

**Svensk Kärnbränslehantering AB**

Swedish Nuclear Fuel  
and Waste Management Co  
Box 5864

SE-102 40 Stockholm Sweden

Tel 08-459 84 00  
+46 8 459 84 00

Fax 08-661 57 19  
+46 8 661 57 19



# **Kärnavfallsfrågan i medierna under förstudieperioden 1992–2002**

Erika Nylander, Martin Ahlqvist  
Observer Sverige AB

September 2003

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

En pdf-version av rapporten kan laddas ner från [www.skb.se](http://www.skb.se)

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	5
1.1	Uppdrag	5
1.2	Fokus och disposition	5
1.3	Material och metod	5
<b>2</b>	<b>Sammanfattning och reflektioner</b>	7
2.1	Bakgrund	7
2.2	Lokaliseringsprocessens faser	7
2.3	Från konflikt till dialog	9
2.4	Utmärkande drag i kommunernas mediebilder	9
2.5	Lokala och rikstäckande medier	10
2.6	Fortsatt debatt i media	11
<b>3</b>	<b>Sökandet efter en slutförvarsplats</b>	13
3.1	Statens kärnkraftinspektions beskrivning av processen	13
<b>4</b>	<b>Bakgrund</b>	15
4.1	Därför viktigt med mediebilderna av avfallsfrågan	15
4.1.1	Media – informationskanal och agendasättare	15
4.1.2	Media – arena för opinionsbildning	15
4.2	Riskkommunikation	16
<b>5</b>	<b>Kärnavfallsfrågans kontext</b>	19
5.1	Bilden som möter läsaren	19
5.2	Förklaringar inom mediasystemet	19
5.3	Viktiga händelser i omvärlden	20
<b>6</b>	<b>Mediebilderna av avfallsfrågan</b>	23
6.1	Inledning	23
6.2	Avfallsfrågans dimensioner	23
<b>7</b>	<b>Faser i förstudiearbetet</b>	25
7.1	Utgångsläge 1980-tal	25
7.2	Fas 1 – arbete i Västerbotten	25
7.2.1	Storuman	25
7.2.2	Malå	27
7.2.3	Folkomröstningen i Malå 1997 – en milstolpe	27
7.2.4	Konflikter och motpoler i medierna	27
7.3	Fas 2 – vidgad etablering	28
7.3.1	SKB på jakt efter fler kommuner	28
7.3.2	Från slutförvar till djupförvar	29
7.4	Fas 3 – antalet kommuner begränsas	29
7.4.1	Tre kommuner väljs ut	29
7.4.2	Ompositionering i media	30
7.4.3	En ny fas – förstudier övergår i platsundersökningar	30

<b>8</b>	<b>Arenorna för debatt</b>	31
8.1	Lokalmedierna	31
8.2	Riksmedierna	33
<b>9</b>	<b>Aktörer</b>	35
9.1	Slutförvar som en industridriven expertfråga	35
9.2	Roller och argument	36
	<b>Referenser</b>	39

# 1 Inledning

## 1.1 Uppdrag

Observer Sverige AB har fått i uppdrag av Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) att dokumentera mediebilderna av den svenska slutförvarsdebatten under den tio år långa förstudiefasen 1992–2002. Observer har fått ett tydligt uppdrag att redovisa rapporten utifrån den faktiska mediebilderna – artiklar i tidningar och magasin, samt inslag i radio och tv – under perioden och inte göra någon djupare samhällsanalys. Däremot kommer referenser att göras till de bakomliggande samhällsfaktorer som påverkat debatten och mediebilderna. Det är därför viktigt att påpeka att det är Observer Sverige AB som står som ansvarig för alla tolkningar av resultat och slutsatser i rapporten.

## 1.2 Fokus och disposition

Det är viktigt att läsaren håller i minnet att det är mediebilderna av slutförvarsfrågan som analyseras, och inte de verkliga förhållandena. Det vill säga, den verkliga händelseutvecklingen utgör bara bakgrund och förklaringsmodell till den mediala beskrivningen. Likaså behöver de i slutförvarsprocessen inblandade aktörernas mål och syfte med sitt agerande inte alltid återspeglas i medierna. I de flesta fallen har inte heller Observer någon kännedom om de verkliga strategierna och målen.

Rapporten är en beskrivning av den tio år långa förstudiefasen i lokaliseringsprocessen för det svenska kärnavfallet. Innan vi kommer in på den faktiska mediebilderna av frågan presenterar vi emellertid några tankar kring mediernas betydelse och varför det är viktigt att ta hänsyn till publiciteten. Vidare ger vi en kort bakgrund till den speciella uppgiften att arbeta med riskkommunikation och vilka speciella förutsättningar som gäller just för kommunikation kring ett slutförvar för använt kärnbränsle.

I arbetet med analysen har ett antal frågeställningar utgjort grunden, vilka tydligast besvaras i det sammanfattande kapitlet. Vi har först och främst sökt efter generella mediebilder, det vill säga letat efter röda trådar genom den tio år långa perioden. Huvudfrågan har varit vad som karaktäriserat mediebilderna av slutförvarsdebatten och hur den har förändrats över tid. Vi har också studerat hur olika aktörer kommunicerat via medierna samt om olika typer av medier, exempelvis storstadstidningar och landsortsmedier, har behandlat frågorna på olika sätt. Så långt rör det sig egentligen om en ren beskrivning av mediebilderna och dess utveckling under perioden. Till detta har vi kopplat ett resonemang kring hur medielogikens komponenter, konkreta samhällsfaktorer och enskilda aktörers faktiska agerande har påverkat slutförvarsfrågans mediebild.

## 1.3 Material och metod

Till grund för analysen ligger publicitet från svensk press, radio och tv om slutförvarsfrågan. Publiciteten består av den bevakning av ämnesområdet som SKB har hos Observer Sverige AB och den omfattar allt som skrivs om slutförvar och kärnavfall.

Analysarbetet i sig bygger på en systematisk genomgång och klassificering av kvalitativa egenskaper i den publicitet som förekommit kring slutförvarsfrågan. Metoden är fast förankrad i den vetenskapliga traditionen för kvantitativa och kvalitativa innehållsanalyser. Vi gör en bedömning av såväl innehåll som själva källan. Det som studeras är bland annat hur olika aspekter av frågan, aktörer, budskap med mera beskrivs i publiciteten samt på vilket sätt medierna väljer att vinkla sitt material.

Stockholm, den 22 september 2003

Erika Nylander och Martin Ahlqvist, Observer Sverige AB

## 2 Sammanfattning och reflektioner

### 2.1 Bakgrund

Mediebilden är den bild av en företeelse, händelse eller person som förmedlas till oss mediekonsumenter via artiklar och inslag i press och eter. Den behöver inte vara sann, men det är den bild som de flesta av oss upplever som sann, eftersom vi inte alltid har möjlighet att skaffa oss information eller erfarenhet på annat sätt. Detta är särskilt tydligt i komplexa frågor, som exempelvis kärnavfallsfrågan. Den är i huvudsak teknisk, men innehåller dessutom ytterligare dimensioner av ekonomisk, miljömässig, etisk och känslomässig karaktär som ges olika tyngd och prioritet av olika inblandade aktörer. Kärnavfallsfrågan är därför svår att förstå och svår att göra begriplig både för redaktioner och mediekonsumenter.

Denna komplexitet gör dessutom att den allmänhet och de beslutsfattare som är involverade i frågan är särskilt mottagliga för påverkan och opinionsbildning, där medierna utgör den huvudsakliga arenan för offentlig debatt. Det är till stora delar i media som problemet med kärnavfall definieras och förslagen till lösningar diskuteras. SKB har en tydlig huvudroll i denna debatt. Bolaget har fått i uppgift av riksdag och regering att ta fram en lösning och driva processen framåt, och måste därmed agera och kommunicera på sådant sätt att det är möjligt.

Denna rapport behandlar den tio år långa förstudieperioden, under vilken SKB väljer ut tre kommuner att gå vidare i med platsundersökningar. Fokus ligger på mediebilden och den publicitet som förekommer under perioden, och inte på de verkliga händelseförloppen.

### 2.2 Lokaliseringsprocessens faser

Publiciteten om förstudieperioden visar ett antal dimensioner och faser, vilka utgör grunden för en kategorisering och analys. Genom dessa kan man följa den mediala debattens utveckling. Dimensionerna pekar på olika aspekter inom kärnavfallsfrågan såsom teknik, ekonomi, miljö, etik och känslor. De mediala faserna följer i stort den verkliga händelseutvecklingen.

Förstudiefasen börjar i Västerbotten, med Storuman och Malå. Publiciteten karaktäriseras redan från början av polarisering och motbildsjournalistik. Den etiska dimensionen är ständigt närvarande, vilket tydligast exemplifieras med att den heta frågan handlar om lokal demokrati och folkomröstning. Den lokala oppositionen får hjälp utifrån av nationellt baserade aktörer, såsom Greenpeace, vilka levererar tydliga och mediala argument mot ett slutförvar. Publiciteten uppvisar också tecken på en nord/syd-problematik, det vill säga SKB utmålades som en stockholmsbaserad kolonialmakt, som kommer för att muta en fattig norrlandskommun. SKB, som i media fokuserar på rena fakta och tekniska detaljer, har problem att bemöta dessa argument. Bolaget har därför svårt att vinna förtroende och få till en dialog med kommuninvånare och politiker. Båda kommunerna röstar i kommunala folkomröstningar nej till ett fortsatt samarbete med SKB, som helt lämnar Västerbotten 1997.

Händelserna i Storuman och Malå kan möjligen ses som en läroperiod för SKB. Redan i slutet av Västerbottenperioden börjar SKB att i media ta större hänsyn till andra dimensioner än de rent ekonomiska och tekniska. Exempelvis lyfter bolaget fram kriteriet om lokal acceptans och kommunernas frivillighet. Frågan är nära kopplad till kraven på kommunal folkomröstning. Ytterligare en viktig förändring är en tydligare definition av vad slutförvarsprocessen innebär. Genom att dela upp processen i mindre delar blir det lättare för SKB att styra fokus på själva förstudierna. Detta är till en uppenbar fördel för SKB, som då kan skjuta på diskussionerna om ett slutgiltigt beslut om var förvaret skall läggas.

Nästa fas i förstudiearbetet, som karaktäriseras av ett utökat underlag av kommuner, får inte samma omedelbara laddning i media som i Västerbotten. På ett generellt plan kan mediebildens beskrivas som mer nyanserad och täcka fler dimensioner av frågan, även om det varierar mellan förstudiekommunerna. Det tar längre tid för oppositionsgrupperna att organisera sig och publiciteten fokuserar i huvudsak på praktiska detaljer kring själva lokaliseringsprocessen. Här ser vi emellertid betydande skillnader mellan förstudiekommunerna. Nyköping utvecklar så småningom en intensiv opposition som får stort utrymme i media och publiciteten ger sken av att varken kommunen eller SKB lyckas vinna förtroende hos allmänheten. Inte heller lyckas man etablera en relation till de lokala medierna. I Norduppland är publiciteten övervägande neutral så länge bara Östhammar är involverad. Mediebildens förändras dock i samband med att Tierp och Älvkarleby introduceras i lokaliseringsprocessen och den opposition som redan etablerats på orterna blir både tydligare och synligare i publiciteten. I Oskarshamn och Hultsfred är debatten däremot lugn och mediebildens ger intryck av en utbredd acceptans för ett slutförvar i kommunen.

Den sista fasen domineras av en enskild nyhet. SKB pekar i en rapport ut tre lämpliga orter att gå vidare i med platsundersökningar, det vill säga Östhammar, Tierp och Oskarshamn. Efter detta sker en viss ompositionering i debatten där SKB blir mindre synligt i publiciteten till förmån för andra aktörer. Bakom detta ligger att SKB är satt i en position där man väntar på remissvar på rapporten, medan oppositionen och andra engagerade aktörer har fått något nytt att agera efter. I Oskarshamn och Östhammar, som sedan länge har relationer till och erfarenheter av kärnkraftsindustrin, uppvisar publiciteten en övervägande positiv inställning till att gå vidare med platsundersökningar. I Tierp är situationen i media betydligt mer ansträngd. Den lokala oppositionsgruppen SOS Tierp kräver folkomröstning och får stort utrymme i den lokala publiciteten. Samtidigt fortsätter den närbelägna oppositionsgruppen SOS Älvkarleby att följa debatten och efterfrågar ytterligare granskning av transportfrågan, eftersom ett slutförvar i Tierp skulle kunna innebära transporter från Skutskärs hamn i Älvkarleby kommun. Oppositionsgrupperna är återkommande synliga i upplandsmedierna. SKB svarar regelbundet på insändare och debattinlägg, men har ändå svårt att vända debatten.

Under förstudieperiodens sista år är det fortfarande själva lokaliseringen, metoden och den demokratiska beslutsprocessen som diskuteras i medierna. Samtliga tre förstudiekommuner förbereder sig i kommunfullmäktige för ett beslut om huruvida SKB ska få gå vidare med platsundersökningar. Detta sker under vinterhalvåret 2001/2002. Mediebildens visar fortfarande svårigheter att vinna stöd för ett slutförvar i Tierp, och det är också här som den etiska dimensionen av frågan är som starkast. Östhammar och Oskarshamn bestämmer sig för att gå vidare, medan kommunfullmäktige i Tierp beslutar sig för att dra sig ur. Detta innebär att processen går vidare med platsundersökningar på två platser.



## 2.3 Från konflikt till dialog

Sammantaget gör mediebilden av slutförvarsfrågan en tydlig förflyttning från svår konflikt till en mer nyanserad debatt. Bakom detta ligger en mognadsprocess hos samtliga aktörer, men tydligast hos SKB. Som sagts inledningsvis har SKB en nyckelroll genom sitt uppdrag att driva processen framåt och ansvar för att skapa möjlighet till en fruktbar debatt. Initialt var bolaget fokuserat på tekniska fakta och informationsspridning, vilket inte visade sig särskilt gångbart. Publiciteten dominerades av heta diskussioner och svåra stridigheter där SKB och andra aktörer ställdes mot varandra. Endast genom att ta hänsyn till samtliga aspekter av slutförvarsfrågan och utveckla fler forum för debatt kunde en dialog komma till stånd. Detta sker successivt, även om graden av dialog varierar mellan kommunerna. Dialog behöver dock inte betyda samförstånd, utan bara att publiciteten uppvisar någon form av respekt och balans där alla får komma till tals och respekterar varandra.

Sett ur ett kommunikationsperspektiv kan man alltså se att SKB gjort samma resa som många experter och myndigheter gör när det handlar om att diskutera en viktig fråga. De utgår ofta från att det bara rör sig om att föra ut rätt budskap. Först när de märker att det finns en konflikt som inte löser sig övergår de till att föra dialog med allmänheten och andra berörda parter. Traditionell riskkommunikation i form av en upplysningskampanj kan fungera bra om riskerna redan är kända och accepterade, men om konsekvenserna är osäkra eller omdiskuterade uppstår ett tolkningsutrymme. Här behövs en dialog för att kunna skapa förtroende.<sup>1</sup>

Parallellt med ökad hänsyn från SKB till de olika dimensionerna ser vi också klargörandet av kommunernas frivillighet som en viktig faktor till att debatten kan föras på en mer nyanserad nivå. Efter Storuman, och framför allt Malå, kommunicerar SKB tydligt kommunal acceptans som ett viktigt kriterium, samt visar i praktiken att man är beredd att lämna en kommun vid ett nej i en folkomröstning i samband med att man lämnar Västerbotten helt. Denna fråga är också kopplad till uppdelningen av lokaliseringsprocessen i olika delar. Genom att klargöra att det i ett första stadium handlar om förstudier, gör SKB klart att kommunerna fortfarande kan dra sig ur.

## 2.4 Utmärkande drag i kommunernas mediebilder

Gemensamt för de kommuner som hyst en intensiv opposition mot ett slutförvar är att frågan om lokal acceptans har varit dominerande i publiciteten. Det har också funnits uttryck för en utbredd misstänksamhet mot både SKB och kommunen från allmänheten och den organiserade opinionen, där man tvivlat på kommunernas verkliga rätt att säga nej till ett slutförvar om förstudien utpekade just deras kommun till bästa platsen. En avgörande faktor för mediebilden av slutförvarsprocessen har alltså varit i vilken utsträckning den etiska dimensionen har dominerat debatten och hur den har behandlats.

Ytterligare en gemensam nämnare för kommuner med en het medial debatt är att kommunrepresentanterna, det vill säga tjänstemän och politiker, i stor utsträckning har uppvisat en splittrad eller svag ställning i publiciteten. Intryck av vaga roller och otydliga relationer till SKB har bidragit till att intensifiera diskussionerna. Exempel på detta är

---

<sup>1</sup> Breck Thomas (2002), Riskkommunikation, dialog om det osäkra, s 87. Falun.

Nyköping där kommunen upprepade gånger anklagas för att inte kunna hantera slutförvarsfrågan och Tierp, där kommunpolitikerna uppvisar en stark oenighet i medierna och slutligen röstar helt efter eget huvud, rakt igenom partilinjerna. För SKB betyder intrycket av otydliga roller och relationer till lokala makthavare ökad misstänksamhet mot slutförvarsprocessen från opposition och allmänhet.

Störst acceptans för ett slutförvar visar mediebilderna i de kommuner som nu är utvalda att föras vidare till platsundersökningar. I både Östhammar och Oskarshamn finns sedan länge en relation till kärnkraftsindustrin hos både allmänhet, kommunala representanter och redaktioner, vilket också ger utslag i publiciteten. Här har alltså förutsättningarna för en dialog varit som mest gynnsamma. I dessa kommuners lokaltidningar är det exempelvis inte ovanligt med positiva attityder till slutförvar från andra aktörer än SKB, exempelvis grupper av skolungdomar och enskilda individer på stan. Den viktigaste förklaringen till dessa kommuners positiva mediebild är dock att oppositionen varit betydligt mindre organiserad och medialt framgångsrik jämfört med den i Västerbotten, övriga Norduppland och Nyköping.

## 2.5 Lokala och rikstäckande medier

Avslutningsvis kan vi konstatera att mediebilderna av kärnavfallsfrågan är mycket lokal, vilket i sin tur förklaras av att frågan mer eller mindre behandlas som en lokal angelägenhet för förstudiekommunerna. De drivande aktörerna har varit SKB, representanter för de berörda kommunerna, lokala oppositionsgrupper och enskilda individer. Rikspolitiker och andra representanter för den nationella nivån har endast uttalat sig sporadiskt. Den lokala mediebilderna handlar alltså om ren medielogik; ju närmare processen och läsarens vardag, desto större anledning för redaktionen att bevaka frågan. Den löpande bevakningen av frågan har därför skötts av små och lokala redaktioner med de ramar som en landsortsredaktion lever med. Hur bevakningen skötts har troligen till stor del berott på den enskilda journalistens möjligheter, begränsningar, ambitioner och kompetens. Övriga landsortsmedier utanför förstudiekommunerna har vid eventuell rapportering litat på TT:s material, vilket består av kortfattade noteringar vid viktiga milstolpar i processen. Riksmedierna har i stort uteblivit och enbart engagerat sig i samband med extraordinära eller principiellt intressanta händelser, som exempelvis folkomröstningar. Allra störst var den rikstäckande bevakningen i samband med folkomröstningen i Malå.

Ovan har vi främst förklarat karaktären av mediebilderna och de förändringar som skett med agerandet hos de enskilda aktörerna och rådande medielogik. Självklart är tillkomsten av en mediebild mer komplex än så och det är svårt att med säkerhet avgöra vad som haft störst påverkan på den faktiska publiciteten. Vi gör heller inte anspråk på något sådant och vårt sätt att redovisa resultat och reflektioner är inte ett försök att rangordna olika faktorer efter betydelse. Eftersom det inte är vårt uppdrag att göra en samhällsanalys har de faktiska samhällsförändringarna och händelserna i omvärlden fått stå tillbaka något. Det vore dock fel av oss att ignorera dem helt, eftersom lokaliseringsprocessen inte sker isolerat från andra samhällsdebatter och skeenden. Närmast till hands är att nämna den förändrade attityden till kärnkraften och människors minskade rädsla för olyckor i kraftverken. Även det minskade engagemanget för miljöfrågor kan ha haft viss betydelse på mediebilderna av slutförvarsprocessen. Utöver detta ser vi att utländska händelser, exempelvis avfalls transporter och nyheter från uppdragsanläggningar, i viss mån får återspeglings i den svenska slutförvarsdebatten.

## 2.6 Fortsatt debatt i media

I ett tio år långt perspektiv kan man säga att mediebilden av slutförvarsfrågan har avdramatiserats. Händelserna i Storuman och Malå lämnade efter sig mediebilden av kommuner som splittrats efter flera års uppslitande debatter där motpoler ställts mot varandra. Motsvarigheten till detta är svårt att finna i publiciteten från de övriga kommunerna, även om diskussionerna ofta blir heta och intensiva i både Nyköping och Tierp. Det vore dock att gå för långt att säga att publiciteten fortfarande inte innehåller kritiska och kontroversiella inlägg. Slutförvarsfrågan är långt ifrån löst, och så länge den innehåller komplexa frågeställningar som ger utrymme för skilda tolkningar, så länge kärnkraftsdebatten lever och så länge människor känner oro för kärnavfallet och dess påverkan på miljön, kommer mediebilden alltid att innehålla inslag av motpoler och splittring.

## 3 Sökandet efter en slutförvarsplats

### 3.1 Statens kärnkraftinspektions beskrivning av processen

Vi skulle vilja börja med att kort presentera den svenska processen för att ta fram en slutförvarsplats för det svenska kärnavfallet. Presentationen är hämtad från Statens kärnkraftinspektion, SKI, som är den myndighet som övervakar all kärnteknisk verksamhet i Sverige. Följande beskrivning är hämtad från SKI:s webbplats.<sup>2</sup>

”De svenska reaktorinnehavarna har enligt svensk lagstiftning ansvaret för att hitta en plats, en metod och för att bygga ett slutförvar för det använda svenska kärnbränslet. För att lösa bland annat denna uppgift har de bildat ett gemensamt ägt företag, Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB).

Det använda bränslet förvaras idag dels vid kärnkraftverken i bassänger intill reaktorerna, dels i CLAB i underjordiska bassänger. CLAB är det centrala mellanlagret för använt kärnbränsle som byggts invid Oskarshamns kärnkraftverk. Bränslet ska mellanlagras i CLAB i cirka 40 år. Då har radioaktiviteten minskat med 90 procent, värmeavgivningen har avtagit och bränslet blir lättare att hantera inför slutförvaringen.

SKB:s arbetssätt för det svenska slutförvaret, som godtagits av både myndigheter och regering, är en flerstegsprocess. I det första steget genomförde SKB förstudier i ett antal kommuner som deltog frivilligt. I förstudierna undersöktes om det i kommunerna fanns områden som var intressanta för fortsatta studier. SKB utvärderade befintligt material om geologi, markanvändning, miljöpåverkan, transportförutsättningar och samhällsliga förhållanden. Sammanlagt genomförde SKB förstudier på åtta platser innan de gick vidare.

Nästa steg i lokaliseringsprocessen är platsundersökningar som SKB för närvarande genomför på två platser, i Östhammar och Oskarshamn. Under platsundersökningarna görs borrhningar i berget för att utreda om det finns förutsättningar för att kunna bygga ett säkert slutförvar på platsen. Förutom borrhningar görs fördjupade studier av till exempel transporter och miljöpåverkan.

I det tredje steget ska en detaljundersökning göras på en plats. I praktiken innebär det att en första del av slutförvaret byggs. Om platsen uppfyller olika krav följs detaljundersökningen av en demonstrationsfas då 5–10 procent av det använda kärnbränslet kommer att deponeras. Denna fas kommer enligt SKB:s planer att inledas under 2010-talet. Efter utvärdering av demonstrationsfasen kan man eventuellt fortsätta deponeringen av den resterande mängden bränsle. Det kommer att ta flera årtionden innan deponeringen av allt använt kärnbränsle kunnat genomföras.”

<sup>2</sup> [http://www.ski.se/se/index\\_fragor.html](http://www.ski.se/se/index_fragor.html), 5 februari 2003.

## 4 Bakgrund

### 4.1 Därför viktigt med mediebilden av avfallsfrågan

#### 4.1.1 Media – informationskanal och agendasättare

Media är en viktig informationskälla. En av de viktigaste uppger en majoritet av svenskarna, vilka ägnar i genomsnitt sex timmar om dagen av sin vakna tid till att konsumera medier.<sup>3</sup> En av mediernas viktigaste uppgifter är att sprida kunskap så att allmänheten kan bilda sig en egen uppfattning om viktiga samhällsfrågor. Uppgiften blir särskilt betydelsefull i ställningstaganden som endast ett fåtal medborgare har personliga erfarenheter av.

Medierna har också en agendasättande funktion. Det innebär att de har förmågan, eller makten, att prioritera bland alla aktuella dagsfrågor, och därmed definiera vad som är det väsentligaste i samhället. Mediebilden av slutförvarsfrågan kan därför sägas vara en spegling av frågans position i samhället. Mediebilden behöver inte alltid vara faktamässigt korrekt, men det är den bild som den stora allmänheten – eller mer specifika målgrupper inom denna – upplever som sann.

#### 4.1.2 Media – arena för opinionsbildning

Kärnavfallsfrågan – liksom hela kärnkraftsfrågan och andra tekniskt komplexa frågor – utmärks av att människors riskbedömningar och ställningstaganden är särskilt mottagliga för opinionsbildning och påverkan. Frågor om till exempel barnomsorg, skatter och arbetslöshet erbjuder helt andra möjligheter för den enskilde att skaffa sig en uppfattning på egen hand. I kärnavfallsfrågan är medborgaren i stor utsträckning utlämnad åt erfarenheter som inte är egna och som han eller hon har svårt att kontrollera.<sup>4</sup>

Opinionen blir också viktig för de politiska beslutsfattare som någon gång i framtiden ska besluta om lokaliseringen av det svenska slutförvaret. Även om frågan i sig är av teknisk karaktär kommer inte enbart tekniska och naturvetenskapliga förutsättningar att vara avgörande: samhällelig acceptans har lyfts fram som en viktig komponent och den är i högsta grad beroende av den samhälleliga opinionen som huvudsakligen formuleras via medier. Därför kommer människors oro, riskbedömningar och uppfattningar automatiskt att bli en viktig del av beslutsunderlaget och för hur slutförvarsfrågan ska definieras.

Mediearenan kan alltså beskrivas som en smältdegel där det ständigt pågår en kamp mellan olika aktörer om att inför den viktiga publiken definiera det grundläggande problemet och de slutgiltiga förslagen till lösningar.

Det finns dock uppfattningar om att mediebilden som fenomen är mindre avgörande för människors uppfattningar när de själva har direkta möjligheter att skaffa sig egna kunskaper på ett enkelt sätt. Till exempel skulle den omfattande informationsverksamheten i förstudiekommunerna – från kommunala referensgrupper, aktiva nej-förespråkare och SKB – innebära att dess invånare blir mindre beroende av journalisternas verklighets-

<sup>3</sup> Nordicom, Mediebarometern 2001.

<sup>4</sup> Hedberg, Per (1991) Kärnavfallsfrågan i Svenska massmedier. SKN Rapport 47.

beskrivningar än i andra kommuner där en sådan lokal debatt saknas. Det innebär dock inte att mediebilderna i exempelvis Östhammar eller Oskarshamn blir oviktiga: de fyller fortfarande många viktiga funktioner, till exempel som den främsta arenan för den offentliga debatten och för att hålla egna opinionsbildare informerade och engagerade.<sup>5</sup> Dessutom utgör fortfarande lokalmedierna en viktig del av själva informationsarbetet. Det är långt ifrån självklart att alla kommuninvånare tar chansen att få samtala direkt med vare sig SKB, opinionsgruppen, referensgruppen eller kommunens representanter.

## 4.2 Riskkommunikation

Frågan om det giftiga avfallet och dess slutliga lokalisering är mycket laddad. Den ger negativa associationer till Tjernobyli, sjukdom och bestrålad svamp.<sup>6</sup> Riskerna med kärnavfall är extrema och på samma gång alltför abstrakta för att till fullo förstå, med tanke på att vi inte är vana att tänka i 100 000-åriga perspektiv. Även om experterna i stort sett är överens finns det bland allmänheten en osäkerhet vad gäller riskerna med ett eventuellt slutförvar. Hela frågan karaktäriseras av komplexa frågeställningar som ger utrymme för skilda tolkningar.

Att informera om slutförvar är därför en utmanande form av riskkommunikation, det vill säga kommunikation med syfte att informera eller samtala om företeelser som innehåller ett visst mått av verklig eller upplevd fara.<sup>7</sup> Detta får vissa specifika konsekvenser för kommunikationen och själva mediearbetet – till exempel att trovärdighet och tillit måste utgöra grunden i alla relationer med strategiska intressentgrupper om kommunikationen ska vara framgångsrik. I kärnkraftsfrågor finns det ett begränsat antal avsändare till informationen som svenska folket uppfattar som trovärdiga: forskare, miljöorganisationer, statliga myndigheter och kärnkraftsindustrin.<sup>8</sup> Samma aktörer är också centrala i mediebilderna av avfallsfrågan och utgör huvudkällor till de nyheter som i slutändan når ut till läsare, tittare och lyssnare.

Riskkommunikation kan ses som en process, där kommunikationen är ett medel att uppnå förståelse, konsensus eller något annat.<sup>9</sup> Väljer man att se det så blir dialog ett nyckelord. Massmedia är arenan där allmänhet, myndigheter, politiker och andra involverade kan mötas. Det är viktigt att alla känner sig delaktiga och tas på allvar. Särskilt viktigt är det

---

<sup>5</sup> Sjölander, Annika (1998), *Opinionsbildning – en kärnfråga* i Kommunerna och Kärnavfallet. Bjärnum: Carlssons Bokförlag. Red: Rolf Lidskog.

<sup>6</sup> Sjölander, Annika (1998), *Opinionsbildning – en kärnfråga* i Kommunerna och Kärnavfallet, s.185 Bjärnum: Carlssons Bokförlag. Red: Rolf Lidskog.

<sup>7</sup> Breck Thomas (2002), Riskkommunikation, dialog om det osäkra, s.18ff, Falun.

<sup>8</sup> Holmberg, Sören (2001), Mycket har hänt på kärnkraftsfronten, i SOM, Göteborg.

<sup>9</sup> Breck Thomas (2002), Riskkommunikation, dialog om det osäkra, s. 83ff, Falun. Synen på riskkommunikation har under perioden 1970 till 1990 utvecklats från att enbart vara en fråga om att förmedla rätt information till att även innefatta dialog. Thomas Breck ser idag tre typer av kommunikationsmodeller; den som utgår från att allmänheten saknar kunskap och behöver informeras (public deficiency-model, lösning: informationskampanj), den som utgår från att allmänhetens syn på risk är felaktig och att det beror på annan riskbedömning än experternas (public perception-model, lösning: påverkan), den som utgår från att allmänhetens erfarenheter bör tas hänsyn till vid problemlösning (public recognition-model, lösning: dialog). Breck menar inte att dialog nödvändigtvis är finare än upplysningskampanj; valet av kommunikationsstrategi måste bero på problemet.

att ”expertsystemet” – det vill säga SKB, politiker och myndigheter – är lyhörda och mottagliga för allmänhetens signaler. Den oro som kommer till uttryck måste tas på allvar, oavsett om den är befogad eller inte.

Ytterligare en konsekvens av frågans karaktär är att semantiken blir oerhört avgörande för hur informationen ska uppfattas. Ett exempel på detta är de två begreppen slutförvar och djupförvar som båda syns i publiciteten och där slutförvar antyder en slutlig lösning medan djupförvar endast beskriver förvaringsformen. Här ser vi att SKB föredrar djupförvar medan andra aktörer växlar mellan begreppen. Vi har valt att i rapporten använda oss av det begrepp som myndigheten SKI använder sig av på sin webbplats när förvaring av kärnavfall diskuteras, nämligen slutförvar.

Ytterligare exempel på semantik är oppositionens retoriska metod att förstärka sina argument genom att använda ordet atomsopor i stället för kärnavfall. Detta blir särskilt märkbart i kommuner där debatten varit hård, exempelvis Storuman, Malå, Tierp och Nyköping. I exempel från Nyköpings kommun kan vi läsa: *Absurd tanke att Nyköping ska bli Europas atomkyrkogård* (Södermanlands Nyheter, juli -98), och *Nyköping – station för atomsopor?* (Södermanlands Nyheter, oktober -99).

Semantikens betydelse för debatten tycks generellt bli extra tydlig i frågor som har uppenbara motpoler, där samfälligheter eller allmänheten uppmanas ta ställning för eller emot. Kärnavfallsfrågan utvecklas med tiden till en sådan, där kommunerna ska rösta ja eller nej till platsundersökningar. Liknande utveckling ser vi i den mediala debatten om huruvida Sverige ska delta i det europeiska ekonomiska samarbetet. Också där är semantiken ett vapen, där ja-anhängarna vill peka på nyttan av en gemensam valuta och därför argumenterar för att vi röstar för eller emot euron. Nej-sägarna vill i stället lyfta fram själva regelverket och unionen och talar därför om en folkomröstning för eller emot EMU.

Kontentan av resonemanget ovan är att det krävs tydlighet och medvetenhet när man kommunicerar kring en komplex och abstrakt frågeställning. Vad gäller kärnavfallsfrågan är inga tolkningar självklara och olika faktorer ges olika betydelse och olika prioritet av olika aktörer och mediekonsumenter.

## 5 Kärnavfallsfrågans kontext

### 5.1 Bilden som möter läsaren

Observers uppdrag är att presentera mediebilden av kärnavfallsfrågan under perioden. Men publicitet uppstår aldrig i ett vakuum och även bilden av kärnavfallsfrågan är självfallet starkt påverkad av sina bakomliggande förklaringsfaktorer. Den bild som i slutändan möter läsaren av Östhammars Nyheter eller Oskarshamns-Tidningen hemma vid köksbordet består av så mycket mer än den aktuella sakfrågan i dagens artikel. Hur den presenteras har förstås också med viktiga omvärldsfaktorer att göra. Sådana kan vara såväl konkreta som abstrakta, såväl incidenter på utländska kärnkraftsanläggningar som samhällseliga förändringar i miljöattityder.

Vår analys gör inte anspråk på att förklara vilka omvärldsfaktorer som varit mest betydelsefulla för att forma den mediebild som nått ut till läsare, tittare och lyssnare runt om i Sverige. Däremot är det nödvändigt att åtminstone nämna och gå igenom några av de viktiga bakomliggande faktorerna som färgat av sig på bilden av kärnavfallsfrågan under 1992–2002.

### 5.2 Förklaringar inom mediasystemet

En förutsättning för framgångsrikt PR-arbete genom den trovärdiga kanalen medier är att den kommunicerande aktören – oavsett om det handlar om organiserade gräsrotter, myndigheter eller företag – har kunskap om vad som bestämmer redaktioners handlingar och reaktioner. Detsamma gäller för den som i efterhand vill försöka förklara vad som har hänt.

Professor Kent Asp vid Göteborgs universitet anser att det finns ett överskott på information och samtidigt ett underskott på uppmärksamhet i vårt moderna mediasamhälle<sup>10</sup>. Därför råder det en ständig kamp om uppmärksamheten i medierna. Asp menar att medierna både har en synlig och en osynlig makt eller påverkanskraft. Den synliga handlar om hur mediernas innehåll påverkar sin publik. Men medierna påverkar också genom att enbart finnas, vilket utgör den osynliga makten. Den aktör som vill erövra den viktiga uppmärksamhetsarena som medierna tillhandahåller måste ta hänsyn till de villkor, regler och behov som styr deras arbete. I kärnavfallsfrågan är Greenpeace en av flera aktörer som visar upp en sådan kompetens: när organisationen var aktiv under folkomröstningen i Malå utnyttjade dess kommunikatörer på ett skickligt sätt sin kunskap om mediernas logik för att nå ut med sina budskap.

Teorin lyfter fram tre avgörande faktorer om vad som vinner slaget om uppmärksamheten. Den första är marknaden och de kommersiella förutsättningarna, alltså redaktionernas uppfattning om vad publiken vill ha, kort sagt nyhetsvärdet för publiken. Där är det alltså uppenbart varför den svenska lokaliseringsprocessen är en återkommande nyhet i Sveriges Radio Uppland medan grannlandet Västmanlands lokala kanal sällan tar upp frågan.

---

<sup>10</sup> Asp, Kent (1990), Medialisering, medielogik, mediekrtati, Föreningen Svenska Masskommunikationsforskarens symposium, Göteborg.



En annan faktor är ideologi, det vill säga föreställningar om vad publiken bör ha för nyheter, vad som är ”rätt” eller ”nyttigt”. Det kan vara en förklaring till varför de annars så frånvarande riksmedierna faktiskt trappar upp sin bevakning när slutförvarsfrågan går in i principiellt viktiga skeden.

En tredje, och i det konkreta redaktionella arbetet mycket viktig, faktor är medielogiken, som kan sägas beteckna hela det arbetssätt och tankemönster som ligger till grund för redaktionernas arbete. Medielogiken består i sig av några centrala beståndsdelar. En mycket väsentlig aspekt är mediedramaturgin, det vill säga förmågan att fånga och behålla publikens uppmärksamhet. Här skiljer sig också logikerna mycket mellan de olika teknikerna och medietyperna. Officiella ”kontrollstationer” som FUD-rapporterna har varit relevanta nyheter för pressen, medan de inte alls har passat för tv – det har helt enkelt inte funnits några intressanta bilder att bygga ett inslag kring.

Avgörande är också de rent praktiska arbetsrutinerna som är en förutsättning för den allt snabbare nyhetsproduktionen. Journalisternas arbetssituation är hårt styrd av tider och tekniska förutsättningar. Vid de få tillfällen som riksmedierna uppmärksammat kärnavfallsfrågan med egna fördjupningar har besöken oftast skett i Östhammar – den förstudieort som ligger närmast Stockholm, alla nationella mediers huvudsäte. Dessutom, att den löpande och huvudsakliga bevakningen av kärnavfallsfrågan skötts av lokalredaktörer på regionala/lokala medier har förmodligen påverkat den bild som förmedlats till allmänheten.

Det går inte heller att bortse från de normsystem som styr redaktionellt arbete. Att medierna ofta ger plats åt meningsmotsättningar mellan anhängare och motståndare till slutförvaret beror inte enbart på att konflikter är ett effektivt dramaturgiskt grepp. Spelreglernas krav på opartiskhet, och att låta båda sidor komma till tals, leder därför till att meningsmotsättningar ofta får betydande utrymme.

### **5.3 Viktiga händelser i omvärlden**

Kärnavfallsfrågan är i medierna, liksom i verkligheten, tätt förknippade med kärnkrafts- och energidebatten. Den har varit omfattande i Sverige från 70-talets oljekris, över folkomröstningar och riksdagsuppgörelser om kärnkraften, till dagens prisdebatt på den avreglerade elmarknaden. Slutförvaret har ofta uppmärksamrats i anslutning till övergripande diskussioner om kärnkraften – med undantag av de direktberörda lokalmedier som närbevakat förstudier inom det egna spridningsområdet.

Eftersom de politiska beslutsfattarna på riksplanet delegerat avfallsfrågan till de kommuner där förstudierna ägt rum, har det inte funnits en tillräckligt intressant politisk koppling för de flesta redaktioner. Speciellt tydligt blir det i jämförelse med kärnkraftsfrågan som spräckt regeringen och där det fortfarande råder politisk oenighet om hur resultatet av folkomröstningen 1980 ska tolkas.

Även om det politiska spelet kring kärnkraften fortfarande intresserar många, har frågans miljömässiga dimension tappat i betydelse under analysperioden. SOM-institutet vid Göteborgs universitet, som årligen mäter den svenska opinionen i en rad samhällsfrågor, har på många områden konstaterat detta faktum. Allt färre tycker att kärnkraften är ett viktigt samhällsproblem att lösa och kärnkraftsmotståndarna blir färre medan anhängarna vinner stöd. Dessutom minskar vår rädsla för att olyckor ska inträffa vid svenska kärnkraftverk, att vi inte kan hantera och slutförvara avfallet på ett säkert sätt och att

kärnavapenspridningen ökar. En viktig förklaring till att kärnkraften idag upplevs som mer accepterad är förstås frånvaron av allvarliga olyckor/incidenter sedan Tjernobyli 1986. När fenomen som global uppvärmning och växthuseffekten kommit upp på agendan har också kärnkraften till viss del ersatts som miljöhot av de smutsiga energikällorna olja och kol.

Parallellt med allt detta har miljöfrågorna över huvud taget blivit mindre avgörande för svenska folkets ställningstaganden. 1988, när "söldöden" på Västkusten blev en uppmärksam valfråga, ansåg två tredjedelar av svenska folket att miljön var ett viktigt politiskt problem. 2002 var denna grupp reducerad till nio procent.<sup>11</sup>

Utlandet är också ständigt närvarande i kärnavfallens svenska mediebild. Dramatiska händelser med anknytning till upparbetningsanläggningarna Sellafield och La Hague är återkommande, precis som tyska transporter med tillhörande demonstranter. Det finns också ett ständigt intresse för risker, miljöproblem och åtgärdsarbete i vårt närområde Östeuropa.

Sammanfattningsvis ser vi alltså att det finns ett flertal händelser och faktorer utanför den direkta kärnavfallsfrågan som kan komma att påverka debatten och mediebild. Ibland ser vi tydliga kopplingar, genom referat eller återkopplingar, ibland kan vi se att fokus på olika dimensioner förflyttar sig i samband med enskilda händelser, men ofta är det trender som bara kan anas. Trots allt är mediebild av slutförvarsfrågan fortfarande en mycket lokal skapelse där lokala händelser spelar den avgörande rollen.

---

<sup>11</sup> Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (2002), Det våras för politiken, i SOM, Göteborg.

## 6 Mediebilden av avfallsfrågan

### 6.1 Inledning

Nedan följer ett resonemang kring kärnavfallsfrågans mediebild, det vill säga publicitetens innehåll och struktur. Naturligtvis går publiciteten att strukturera på flera olika sätt, beroende på vad det är man önskar belysa. I våra studier har vi dock sett ett antal tydliga dimensioner och faser som vi valt att följa och som utgjort grunden för det resonemang vi sedan fört.

Dimensionerna pekar på olika aspekter av slutförvarsfrågan och ges olika tyngd i media under olika faser av förstudiearbetet och av olika aktörer. Tolkningen av dessa dimensioners betydelse är inte självklar och mycket av argumentationen för eller emot ett slutförvar tar sin utgångspunkt i någon av dessa.

De mediala faserna följer i stort de milstolpar som kan ses i den verkliga processen. Det som är intressant är hur fokus förflyttas och dialogen förändras över tid.

### 6.2 Avfallsfrågans dimensioner

Den största och kanske mest uppenbara av dimensionerna är den rent **tekniska**. Där har SKB, myndigheterna och experterna stark trovärdighet och publiciteten består till stor del av kritiska eller stödjande forskningsresultat som beskriver hur det framtida slutförvaret bör se ut och hur processen framskrider. Denna publicitet är huvudsakligen kortfattad, informativ och neutral. Den får inte heller speciellt stort utrymme i medierna, eftersom den tekniska karaktären gör nyheten svårtillgänglig för den ”vanlige” mediekonsumenten. Trots sin vetenskapliga auktoritet har inte SKB fått full acceptans för den tekniska delen av frågan. En av huvudfrågorna i debatten gäller just den så kallade KBS-3-metoden som förespråkas av SKB och stora delar av expertkåren, medan andra är kritiska.<sup>12</sup>

Den **etiska** dimensionen är också ofta närvarande i den svenska slutförvarsdebatten och är komplicerad i och med att den rymmer så många tolkningar. Vad är egentligen etiskt försvarbart i kärnavfallsfrågan? Är det rimligt att kräva att nuvarande generation löser frågan? Kommer framtiden att erbjuda oss fler lösningar eller fler problem? Den etiska problematiken berör också det dagsaktuella skeendet och är ofta kopplad till demokratiska aspekter. Här finns den återkommande diskussionen om kommunala folkomröstningar ska få avgöra lokaliseringsfrågan, om det verkligen är moraliskt försvarbart att glesbygdskommuner ska ta nationellt ansvar och hur det uttalade kommunala vetot ska respekteras.

---

<sup>12</sup> KBS-3-metoden innebär att det använda kärnbränslet kommer att slutförvaras i den svenska berggrunden på cirka 500 meters djup. Bränslet kommer att förvaras i motståndskraftiga kapslar för att förhindra kontakt med grundvattnet. Kapslarna ska bäddas in i lera för att skyddas mot eventuella rörelser i det omgivande berget. Hur berggrunden i detalj ska utformas i denna typ av förvar är ännu inte beslutat.

Källa: [http://www.ski.se/se/index\\_fragor.html](http://www.ski.se/se/index_fragor.html) (4 februari 2003).

Den rent **känslomässiga** dimensionen är också återkommande i publiciteten. Ofta består den av vanliga människors känsla av olust över att få ett framtida kärnavfallsförvar i sitt grannskap. Dessa privatpersoner uttrycker ibland förståelse för att Sverige måste förvara sitt eget kärnavfall – bara det sker någon annanstans. Detta uttryck brukar kallas för NIMBY, ”not in my backyard”. Känslodimensionen kommer delvis till uttryck genom insändare, men journalistkåren har också en påverkan genom sitt sätt att vinkla nyhetsmaterialen. Tydligast är detta på lokal nivå där frågor till allmänheten utgör en mänsklig kontrast till myndigheter och experter.

Slutligen finns de miljömässiga och ekonomiska aspekterna. Vad som är bäst för **miljön** är inte självklart och här står förespråkare och motståndare till KBS-3-metoden mot varandra. Detsamma gäller **ekonomin**. Att få arbetstillfällen inom en tekniskt avancerad näring kan vara ett starkt argument för att stå värd för ett slutförvar, men det kan också beskrivas som en muta till fattiga kommuner. Allt beroende på hur man kommunicerar.

Under den tio år långa förstudiefasen, ser vi hur tyngdpunkten i publiciteten förflyttas från den ekonomiska och tekniska dimensionen till att också ta hänsyn till övriga dimensioner i större utsträckning. Bakom detta ligger ett antal orsaker, där frågans mognad och samtliga aktörers ökade kunskap, troligen kan räknas till de främsta. SKB har emellertid en nyckelroll. I egenskap av den drivande aktören med riksdagens och regeringens uppdrag som övriga aktörer ska förhålla sig till, har bolagets kommunikation ofta en avgörande påverkan på den slutliga mediebilden vid ett givet tillfälle. Tolkat ur mediebildens tycks SKB initialt ha fokuserat på hårda fakta och informationsöverföring. Publiciteten vittnar om att detta inte var en särskilt framgångsrik metod, och först när bolaget tar hänsyn till fler dimensioner kan man tala om en dialog med övriga aktörer. Exakt när detta sker är svårt att säga, men det är helt klart att den första fasen – det vill säga SKB:s period i Västerbotten – främst domineras av informationsöverföring, medan den tredje fasen – när tre kommuner väljs ut – har större inslag av dialog. Detta varierar dock mellan kommunerna, något som vi återkommer till senare i rapporten (se kapitlet om lokala arenor).

## 7 Faser i förstudiearbetet

### 7.1 Utgångsläge 1980-tal

Under 1980-talet diskuterades kärnavfallsfrågan endast i begränsad utsträckning i medierna. I genomsnitt elva procent av Rapports nyhetsinslag om kärnkraft mellan åren 1979 och 1988 berörde avfallet. Och i samband med kärnkraftsomröstningen 1980 utgjorde problematiken med avfallet inte mer än tre procent av den totala publiciteten. Frågan var betydligt hetare under 70-talet, när kärnkraften introducerades i Sverige. Möjligen var det kärnkraftsolyckan i Harrisburg som bidrog till att mediernas fokus kom att hamna på säkerhetsfrågorna i samband med driften, och inte på avfallet.<sup>13</sup>

Miljöorganisationer, främst Greenpeace och lokalt baserade nätverk, är tydligt den dominerande aktörsgruppen i medierna under hela 80-talet. De får ungefär lika stort utrymme som politiker och kärnkraftsindustrin tillsammans.<sup>14</sup> Vi kan alltså konstatera att den organiserade nej-sidan har ett klart informationsövertag när frågan går in i den undersökta perioden.

SKB uppfattade i mitten av 1980-talet att det allmänt sett var ett mycket besvärligt utgångsläge för lokaliseringen av ett slutförvar. I flera av de kommuner där typområdesundersökningar gjorts mötte bolaget organiserat motstånd och kommunerna tog avstånd från en lokalisering. Försöken att etablera borrhning i Almunge 1985 möttes av protester med en kraftig negativ medial effekt. Tumultet i Almunge bidrog också till att SKB tog time-out i sökandet efter en lämplig kommun och i stället ägnade sig åt att bygga upp det centrala mellanlagret för använt kärnbränsle (CLAB), inleda undersökningar för berglaboratoriet på Äspö, förbättra tekniska detaljer och bygga upp en informationsavdelning.<sup>15</sup>

### 7.2 Fas 1 – arbete i Västerbotten

#### 7.2.1 Storuman

Sommaren 1992 blir avfallsfrågan het i medierna igen. SKB förhandlar då med Arjeplogs kommun i Norrbottens län. Detta får främst stor uppmärksamhet i de lokala medierna, men även på riksnivå. Arjeplog kom att bli startskottet på en ny period, både medialt och i verkligheten, efter en tids frånvaro i kommunerna.

Nästa viktiga mediehändelse inträffar redan under hösten samma år. Inspirerade av sommarens händelser i Arjeplog, samt att SKB presenterar sitt FUD-program med en lokaliseringsdel, sänder nyhetsprogrammet Rapport i SVT ett fax till Sveriges samtliga kommuner och frågar om de kan tänka sig att förhandla med SKB. Nästan hälften svarar

<sup>13</sup> Hedberg, Per (1991) Kärnavfallsfrågan i den dagliga nyhetsrapporteringen 1979–1988 i Kärnavfallsfrågan i svenska massmedier, Stockholm.

<sup>14</sup> Hedberg, Per (1991) Kärnavfallsfrågan i den dagliga nyhetsrapporteringen 1979–1988 i Kärnavfallsfrågan i svenska massmedier, Stockholm.

<sup>15</sup> Thegerström, Claes. Dåvarande Vice vd SKB. Intervju november 2002.

och ett tiotal säger sig villiga att diskutera vidare. Dessa faller så småningom bort och det hela kan närmast karaktäriseras som en ren mediehändelse. Det viktiga är dock att kontakterna manar SKB att – kanske tidigare än beräknat – på allvar ta itu med frågan om lokalisering. Bolaget bestämmer sig då för att gå ut på bred front till ett antal kommuner. SKB skriver ett brev till dessa där bolaget beskriver sina planer för lokalisering av ett framtida svenskt slutförvar, som under hösten dokumenterats i rapporten FUD 92.<sup>16</sup> Detta leder till att ett antal kommuner svarar med intresse.

En av dessa är Storuman i Västerbottens län. I juni 1993 får SKB klartecken från kommunfullmäktige att inleda en förstudie. Den lokala debatten i media karaktäriseras relativt snart av en stark laddning mellan SKB, positiva lokalpolitiker och kritiker. Framför allt är det en så kallad nord-syd-problematik som kommer till uttryck, vilket inte är helt ovanligt i mediernas beskrivning av relationer mellan centralmaktens aktörer och Sveriges nordligare kommuner.

Problematiken förstärks emellertid av att SKB i media ofta argumenterar för de arbetstillfällen som skulle komma kommunen till del om det blev aktuellt med ett slutförvar på orten. Denna ekonomiska aspekt blir i stället ett viktigt argument för den organiserade nej-sidan. Rubrikerna i lokaltidningarna beskriver SKB som en främmande centralmakt som försöker muta en fattig norrlandskommun att ta emot avfallet: *”Ren kolonialpolitik att skicka atomsopor till avlägsna glesbygdskommuner”*.<sup>17</sup> Ytterligare en faktor som utnyttjades av motståndarna var det faktum att Storuman var den första kommun där en förstudie genomfördes. Under en period var Storuman dessutom den enda. Denna ensamma och utpekade situation kunde ses som ett oundvikligt hot om att en förstudie troligen skulle leda till ett slutförvar i kommunen.

Från 1994 och framåt förmedlar lokalmedierna en bild av en alltmer organiserad opposition. Bakom motståndet syns bland annat turistnäringen, med kändisar som förre slalomstjärnan Stig Strand, samegrupper, lokala miljöföreningar, centerpartister och miljöpartister. När folkomröstningen närmar sig etablerar sig även den internationella aktionsgruppen Greenpeace i Storuman. Med miljömässiga argument – samt enkla, tydliga och skickligt formulerade budskap som passar för redaktionell nyhetslogik – vinner man slaget om opinionen. SKB, som fram till nu i huvudsak kommunicerat potentiella arbetstillfällen, hamnar alltmer utanför nyheternas fokus. Bolaget tycks dock efter hand inse sin begränsade trovärdighet i lokala arbetsmarknadsfrågor. När SKB åter ger sig in i debatten talar man i stället om frågor man ”äger”, det vill säga tekniska och praktiska aspekter kring en lokalisering.

Slutförvarsdebatten i Storuman når sin kulmen i samband med folkomröstningen 1995, då en majoritet röstar nej till ett fortsatt samarbete med SKB. Det är också i anslutning till den som riksmidierna på allvar uppmärksammar händelserna i kommunen.

---

<sup>16</sup> FUD-programmet (Forskning, Utveckling och Demonstration) är namnet på det forskningsprogram som SKB enligt kärntekniklagen vart tredje år ska redovisa till Statens kärnkraftinspektion. Programmet är inriktat på kärnavfallens behandling och slutförvaring men ska också omfatta de åtgärder som behövs för att riva de kärntekniska anläggningarna. (Källa: [www.ski.se](http://www.ski.se))

<sup>17</sup> Fagerström, Gunnar, Gullers Grupp Informationsrådgivare AB (1995) Förstudie och folkomröstning i Storuman 1992–1995 – en analys av massmedierapporteringen. Medieanalys tryckt av SKB.

## 7.2.2 Malå

I november 1993 får SKB klartecken från kommunfullmäktige i Malå, också i Västerbottens län, att starta en förstudie och därmed vidgas kommununderlaget. Mediebildens utveckling är starkt påverkad av processen i det närbelägna Storuman. Detta manifesteras bland annat av att den politiska beslutsprocessen är ett mycket stort ämne i media och att lokal demokrati är den röda tråden i debatten under hela perioden. SKB, som är skickligare på att kommunicera tekniska frågor än etik och känslor, hamnar i bakvattnet när debatten hårdnar. Polariseringen mellan SKB och den lokala opinionsgruppen är hela tiden en central del av mediebildens utveckling.

Det lokala och intensiva engagemanget uttrycks bland annat av ett stort antal insändare till den dominerande tidningen på orten, Norra Västerbotten. Det är främst den organiserade nej-opinionen som skriver och på detta sätt jobbar aktivt med opinionsbildning. En motsvarande ja-sida syns aldrig i media på samma sätt i Malå. I Storuman är det först efter det formella beslutet om en folkomröstning som vi ser tecken på organiserad aktivitet för en förstudie.

## 7.2.3 Folkomröstningen i Malå 1997 – en milstolpe

I september 1997 röstar Malå nej till fortsatt samarbete med SKB. Frågan om folkomröstning har färgat publiciteten under en lång period, men intensifieras efter december 1996 när det står helt klart att det blir en omröstning i Malå under det följande året. Diskussionen handlar i hög grad om kommunernas vetorätt. Medborgare och kommunalpolitiker uttrycker en rädsla för att bli överkörda, samtidigt som det pågår en parallell medial diskussion huruvida det är rätt att opinioner ska bestämma om slutförvar. Diskussionen lockar i detta skede även nya och centrala aktörer att engagera sig, exempelvis ledande företrädare för miljöpartiet. SKB ger i medierna löfte om respekt för kommunernas frivillighet, men har uppenbara problem med att vinna förtroende. Bolaget har tidigare inte lyckats bygga upp någon referens kring slutförvarets etiska dimension, utan mest talat om teknik och ekonomi. Debatten ger i stället tillfällen för andra aktörer att breda ut sig.

Frågan blir mer inflammerad ju närmare omröstningen kommer. Här spelar medierna själva en stor roll genom att löpande – och på stort utrymme – ställa SKB, opinionsgrupper och lokala politiker mot varandra. Särskilt stor betydelse får lokaltidningen Norra Västerbotten, som under perioden har en hushållstäckning på nästan 70 procent i Malå kommun. I detta skede engagerar sig även riksmidierna, vars intresse tidigare varit måttligt. De drar polariseringen ännu längre och målar upp bilden av ett helt samhälle i konflikt.

När Malå röstar nej till en platsundersökning står SKB fast vid sina utfästelser och lämnar Norrland. Ungefär samtidigt rapporterar medierna om nya relationer i Östhammar och Oskarshamn. Redaktionerna börjar alltså omedelbart att spekulera kring den fortsatta utvecklingen och TT går i september 1997 ut med ett telegram under rubriken ”SKB byter taktik”.

## 7.2.4 Konflikter och motpolarer i medierna

Publiciteten i denna fas präglas i stor utsträckning av motbildsjournalistik. I stället för att bedriva egen granskning söker journalisterna upp människor som får agera motröst till den företrädare som står i fokus för nyheten. Typfallet är ett reportage som fokuserar på konflikten mellan motståndare och förespråkare för slutförvaret. Detta kan delvis tolkas

som ett utslag av mediernas förkärlek för polarisering, men också som ett tecken på journalisternas bristande kunskaper i en tekniskt avancerad fråga. Det är inte så konstigt eftersom frågan är komplex och ny för såväl kommuner som redaktioner, vilket ställer stora krav på en granskande lokalredaktör som ofta har små resurser till sitt förfogande. Med tidsbrist och lite möjlighet till utbildning i frågan ter sig motbildsjournalistiken som det enkla valet.

SKB:s kommunikation i Västerbotten är initialt spretig och täcker flera led av avfallsfrågan. Under slutet av perioden i Malå blir emellertid bolaget mer enhetligt och fokuserat på ett tydligt budskap: ”avfallet finns – vårt ansvar”. SKB blir också mer återhållsamt och delar upp avfallsfrågan i flera faser. På så sätt styr bolaget mediebilden till att handla mer om förstudien, än om eventuella framtida platsundersökningar och ett faktiskt slutförvar.

Sammanfattningsvis visar mediebilden under fas ett på en avsaknad av dialog. SKB fokuserar i media på ekonomiska och tekniska frågor, medan andra aktörer främst för fram etiska, miljömässiga och känslomässiga argument. Den mediala debatten känns omogen och inflammerad, vilket undergräver förutsättningarna för ett förtroende. Dessutom tycks det råda en förvirring om vad diskussionen och – viktigast av allt – folkomröstningarna gäller; beslut om slutförvar eller fler undersökningar. De två folkomröstningarna genomförs i relativt tidiga skeden och mediebilden väcker frågan om det varit möjligt med ett annat resultat än nej.

## **7.3 Fas 2 – vidgad etablering**

### **7.3.1 SKB på jakt efter fler kommuner**

Den andra fasen präglas av ett vidgat sökande och ett större antal redaktioner som bevakar frågan. Mediebilden blir mer nyanserad. Redan 1995 har SKB kontakter söderut, med Östhammar (Uppsala län), Nyköping (Södermanlands län) och Oskarshamn (Kalmar län). Dessa kontakter leder så småningom till regelrätta förstudier. Etablering sker i ytterligare ett antal kommuner: Tierp (Uppsala), Hultsfred (Kalmar), Älvkarleby (Uppsala). SKB:s sökande får stort genomslag i landets medier när den nationellt ledande nyhetsbyrån TT går ut med ett telegram i oktober 1997: ”SKB på jakt efter fler kommuner”.

Frågans nya geografiska fokus innebär samtidigt att ett antal nya redaktioner konfronteras med ett nytt bevakningsområde. Från att tidigare ha varit en egen angelägenhet för medierna i Västerbotten är det nu främst Oskarshamns-Tidningen/Barometern, Nyheterna/Östra Småland, Södermanlands Nyheter, Arbetarbladet, Gefle Dagblad, Upsala Nya Tidning, Östhammars Nyheter, samt Sveriges Radio Uppland, Sörmland respektive Kalmar, som på ett löpande och detaljerat sätt uppmärksammar slutförvarsfrågan. Efter de intressehöjande folkomröstningarna ligger riksmedierna nu lågt igen.

Under den norrländska fasen var den politiska beslutsprocessen redan från första början en infekterad och dominerande fråga i medierna. Så är inte fallet i de nya förstudiekommunerna, åtminstone inte inledningsvis. Detta kan möjligen förklaras av att kommununderlaget vidgats, vilket kanske gör att kommunerna faktiskt känner att de har en möjlighet att dra sig ur. SKB har också i praktiken visat att bolaget är berett att stå vid sitt ord genom att lämna en förstudiekommun vid ett nej i folkomröstningen. Dessutom finns det ingen motsvarande nord-syd-konflikt. Ytterligare en faktor kan vara att SKB lärt av sina misstag och förbättrat sin kommunikation. Genom förstärkta lokalkontor och erfarenhet från tidigare etableringar lyckas bolaget i större utsträckning än tidigare föra en dialog med invånarna.



Lokaliseringsprocessen och SKB:s tekniska metod för förvaringen är de två aspekter av slutförvarsfrågan som generellt sett dominerar medierna under 1997–1999. Det innebär att medierna fokuserar på praktiska detaljer i själva förstudiearbetet och på den inte helt okontroversiella metod som SKB förespråkar. KBS-3-metoden är i flera fall utsatt för kritik från både forskare och opinionsgrupper som menar att SKB bundit sig vid en metod alldeles för tidigt utan att ta hänsyn till andra möjliga lösningar. Även om SKB historiskt sett varit skickligt på att kommunicera tekniska frågor lyckas bolaget aldrig helt vinna förtroende i metodfrågan. Här ser vi dock en skillnad mellan kommunerna, exempelvis är kritiken särskilt utpräglad i Nyköping där kritiska forskare får stort genomslag.

### **7.3.2 Från slutförvar till djupförvar**

Under åren 1998–99 blir uttrycket slutförvar mer ovanligt i mediernas språkbruk. I stället börjar uttrycket djupförvar alltmer att breda ut sig. Bakom detta kan man ana ett konsekvent arbete från SKB:s sida och en medvetenhet om att semantiken har en viss betydelse. Slutförvar andas ett kusligt, oåterkalleligt beslut medan ett djupförvar snarare anger hur avfallet är förvarat, utan att påskina att det är definitivt. Självklart sker inte denna förändring utan att det uppmärksammas av opinionsgrupperna, vilka också påpekar detta i insändare och debattartiklar.

Denna semantiska diskussion kan också kopplas till frågan om återtagbarhet. Begreppen speglar ett behov av att kunna diskutera huruvida det är önskvärt att kärnavfallet ska vara möjligt att komma åt eller inte. Det är emellertid inte en helt ny aspekt i debatten, utan berördes redan 1995 av KASAM i ett remissuttalande på FUD 95. Den har dock inte varit särskilt påtaglig i mediebildens.

Debatten i publiciteten under fas två är periodvis hetsig i enskilda kommuner, men är mellan varven lugnare och medierna rapporterar mest om det aktuella skeendet. Bevakningen sköts i största utsträckning av lokalredaktionerna, medan riksmidierna låter frågan bero. Mediebildens under fas två karaktäriseras av en bredare variation där dialogen tycks mer framgångsrik i vissa kommuner än i andra. Generellt går det dock att peka på en utökad diskussion där avfallsfrågans samtliga dimensioner får större utrymme än tidigare, även om tekniska frågor fortfarande är starkt dominerande.

## **7.4 Fas 3 – antalet kommuner begränsas**

### **7.4.1 Tre kommuner väljs ut**

I november år 2000 presenterar SKB en rapport som pekar ut ett antal lämpliga platser för platsundersökning: Östhammar, Tierp och Oskarshamn. Nyheten får utslag på både riks- och lokalnivå. Nyhetsmaterialet är neutralt och informativt. Först ut med nyheten är Dagens Nyheter som redan två veckor före det officiella tillkännagivandet ger en fingervisning om vad SKB kommer att säga. Notisen i Dagens Nyheter citeras av flertalet lokaltidningar och nyheten får på så sätt spridning. Huvudparten av all publicitet kring rapporten ligger dock dagen efter SKB:s presskonferens den 16 november.

De mediala reaktionerna på rapporten skiljer sig mellan förstudiekommunerna, men gemensamt är att de berörda lokalredaktionerna producerar sitt eget unika material. I Nyköping, som inte längre är aktuellt, är oppositionsgrupper och kommunpolitiker de dominerande medieaktörerna. Den generella tongången består av lättnad, men fortsatt misstänksamhet. I likaledes bortvalda Hultsfred domineras debatten i media av att

kommunens företrädare uttrycker en viss besvikelse över främst uteblivna arbetstillfällena. Älvkarleby väljs också bort som lokaliseringsort men kvarstår ändå som en viktig kommun, eftersom hamnen i Skutskär kan behöva användas om Tierp skulle bli aktuell förvaringsplats. Mediedebatten i Norduppland kommer därför att till stor del handla om olika transportfrågor och FUD-rapporten får kritik för att inte behandla frågan tillräckligt. I Östhammar, som i stort delar medier med Tierp, förutom den lokala Östhammars Nyheter, tas beskedet med ro.

#### **7.4.2 Ompositionering i media**

2001 är ett år när det sker vissa ompositioneringar i publiciteten. SKB, som är satta i en situation där man väntar på remissvar på höstens rapport, är mindre synligt i medierna till förmån för övriga grupper. Opinionsgrupperna, som genom rapporten fått nya resultat att agera mot, är nu lika framträdande som SKB i stora ämnen såsom lokalisering, metod och demokratisk beslutsprocess. Förändringen är tydligast i Norduppland, där oppositionen är starkast. I Oskarshamn är det bara enstaka röster som gör sig hörda i media. Kritiken riktas då främst mot kommunen som man tycker är för okritisk mot SKB.

Kritiken i de uppländska medierna pekar på två skilda aspekter. Den första – och tongivande – berör den demokratiska aspekten av lokaliseringsfrågan. Den lokala oppositionsgruppen SOS Tierp (Stoppa Osäkert Slutförvar) använder lokalmedierna till att föra ut det upprepade budskapet att en folkomröstning måste avgöra frågan i Tierp. Samtidigt arbetar ytterligare en grupp, Mehedeby-Orrskogsguppen, för att transporter ska bli föremål för ytterligare granskningar. Nätverket menar att en transport av kärnavfall från hamnen i Skutskär till Tierp skulle vara förenad med betydande risker. Möjligen är intresset för transporter i viss mån stimulerat av vårens händelser i Tyskland år 2001, där frakten av upparbetat kärnbränsle genom landet väckte starka protester och fick stort medialt genomslag i Sverige. Det är dock svårt att peka på några uppenbara effekter på den svenska debatten i media.

Opinionsgruppernas mediala arbete innebär att den tekniska dimensionen av avfallsfrågan försvagas betydligt till förmån för mer etiska och känslomässiga aspekter. SKB uppträder huvudsakligen reaktivt genom att svara på insändare och debattinlägg.

#### **7.4.3 En ny fas – förstudier övergår i platsundersökningar**

När slutförvarsdebatten går in på sitt tionde år är det fortfarande själva lokaliseringen, metoden och den demokratiska beslutsprocessen som dominerar publiciteten. Samtliga tre förstudiekommuner förbereder sig i kommunfullmäktige för ett beslut om huruvida SKB ska få gå vidare med platsundersökningar. Detta sker under vinterhalvåret 2001/2002. Östhammar och Oskarshamn bestämmer sig för att gå vidare, medan kommunfullmäktige i Tierp beslutar sig för att dra sig ur. Detta innebär att processen kommer att gå vidare med platsundersökningar på två platser.

## 8 Arenorna för debatt

### 8.1 Lokalmedierna

Mediebilderna av kärnavfallsfrågan kan beskrivas som mycket lokala. Den geografiska tyngdpunkten har skiftat beroende på vilka kommuner och regioner som för tillfället stått i fokus för processen, men närbevakningen har hela tiden ägt rum i tidningar och eterkanaler med stark ställning i förstudiekommunerna. Det har lett till en intensiv debatt där framför allt SKB, organiserade kritiker till lokaliseringen, ”vanliga” medborgare, forskare och kommunala beredningsgrupper varit involverade. De landsortstidningar som inte haft frågan inom sitt spridningsområde har nästan helt och hållet förlitat sig på TT:s bevakning och placerat den på sina inrikessidor. Nationellt spridda medier eller storstadsmedier har haft ett mer sporadiskt intresse för frågan.

Det finns ett antal intressanta skillnader mellan mediebilderna i de olika förstudiekommunerna. En tydlig observation är att mediedebatten i södra och mellersta Sverige aldrig blir lika polariserad som i **Västerbotten** i mitten på 90-talet – möjligen med, under vissa skeden, undantag av Tierp och Nyköping. Detta märks redan från början: det tar betydligt längre tid jämfört med Storuman och Malå innan en tydlig opposition formerar sig och skaffar sig en medial plattform. Vad Norrlandskommunerna och Tierp/Nyköping har gemensamt är dock att den politiska beslutsprocessen i slutändan blir den klart dominerande aspekten av hela slutförvarsfrågan. Fokus har snarare legat på etik än på teknik. Så är inte fallet i Oskarshamn och Hultsfred. En slutsats blir alltså att själva beslutsprocessen är en gemensam nämnare för de kommuner som hyst en intensiv opinion mot ett slutförvar på den egna orten.

Karaktäriserande för mediebilderna i **Nyköping** är att det inte finns något etablerat förtroende för SKB och dess verksamhet. Geologen Karl-Axel Mörner tillhör de mest synliga aktörerna och hans kritik fokuserar tydligt på SKB:s förvaringsmetod. Efterhand flyttas fokus över till kommunens egen hantering av den politiska beslutsprocessen. Kommunen framställs i medierna som slapphänt och onyanserad, samtidigt som dess företrädare ger ett spretigt och otydligt intryck i sin kommunikation. I en opinionsundersökning gjord hösten 1999 svarar majoriteten av Nyköpingsborna att de tror att ett slutförvar främst kommer att påverka dem negativt. De anger samtidigt att de till största delen hämtar informationen till sitt ställningstagande från medierna, där Södermanlands Nyheter har den överlägset största hushållstäckningen.

Mediebilderna av slutförvaret är däremot relativt positiva i **Småland**. En grundläggande förklaring är att oppositionen vare sig i Hultsfred eller i Oskarshamn är lika stor, organiserad och medialt framgångsrik som fallet exempelvis är i Norduppland.

Speciellt **Oskarshamn**, där platsundersökningar i skrivande stund äger rum, är ett intressant exempel. Där är SKB genom CLAB, Äspölaboratoriet och Kapsellaboratoriet redan en etablerad aktör i lokalsamhället. Dessutom är Oskarshamnsborna sedan länge vana vid kärnteknisk verksamhet i och med att kärnkraftverket (OKG) varit i drift i kommunen sedan 1972. Kärnenergin är en viktig näring i kuststaden och ”alla” har en granne, vän eller bekant som jobbar inom den. Samma sak gäller förstås de journalister som bevakar slutförvarsfrågan. Vanan, beroendet och kunskapen kring verksamheten innebär att mediebilderna sällan blir lika dramatiska som i Norduppland och att positiva attityder från andra aktörer än SKB – till exempel skolungdomar – faktiskt får betydande spridning via

lokalmedierna. Ytterligare en viktig faktor i Oskarshamn är kommunens referensgrupp som framträder i medierna på ett sätt som inte sker i andra kommuner. Dels är gruppen hela tiden synlig, dels blir den aldrig ifrågasatt av vare sig anhängare eller motståndare till slutförvaret. Oskarshamn är vidare den ort med mest lokal publicitet. Det är tydligt att Oskarshamns-Tidningen/Barometern, Nyheterna/Östra Småland och Radio Kalmar har såväl intresse för som kunskap om kärnavfallsfrågan. En faktor som påverkar utslaget i analysen är förstås den småländska mediestrukturen. Tidningarna agerar med små resurser och utnyttjar således möjligheterna till att dela nyhetsmaterial, därmed kan en artikel få relativt stor spridning.

I **Hultsfred** är ekonomiska aspekter av ett slutförvar hela tiden ett närvarande ämne. När orten väljs bort som alternativ för ett framtida förvar, i samband med FUD-K<sup>18</sup>, dominerar kommunen som aktör och dess företrädare uttrycker en viss besvikelse över främst uteblivna arbetstillfällen.

En viktig skillnad mellan mediebilderna i **Norduppland**, jämfört med i Småland, är närheten till det akademiska Uppsala. Det gör att framför allt den dominerande regiontidningen Upsala Nya Tidning ofta lyfter fram forskare och expertutlåtanden. Vid ett antal tillfällen pågår debatter i högt tonläge mellan oeniga experter på UNT:s debattsida, vilket inte är fallet för övriga landsortstidningar som täcker avfallsfrågan.

Men inte heller det till ytan lilla området Norduppland visar upp någon enhetlig mediebild. Det är till exempel betydande skillnader mellan Östhammar och grannkommunen Tierp. Inledningsvis, när bara **Östhammar** ingår i lokaliseringsprocessen, måste mediebilderna beskrivas som relativt neutral. Precis som i fallet Oskarshamn finns det sedan länge ett kärnkraftverk (Forsmark) i kommunen och dessutom är det svenska slutförvaret för radioaktivt driftavfall, SFR, förlagt till Östhammar. Många människor har redan skaffat sig en relation till näringen och frågan om förstudien blir aldrig speciellt dramatisk. När kommunfullmäktige i december 2001 beslutar att ge SKB tillåtelse att inleda platsundersökningar tas beslutet med nära nog enhällighet.

När **Tierp** introduceras som tänkbar plats för slutförvar blir reaktionen en helt annan. Nätverket SOS-Tierp bildas tidigt och blir omgående en offensiv medieaktör som skaffar sig tillträde till de lokala mediearenorna. Sammantaget når de kritiska aktionsgrupperna ut betydligt mer än SKB och i många sakfrågor är det oppositionen som initierar debatter och får sista ordet efter det att SKB har formulerat sitt svar. Med tiden utvecklas mediebilderna i Tierp till någonting som nästan liknar de tidigare erfarenheterna från Storuman och Malå: den etiska dimensionen är alltid närvarande, åsiktsskillnader beskrivs ofta i termer av gräsrötter kontra etablissemang och det sprids en bild av en splittrad ort. Oenigheten skär rätt igenom partilinjerna och de politiska representanterna röstar efter personlig övertygelse. Detta ställs på sin spets vid själva avgörandet: kommunstyrelsens arbetsutskott rekommenderar ett nej till den fortsatta processen, medan kommunstyrelsen kommer fram till det motsatta innan kommunfullmäktige med två rösters marginal röstar nej till platsundersökningar i Tierp. Skeendet presenteras som dramatiska nyheter, medan röster på ledarplats oroar sig över att detta kommer att minska förtroendet för den lokala politiken. De politiska stridigheterna, som öppet luftats i medierna och splittrat Tierp, blir förstås också en belastning för själva slutförvarsprocessen. Även om ja-sidan hade vunnit, med så liten marginal, hade det troligen varit svårt att driva processen vidare på ett harmoniskt sätt.

---

<sup>18</sup> "Samlad redovisning av metod, platsval och program för platsundersökningsskedet", komplement till FUD 98.

Grannkommunen **Älvkarleby** presenteras 1999 som ytterligare en tänkbar förvaringsplats och sedermera enbart som angringshamn för alternativet Tierp. Även här blir frågan om kärnavfallens förvaring en stor och ofta diskuterad nyhet på den lokala nyhetsagendan, som formuleras av husorganen Arbetarbladet och Gefle Dagblads lokalredaktörer. Utmärkande för mediebildens kring Älvkarleby är att den i hög grad koncentreras på farorna vid framtida transporter av kärnbränslebehållare från hamnen i Skutskär till det planerade förvaret i Tierp. Argumentation drivs av de lokala opinionsgrupperna Mehedeby/Orrskogen och SOS Älvkarleby, vilka tycker att SKB medvetet tonar ned riskerna. SKB väljer visserligen att svara på inläggen, men lyckas sällan få sista ordet.

## 8.2 Riksmedierna

En bred nationell debatt har i princip uteblivit. De nationella beslutsfattarna har i själva verket decentraliserat frågan och håller sig själva borta från debatten. Det har inneburit att riksmedierna främst engagerar sig i samband med extraordinära, oväntade och principiellt viktiga händelser. Särskilt aktiva är riksmedierna när slutförvarsfrågan kommer in i känsliga och avgörande lägen, eller om rikskända aktörer (t ex Greenpeace i Malå) är aktiva. Intresset har varit allra störst i samband med omröstningen i Malå. Här är det själva konflikten mellan förespråkare och motståndare som hamnar i fokus, och inte själva slutförvaret. De enskilda processerna i förstudieorterna behandlas endast i begränsad utsträckning. När det sker är det främst Östhammar eller Nyköping som får publicitet, vilket kanske kan förklaras av att orterna ligger nära Stockholm och riksmediernas redaktioner.

Riksmedierna har dock en sporadisk bevakning av processens generella fortskridande. Här har TT en viktig funktion som förmedlare av information, eftersom få av de rikstäckande medierna gör egna reportage. TT:s material är för det mesta neutralt, rakt och kortfattat.

Utmärkande för publiciteten i riksmedier är att den sällan berör själva avfallsfrågan, utan i större utsträckning kärnkraft i allmänhet eller utlandshändelser. Genom TT förmedlas regelbundet nyheter från utbyggnadsanläggningar och transporter runt om i Europa. Under senare år har även miljö- och åtgärdsarbeten i Ryssland uppmärksammas. Det är främst den tekniska dimensionen i frågan som dominerar. Vad som i övrigt utmärker storstadspressens bevakning är att den oftare än andra kategorier gör kopplingen till miljödimensionen. Däremot är inte det etiska eller känslomässiga perspektivet lika vanligt som i landsortsmedier.

Dagordningen i riksmedierna formuleras av elitkällor, det vill säga SKB och experter. Enda möjligheten för den breda allmänheten, eller aktivister på lokal nivå, att göra sina röster hörda är genom insändare. Här skiljer emellertid kvällspressen ut sig, där tyckande journalister och privatpersoner dominerar och SKB och experter har svårare att nå ut. Skillnaden förklaras främst med de olika medietypernas varierande nyhetsvärdering. Kvällspressen, som säljer på lösnummer och inte prenumeration, är tvingade att varje dag kämpa för att få lockande rubriker och förstasidesstoff. Av erfarenhet vet de att detta lättast görs genom personifiering, polarisering och att ta parti för den vanliga människans kamp mot etablissemangen. Möjligen känner inte heller kvällspressen samma skyldighet att redovisa resultat från forskare och andra aktörer inom "expertsystemet", som exempelvis de stora dagstidningarna, som har i sin ideologi att informera och debattera om viktiga samhällsfrågor.

## 9 Aktörer

### 9.1 Slutförvar som en industridriven expertfråga

SKB är den dominerande aktören i samtliga medietyper, med undantag för kvällspressen. Totalt sett når bolagets företrädare ut till en nästan dubbelt så stor publik som nästföljande aktör under den tio år långa perioden. Mediebilden ger därför intryck av att slutförvaret är en industridriven fråga, vilket inte är särskilt konstigt med tanke på att SKB genom sitt uppdrag från riksdag och regering har ansvar för att föra processen framåt. Tillsammans med myndigheter och andra tekniska och geologiska experter bildar SKB också ett expertsystem, vilket bidrar till att frågan dessutom kan beskrivas som expertdriven. Expertsystemets betydelse blir extra tydlig på den nationella nivån, där övriga aktörsgrupper har svårare att nå ut på andra platser än på insändarsidorna.

Bland de stora aktörerna i den lokala publiciteten syns också kommunrepresentanter (politiker och tjänstemän), privatpersoner, oppositionsgrupper och åsiktsformulerande journalister (ledarskribenter/krönikörer). Däremot är myndigheter och rikspolitiker relativt små i lokalmedierna.

Aktörernas positioner i förhållande till varandra är i stort oförändrade under processen, även om deras synlighet i publiciteten varierar under processens gång. Deras positioner och synlighet beror gissningsvis på en kombination av orsaker där man bland annat kan betona frågans tekniska karaktär som en påverkansfaktor. Som vi redan beskrivit inledningsvis innebär det att antalet engagerade aktörer begränsas. Förutom expertsystemet är det i huvudsak enskilda individer på lokaliseringssorterna och de organiserade nätverken som vänder sig till medierna – och som medierna vänder sig till – för debatt.

Ytterligare en avgörande faktor är aktörernas egen aktivitetsgrad. Exempelvis kan vi se att privatpersoners och oppositionsgruppers genomslag ökar under 1997 och 2000. Under 1997 är det folkomröstningen i Malå som bidrar till förändringen i media, då läget intensifieras och representanter för olika ståndpunkter slåss om möjligheten att bilda opinion. Privatpersonernas utrymme ökar främst genom egna insändare, men också genom att deras åsikter blir mer intressanta för journalisterna. Också år 2000 är det på grund av att lokaliseringsprocessen nått en milstolpe som aktörsbilden förändras. SKB släpper sina förstudieslutrapporter och förordar fortsatta undersökningar i Tierp, Östhammar och Oskarshamn. Detta väcker engagemang hos både privatpersoner och organiserade nätverk i de berörda kommunerna.

Slutligen har även enskilda redaktioners val av vinklar på slutförvarsdebatten betydelse för vilken aktör som får mest utrymme. SKB och kommunernas representanter är dominerande i nyhetsmaterialet som huvudsakligen består av neutral och kortfattad rapportering om processens fortskridande. Även experter får komma till tals, ofta med syfte att kommentera tekniska detaljer eller geologiska fynd. Oppositionen har en mer tillbakahållen position som är koncentrerad till särskilda händelser i processen. Denna nyhetspublicitet är dock mer kraftfull och aktörens åsikt framgår tydligt. Som redan framgått i analysen så ökar både oppositionens och privatpersoners genomslag i samband med att det hettar till i debatten. Tillsammans med egna aktiviteter förklaras det av journalisternas ökade intresse för att ställa olika grupper mot varandra och låta flera åsikter komma fram.

## 9.2 Roller och argument

Samtliga aktörsgrupper har en tydlig roll att spela i den mediala slutförvarsdebatten. Genom olika utgångspunkter, plattformar och möjligheter bidrar de till diskussionen. SKB är på sätt och vis huvudpersonen med skyldighet att föra processen framåt, och därmed också att kommunicera på det sätt att det är möjligt, det vill säga genom dialog. SKB finns i Stockholm, men är också representerade på lokal nivå i förstudieorterna. Det tar sig bland annat uttryck i att de lokala representanterna ofta svarar på insändare och artiklar. Det finns således en löpande debatt mellan SKB, kommunen och kommuninvånarna i den lokala pressen. Däremot är, som vi sett, dialogen betydligt mer sporadisk i riksmidier.

Initialt tycks det som om SKB tror sig kunna lösa lokaliseringsfrågan genom information om ekonomiska, tekniska och praktiska detaljer. Detta visar sig dock inte tillräckligt och först i samband med att SKB lär sig, eller åtminstone erkänner, vikten av att ta hänsyn till etik och känslor, fungerar den mediala dialogen mellan de olika aktörerna. Processen blir smidigare under årens lopp i samband med att alla lär sig att tala om det som är deras expertområde och i samband med att naturliga forum och nätverk byggs upp.

SKB lyckas också definiera processen, det vill säga dela upp frågan i portionsbitar där förstudier och platsundersökningar separeras till olika debatter. Detta är uppenbart en fördel för SKB som då kan fokusera på själva sökprocessen och samtidigt bygga upp en relation till kommuninvånarna innan man över huvud taget diskuterar platsundersökningar. Bolaget blir också enhetligare i sina budskap, där man upprepar att studierna bygger på frivillighet och säkerhet. Detta startar i media redan i Malå 1997, men växer fram allt tydligare under årens lopp.<sup>19</sup> Trots detta finns det alltid uttryck för misstro i delar av publiciteten. SKB lyckas alltså inte övertyga alla aktörer.

Den organiserade oppositionens naturliga roll är att reagera och driva alternativa lösningar. Oppositionen är inte en enhetlig aktör, utan flera, med olika prioriteringar och förslag till lösningar. Deras plattform är i huvudsak lokal och grupperna fokuserar främst på sin egen process, även om medierna visar exempel på samarbeten mellan olika grupper. Rikstäckande Greenpeace marginaliseras redan efter folkomröstningen i Malå 1997, men Naturskyddsföreningen finns med i olika grader i publiciteten under hela processen.

Oppositionen fyller en viktig funktion av ifrågasättande och som samtalspartner i medierna till SKB. Den kan också beskrivas som ytterligare en kanal för allmänhetens reaktioner. Argumenten är ofta av etisk karaktär och berör själva lokaliseringsprocessen, miljöaspekterna eller SKB:s metod. Deras styrka och position varierar som sagt mellan kommunerna. Exempelvis är oppositionen lika stor aktör som kommunen i Nyköpings lokalmedier, men kommunens andel av publiciteten är dubbelt så stor i Oskarshamn.

Kommunrepresentanter, bestående av politiker och tjänstemän, driver den officiella diskussionen med SKB. Kommunernas totala andel av publiciteten ökar under 1999, i samband med att SKB utökar antalet förstudier. Kommunernas aktiviteter i den lokala publiciteten har stor betydelse för utvecklingen av lokaliseringsprocessens mediebild. Exempelvis ser vi att debatten varit mer infekterad i Storuman, Malå, Tierp och Nyköping än i övriga kommuner där kommunen framstått som mer samlad och enig.

---

<sup>19</sup> Vikten av opinionens acceptans betonades redan tidigare av SKB i exempelvis FUD 92, men i mediebildningen är det först senare som vi ser att budskapet om kommunal frivillighet når ut i större utsträckning.

Trots den komplicerade karaktären på frågan har privatpersoner en ovanligt stor del av publiciteten. Mediebilden speglar alltså de fakta som säger att kärnkraft/avfallsfrågan är en av de politiska frågor som väckt mest engagemang hos allmänheten. Medialt väcks dock engagemanget först när det berör det egna närområdet. Den övervägande delen av insändare och debattartiklar finns i förstudiekommunernas lokaltidningar. Framst är inställningen negativ till ett slutförvar. Ofta återkommer känslan av att vara maktlösa mot industrin och expertsystemet, att SKB försöker lura fattiga kommuner att ta emot avfallet och rädslan för att närområdet ska dala i attraktion – vilket i sin tur skulle kunna drabba huspriser och turism. Vi ser också att privatpersonerna i större utsträckning än andra aktörer kopplar samman slutförvarsdebatten med kärnkraftsfrågan.

När journalister agerar som enskilda nyhetsaktörer sker detta främst på ledarplats eller i krönikor. Deras sammantagna inställning till slutförvaret måste i materialet betraktas som balanserad, det vill säga det finns uttryck för olika åsikter som tar ut varandra. Det är också så att många journalister för en balansgång där de sällan ger ensidigt stöd för den ena eller den andra linjen.

Journalistkårens huvudsakliga roll är emellertid som reporter, det vill säga som förmedlare av information om vad som händer. Som sådan står, framför allt lokaljournalisten, hela tiden inför ett dilemma. Å ena sida får man förmoda att journalistkåren i de berörda kommunerna har ambitionen att ge en balanserad bild och blir allt kunnigare i frågan. Genom att följa processen under flera år lär de känna samtliga aktörer och deras argument. I flera fall är de dessutom själva en del av kommunen och lokalbefolkningen och kan därmed också ta del av vad som sägs på byn. Å andra sidan möts de ständigt av vardagens krav och begränsningar. Antalet reportrar är sällan stort på en lokaltidning och varje reporter är därför tvungen att göra fler artiklar per dag än vad man vanligtvis tvingas till på en storstadstidning. Dessutom kan det vara så att man också fungerar som fotograf och därmed ska sköta två jobb samtidigt. En stor del av dagen går därför ut på att försöka hinna fylla sin kvot av material. Detta leder i förlängningen till att det är svårt att specialisera sig, och i kombination med litet, eller inget, stöd från redaktionsledningen, är det svårt att bli expert på så komplexa frågor som slutförvarsprocessen.



# Referenser

## Tryckta källor:

Asp, Kent (1990), Medialisering, medielogik, mediekraati, Föreningen Svenska Masskommunikationsforskarens symposium. Göteborg: Göteborgs universitet.

Breck, Thomas (2002), Riskkommunikation, dialog om det osäkra. Falun: Natur och Kultur.

Fagerström, Gunnar, Gullers Grupp Informationsrådgivare AB (1995), Förstudie och folkomröstning i Storuman 1992–1995 – en analys av massmedierapporteringen. Medieanalys tryckt av SKB.

FUD-rapporter (Forskning, Utveckling och Demonstration), officiella rapporter tryckta av SKB.

Hedberg, Per (1991), Kärnavfallsfrågan i Svenska massmedier, SKN-rapport 47 (Statens kärnbränslenämnd). Stockholm: Allmänna Förlaget.

Holmberg, Sören (2001), Mycket har hänt på kärnkraftsfronten, i SOM från Göteborgs Universitet. Kungälv: Grafikerna Livréna.

Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (2002), Det våras för politiken, i SOM från Göteborgs universitet. Kungälv: Grafikerna Livréna.

Nordicom, Mediesverige 2001/2002 (2002), red: Carlsson Ulla och Ulrika Facht. Kungälv: Grafikerna Livréna.

Sjölander, Annika (1998), Opinionsbildning – en kärnfråga i Kommunerna och Kärnavfallet, red: Rolf Lidskog, Bjärnum. Carlssons Bokförlag.

## Digitala källor:

SKI:s webbplats, [www.ski.se](http://www.ski.se), februari 2002.

## Övriga källor:

Publicitet från svensk radio, tv och press om slutförvarsfrågan från 1992–2002.

Intervju med dåvarande vice vd Claes Thegerström, november 2002.