

KÄRNAVFALLSRÅDET

Kunskaps-
lägesrapport
2016 om etik
och mervärdes-
avtalet

Positivt mervärdesavtal med etiska utmaningar

SKB:s mervärdesavtal om bidrag till Östhammars och Oskarshamns kommuner är etiskt godtagbart och har positiva möjligheter, tycker Kärnavfallsrådet. Men vissa delar av avtalet kan ifrågasättas, som exempelvis risken att kommunledning och invånare håller inne med kritik vid granskning av slutförvarsansökan.

– Det är också viktigt att utvärdera avtalet och resultatet av investeringarna regelbundet, säger Carl Reinhold Bråkenhielm, ordförande i rådet.

I juni 2015 polisanmälde Folkkampanjen mot Kärnkraft-Kärnvapen Östhammars kommun för att ta emot mutor och Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) och Vattenfall AB för bestickning. Kommunen hade tecknat ett samarbetsavtal med SKB, som enligt Folkkampanjen kunde betraktas som en muta från kärnkraftsbolagen för att kommunen skulle bli vänligt inställd till ett slutförvar för

använt kärnbränsle. Förundersökningen lades ned efter att Riksenheten mot korruption, som fick ta hand om fallet, ansåg att avtalet kunde liknas vid ett sponsringsavtal och heller inte misstänkte något annat brott.

– Men även om inget kriminellt har begåtts, kan det återstå etiska invändningar mot ett sådant avtal, och därför har Kärnavfallsrådet studerat frågan ur detta perspektiv i årets Kunskapslägesrapport, säger Carl Reinhold Bråkenhielm, seniorprofessor i empirisk livsåskådningsforskning vid Uppsala universitet och Kärnavfallsrådets ordförande. Han talade om rapporten vid rådets seminarium som hölls i Näringslivets hus den 15:e mars 2016.

Kommunernas initiativ

Det så kallade mervärdesavtalet var ett initiativ från Östhammars och Oskarshamns kommuner. Det går ut på att SKB ska bidra med ekonomiska medel för investeringar, som i sin tur ska generera vissa mervärden på mellan 1,5 och 2 miljarder kronor i



Carl Reinhold Bråkenhielm, ordförande i Kärnavfallsrådet: För att lyckas med ett slutförvarsprojekt som sträcker sig ett sekel fram i tiden, krävs att det finns en trygg arbetsmarknad, bostäder, utbildning i bra skolor, infrastruktur, ett kulturutbud men också tillgång till kommersiella aktiviteter som affärer m.m. i närområdet. Det måste vara en bra plats att leva på, för de som jobbar inom projektet och deras familjer. Att samhället fungerar väl, påverkar också indirekt de säkerhetsmässiga förutsättningarna i projektet. Om engagerad personal som flyttar till kommunen, ser den som oattraktiv och svår att leva i och därmed flyttar, kan det leda till att kontinuiteten och kompetensen i projektet försämras. Mervärdesavtalets mål är just att samhället ska utvecklas väl av dessa skäl.

kommunerna. Med mervärden räknas exempelvis infrastruktur, utbildning, kompetensutveckling och särskilda satsningar inom energiområdet. Oskarshamn, där SKB planerar att placera en anläggning för inkapsling av det använda kärnbränslet, får 75 procent av värdena. De resterande 25 procenten ska gå till Östhammar, där SKB sökt om att få bygga slutförvaret. Mellan 2009 och 2015 betalade SKB ca 125 miljoner kronor till programmet.

Skilja på kompensation och mervärde

När det gäller val av plats för ett slutförvar av något slag, har man i diskussionen ofta utgått från att kommunerna och SKB har motsatta intressen. För att en kommun ska godkänna ett slutförvar, skulle den därför behöva kompenseras.

När Kärnavfallsrådet studerar etiken kring avtalet, ser inte rådet SKB:s samarbetsprogram med kommunerna som ett vanligt kompensationsprogram. SKB kallar det för mervärdesprogram och rådet anser att namnet passar. Målet med programmet är ett väl fungerande lokalsamhälle, vilket är en förutsättning för att projektet att bygga ett slutförvar för använt kärnbränsle ska kunna genomföras på ett lyckat sätt. Arbetsmarknad, skola och infrastruktur måste fungera och här sammanfaller kommunernas och SKB:s intressen.

Efter att ha prövat avtalet mot en rad etiska principer som framstående forskare ställt upp, gör Kärnavfallsrådet en positiv helhetsbedömning och framhåller den etiska styrkan i det grundläggande syftet med avtalet: en långsiktig uppbyggnad av en social och ekonomisk grundstruktur i de berörda kommunerna.

Inte nödvändigtvis fel med övertalning

Att samarbetsavtalet skulle betraktas som en muta på grund av att kommunen genom pengarna från SKB skulle bli vänligare sinnad till slutförvaringen, håller inte Kärnavfallsrådet med om. Om varje handling som syftar till att göra en person eller organisation



Jan Strömdahl, till höger, Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen:

- Det vore ärligare att kalla det här avtalet för ett mutavtal. Vi gjorde en polisanmälan för att få en bedömning av det hela, men polisens och åklagarens svar var som att säga God dag Yxkaft. Vi har inte orkat driva frågan vidare. Du verkar ha svårt att försvara avtalet.

Carl Reinhold Bråkenhielm:

- Nej, det är inte svårt att försvara mervärdesavtalet, men jag säger att det bl.a. finns utmaningar och komplikationer när det gäller beslutsstrukturer. Rättsliga myndigheter har avfärdat att det skulle röra sig om en muta.

mer positiv till en överenskommelse är en muta, skulle varje affärsuppställning vara oetisk. Det behöver inte alls vara fel att försöka övertala någon, exempelvis om det är för en god sak. Men det beror naturligtvis på vilka medel man tar till. Hot och repressalier, eller ett erbjudande såsom "an offer you can't refuse" är naturligtvis inte moraliskt berättigade, skriver rådet med en blinkning åt maffiafilmen Gudfadern. Det finns dock inga som helst belägg för att SKB skulle ha använt sig av några sådana metoder.

Ett avtal får inte heller användas som en kompensation för att kommunen ska gå med på något oetiskt. Huruvida det kan finnas risk för skada för nuvarande och framtida generationer, är själva hjärtpunkten i slutförvarsfrågan, och just nu prövas detta i Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt och Strålsäkerhetsmyndigheten. SKB argumenterar i ansökan om att få bygga ett slutförvar för

Moral och Etik

Moral är våra uppfattningar om vad som är rätt och orätt, om vad som kännetecknar en god människa, ett gott samhälle och en god relation till naturen. Alla människor har uppfattningar om vad som är rätt och orätt, men är inte alltid medveten om dessa övertygelser.

Etik kan beskrivas som vår reflektion över moralen, dvs. våra funderingar över de värderingar vi har och de handlingar vi utför. Frågor kan inbegripa: Varför gör jag som jag gör? Bör jag ändra mina värderingar?

använt kärnbränsle, för att KBS-3-metoden uppfyller samhällets uppställda krav på säkerhet. I slutänden ska även kommunen ta ställning till om man vill ha slutförvaret i sin hembygd.

Samhällsgemenskap kring förvar?

Att vissa ser en kompensation som en muta, kan enligt Kärnavfallsrådet, bero på att pengasumman uppfattas som något som tränger undan ett moraliskt grundat samhällsansvar. Om exempelvis invånarna i ett område är villiga att ta på sig ett ansvar för att lösa ett samhällsligt problem och blir erbjudna pengar för detta, kan de känna sig kränkta av att andra ser deras sociala relationer och engagemang för frågan som likvärdigt med en marknadsfråga. Ett gemensamt ansvarstagande projekt degraderas till en fråga om pengar. Schweiziska studier om kompensation i samband med slutförvar tyder på detta: En majoritet av invånare hade i en undersökning varit positiva till att låta kommunen vara värd för ett slutförvar. Men när de blev erbjudna en ekonomisk kompensation, sjönk andelen positiva personer med 50 procent. Anledningen var, föreslog studiens författare, att kompensationen uppfattades som en muta.

SKB betalar kommunorganisation

När det gäller innehållet i samarbetsavtalet ser Kärnavfallsrådet emellertid vissa etiska problem. Ett sådant är att SKB bidrar med en halv miljon kronor per kommun och år för att upprätthålla en organisation som ska besluta om mervärdesprojekten. Beslut om avtalet tas av en styrgrupp där ordförande, vice ordförande och vd för SKB ingår jämte kommunstyrelsens ordförande i bägge kommunerna. Kommunernas näringslivschefer är enligt SKB:s plan underställda både styrgruppen och SKB:s direktionsråd. Rådet hänvisar till Olle Lundin, professor i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet. Han har haft invändningar mot avtalet p.g.a. att pengar till organisationen kan påverka allmänhetens omdöme om kommunen och att man tappar förtroendet för den vars position betalas av SKB. "Man sitter i fickan på den som betalar", säger Lundin och anser också att det finns en risk att den vars tjänst är finansierad, medvetet eller omedvetet påverkas av varifrån finansieringen kommer.

Ett annat ämne som rådet tar upp är att det finns oklarheter i beräkningarna av insatsernas effekter. Man betonar att det är en avgörande fråga, på vilket sätt man bedömer om insatser som berör arbetsmarknaden, skolor eller industrier, leder till ett visst mervärde.

Kärnavfallsrådet föreslår:

- För att förbättra samarbetsavtalet för framtiden, bör kommunerna och SKB lägga till en paragraf om regelbundna utvärderingar och en bedömning av om ändamålet med avtalet uppfylls.
- Utred grundligt på vilket sätt insatser bidrar till att förbättra den sociala och infrastrukturella utvecklingen i kommunerna.
- Behåll integriteten i mervärdesprogrammet genom att värna om en kritisk diskussion. Detta för att de stora summor pengar som överförs till kommunerna inte ska påverka de säkerhetsmässiga bedömningarna. Involvera kommuninvånare och politiska partier i överläggningar om framtida investeringar.



Vid seminariet i Näringslivets hus den 15 mars talade ledamöter från Kärnavfallsrådet om Kunskapslägesrapport 2016. Från vänster Lennart Johansson, Clas-Otto Wene, Sophie Grape, Carl Reinhold Bråkenhielm, Willis Forsling och Ingvar Persson. Karin Högdahl saknas i bild.



– Både SKB och kommunerna tyckte det var värdefullt att beslutsfattandet krävde att både industrin och kommunen stod bakom alla insatser. Det skapar en balans i vad man bedömer satsningarna utifrån. Med detta avtal har vi byggt en modell som kan vara intressant även utomlands, säger Claes Thegerström, f.d. vd för SKB.

– I förstudierna måste man därför noga se till att pengar som investeras verkligen ger upphov till ett mervärde. I slutänden ska ju investeringarna resultera i något betydelsefullt för kommuninvånarna och samhällsgemenskapen som ska bära slutförvarsprojektet. Vi tycker att frågan har varit underskattad, säger Bråkenhielm.

Risk att ekonomiska fördelar minskar kritik

En ytterligare risk med mervärdesprogrammet är att de stora summor pengar som förs över till kommunerna, skapar starka ekonomiska incitament för kommuninvånare och ledning att hålla inne med kritik, eftersom man får ekonomiska fördelar av att projektet genomförs.

– En av framgångsfaktorerna bakom det svenska kärnavfallsprogrammet, är den tydliga rollfördelningen, där kärnkraftsbolagen ansvarar för att utveckla och finansiera slutförvaret. Men vi vet av erfarenhet, att när det uppstår relationer mellan offentlighet och privat näringsliv, så finns risker att kritiska röster inte kommer till tals. Man vill inte rubba ett avtal, som man har med en stark ekonomisk motpart, säger Bråkenhielm och poängterar att detta kan få en negativ inverkan på kommunens säkerhetsmässiga och riskrelaterade bedömningar.

– Därför är det viktigt med en kritisk diskussion, så att man inom ramen för det här programmet behåller integriteten.

Det gäller alla aktörer, anser rådet. Kommunstyrelsen måste vara öppen med mervärdesprogrammets innehåll. Nya investeringar bör diskuteras på politisk nivå och kommuninvånarna behöver dras in i diskussionen.

– Överläggningar ska inte ske i slutna rum, utan man behöver transparens kring de åtgärder man vill utföra, säger Carl Reinhold Bråkenhielm.

TEXT ANNIKA OLOFSDOTTER FOTO ANDERS LÖWDIN
LAYOUT PETER BÄCKSTAM/LAYOUTMAKARNA

Läs mer: SOU 2016:16 Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016 Risker, osäkerheter och framtidstutmaningar