

**R-05-52**

## **Erfarenheter från några stora infrastrukturprojekt i Sverige**

Christer Hallerby, Leif Jansson, Lennart Nordfors  
Docere Intelligence AB

Maj 2005

**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



ISSN 1402-3091

SKB Rapport R-05-52

# **Erfarenheter från några stora infrastrukturprojekt i Sverige**

Christer Hallerby, Leif Jansson, Lennart Nordfors  
Docere Intelligence AB

Maj 2005

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)

# Sammanfattning

För att samla erfarenheter inför beslutet om lokalisering av ett slutförvar för använt kärnbränsle har beslutsprocessen kring fyra större svenska infrastrukturprojekt studerats. Viktiga kriterier för valet av projekt att studera har varit:

- De skall vara relevanta mot bakgrund av situationen i Oskarshamn/Östhammar.
- De skall belysa och fördjupa hypoteser som framkommit i samband med analysen av forskningsläget.
- De skall ligga så nära i tiden som möjligt – detta för att säkra maximal relevans och bästa möjliga lärande.
- Det skall röra sig om samma typ av allmänna spelregler som gäller för slutförvaret.

De projekt som valdes ut var:

- Öresundsbron.
- Kärnkraftverken Oskarshamn 3 och Forsmark 3.
- Citytunneln i Malmö.
- Järnvägstunneln genom Hallandsås.

Fallstudierna täcker var och en olika aspekter som antas vara aktuella för beslutsprocessen kring slutförvaret. Gemensamt för flertalet av dem är att de belyser relationer mellan lokala förhållanden/lokal opinion och nationell politik, att miljöintressen är starkt närvarande, att de samhällsekonomiska effekterna är betydande och att det handlar om tunga, synliga projekt som påverkar miljön för de närboende.

Genomförandet av fallstudierna har dels skett genom analyser av olika dokument och dels genom intervjuer med aktörer som är eller har varit involverade i processerna. Först har de enskilda fallen beskrivits och analyserats var för sig. Därefter har en sammantagen analys gjorts och slutsatser dragits.

För att analysera beslutsprocessen i detalj har vi valt att fokusera på tre olika arenor: Beslutsarenan, debattarenan och individarenan.

- Beslutsarenan.  
På denna arena beskrivs den övergripande formella beslutsprocessen och var det var uppstod problem.
- Debattarenan.  
Här beskrivs vilken roll den allmänna debatten kring projektet spelade före, under och efter beslutsprocessen.
- Individarenan.  
På individarenan finns de närboende, sakägarna, lokala opinioner etc. Centrala frågor är: Hur har de som bor i grannskapet reagerat? Hur engagerades de och hur hanterades de under lokaliseringsprocessen?

Mycket kort kan våra slutsatser sammanfattas i följande punkter:

- Kommunen har i de fall vi studerat varit en nyckelspelare som har haft mycket stor inverkan under alla faserna av projektens gång – på gott och ont. Med en sådan roll följer ett särskilt ansvar. En kommun måste balansera sitt egenintresse mot vad som är bäst för ett projekt som helhet. Kommunen måste kunna hantera krissituationer. Kommunen måste därför ha tillgång till nödvändiga resurser och nödvändig kompetens.
- Kommunens integritet är en nyckelfråga. Även om den politiska ledningen är för ett projekt, måste man samtidigt stå fri att värdera – och vid behov kritisera – det sätt på vilket projektet genomförs.
- Riksstresset, eller nationella problemformuleringar, har inte varit mest avgörande för de slutliga besluten. I praktiken är det lokala problemformuleringar, lokal förankring och lokala aktörer som haft störst betydelse.
- Öppenhet och en ärlig dialog med opposition, media och sakägare är en kritisk framgångsfaktor. Det innebär att både stimulera kritik (såväl extern som intern) och att öppet redovisa såväl positiva som negativa konsekvenser av projektet. Öppenheten är viktig för att skapa förtroende, kunna ta initiativet i debatten och för att tidigt få information om eventuella problem.
- Exploatören måste räkna med att beslutsprocessen stökas till och tar längre tid än beräknat. Man måste ha en beredskap både för det oväntade och för att det oväntade kan komma från ett oväntat håll. Att vara förberedd på kriser (små som stora), ha tillräckliga resurser att snabbt hantera kriser, ha tränat krishantering och ha en tydlig intern rollfördelning är kritiska framgångsfaktorer.
- Det är vanligt att saker tar längre tid än planerat. Rätt använd kan en fördröjning användas för att förbättra förankringen av ett projekt.
- Att endast föra debatten på en teknisk faktanivå räcker inte. Stora infrastrukturprojekt har stor symbolik och väcker mycket känslor. Synen på dem bestäms mer av värderingar, samhällssyn och förtroende för olika aktörer än av rent tekniska argument.
- Samhällsekonomiska kalkyler tycks vara överskattade som beslutsinstrument. Flera av de studerade projekten har genomförts trots att de, åtminstone med gängse kalkylmetoder, är samhällsekonomiskt olönsamma.

I kapitel fyra beskriver vi de här genomgångna slutsatserna mera utförligt. För den som inte vill eller har tid att läsa igenom de fullständiga fallbeskrivningarna kan denna del av rapporten läsas självständigt.

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Syfte och mål</b>	7
<b>2</b>	<b>Genomförande</b>	9
2.1	Övergripande	9
2.2	Förberedelse	9
2.3	Datainsamling	10
2.4	Analys	10
<b>3</b>	<b>Resultat</b>	13
3.1	Forsmark 3 och Oskarshamn 3	13
3.1.1	Beskrivning	13
3.1.2	Beslutsprocessen	14
3.1.3	Beslutsarenan	15
3.1.4	Debattarenan	25
3.1.5	Individarenan	27
3.1.6	Sammanfattande analys – reflektioner och slutsatser	28
3.2	Öresundsbron	30
3.2.1	Beskrivning	30
3.2.2	Beslutsarenan	31
3.2.3	Debattarenan	37
3.2.4	Individarenan	43
3.2.5	Reflektioner och slutsatser	44
3.3	Citytunneln	46
3.3.1	Beskrivning av projektet	46
3.3.2	Beslutsprocessen	52
3.3.3	Debattarenan	61
3.3.4	Individarenan	66
3.3.5	Reflektioner och slutsatser	68
3.4	Hallandsåsprojektet	70
3.4.1	Inledning	70
3.4.2	Beskrivning av projektet	71
3.4.3	Beslutsprocessen	75
3.4.4	Beslutsarenan	77
3.4.5	Debattarenan	84
3.4.6	Individarenan	87
3.4.7	Slutsatser	93
<b>4</b>	<b>Slutsatser och diskussion</b>	95
4.1	Kommunen är en nyckelspelare	95
4.2	En lokal attityd av ansvar	96
4.3	Lokal förankring och problemformulering en framgångsfaktor	96
4.4	Debatt- och beslutsarenorna växer samman	98
4.5	Räkna med stök i beslutsprocessen	98
4.6	Rätt hanterad skapar individarenan minst problem	99
4.7	Öppenhet är grundläggande	100
4.8	Var rädd om kritikerna	100
4.9	Kontext och timing viktiga	101
4.10	Förvänta det oväntade – från ett oväntat håll	101
4.11	Argument och invändningar skiftar över tiden	103

4.12	Allt är inte teknik – symbolfrågorna är viktiga	104
4.13	Ting tar tid	104
4.14	Alternativredovisning allt viktigare	105
4.15	Samhällsekonomiska studier ett trubbigt instrument	105
4.16	Tekniska förutsättningar bör inte bli politik	105
	<b>Referenser</b>	107

# 1 Syfte och mål

En stor och viktig del i arbetet med lokaliseringen av ett slutförvar för använt kärnbränsle är de beslutsprocesser som pågår och under längre tid har pågått i ett antal kommuner. Idag pågår sådana processer i Oskarshamns och i Östhammars kommuner, där de två kandidatplatser för slutförvaret finns som för närvarande undersöks.

I båda kommunerna eftersträvas en bred och förankrad beslutsprocess. Det är en del av bakgrunden till att detta kunskapsunderlag om de komplexa beslutsprocesserna i samband med större industriella nyetableringar i Sverige tagits fram. Övergripande frågeställningar har varit:

- Vilka generella erfarenheter kan man dra lärdom av från större anläggningsprojekt?
- Vilka frågor stod i fokus för diskussion och debatt på olika nivåer?
- Hur såg processen ut? Hur involverades olika aktörer såsom myndigheter, kommuner och allmänheten i beslutsprocessen? Vilka är erfarenheterna av dessa processer och hur upplevdes de av de berörda?
- Hur kan implementerings- och beslutsfaserna utvärderas – vad fungerade bra respektive mindre bra? Vilka är lärdomarna om vad som kunde ha gjorts annorlunda?
- Vilka var de samhällsekonomiska effekterna i stort för till exempel sysselsättning, befolkningsutveckling, infrastruktur och image/marknadsföring?

Dessa frågor kan antas vara av intresse för beslutsfattare i både Oskarshamns och Östhammars kommuner.

## 2 Genomförande

### 2.1 Övergripande

Projektet har genomförts i ett antal arbetsfaser, där frågeställningarna i punkt 1 (Syfte och mål) besvarats stegvis. Resultaten i varje arbetsfas bildar i sin tur underlag för arbete med nästa fas. Arbetet har delrapporterats muntligt vid ett möte på Arlanda den 7 april 2005 och slutrapporteras skriftligt i denna rapport.

Ursprungligen var det tänkt att fem fallstudier av större anläggningsprojekt skulle genomföras. Några kriterier för val av fall var:

- De skall vara relevanta mot bakgrund av situationen i Oskarshamn/Östhammar.
- De skall belysa och fördjupa hypoteser som framkommit i samband med analysen av forskningsläget.
- De skall ligga så nära i tiden som möjligt – detta för att säkra maximal relevans och bästa möjliga lärande.
- Det skall röra sig om samma typ av allmänna spelregler som gäller i Oskarshamn/Östhammar. Detta talar för att fallen skall vara svenska – att de rör sig inom ramen för svensk lagstiftning, regelverk och svenskt aktörsmonster.

Fyra fallstudier valdes tidigt ut (se nedan). Resultatet av dessa fallstudier redovisas i denna rapport. Vid mötet den 7 april kom det fram önskemål att den femte fallstudien skulle ersättas av några fall där ett stort projekt gick om intet och vilka konsekvenser detta fick för den drabbade kommunen. Denna studie redovisas i ett separat PM.

### 2.2 Förberedelse

Projektet inleddes med möten med kommunerna. Vid dessa möten diskuterades arbetsprocessen i detalj och lades fast. Vidare togs beslut om vilka fallstudier som skulle genomföras. Detta beslut togs mot bakgrund av de aspekter/frågeställningar som uppdragsgivarna särskilt ville lyfta fram och få besvarade.

Följande fallstudier valdes ut:

Öresundsbron. Frågan om Öresundsbron är komplex, den är en riksfråga där besluten fattades under partipolitisk splittring. Lokalt fanns opinion mot projektet, och oro fanns hos närboende för ökad trafik. Frågan involverade flera beslutsnivåer – från riksnivå till lokal nivå. Dessutom hade Öresundsbron en lång historia bakom sig, fylld av låsningar. En viktig del av argumenteringen för bron handlade om lokala samhällsekonomiska effekter.

Oskarshamn 3/Forsmark 3. Besluten fattades när kärnkraften var mycket kontroversiell nationellt – olika partier lyfte fram olika alternativ för utbyggnadens omfattning. Frågan kan sålunda studeras i perspektivet nationella intressen och debatt kontra lokala intressen och debatt. Hur hävdade sig olika intressen och argument i ett infekterat nationellt debattklimat? Frågan om information till närboende är också mot denna bakgrund intressant.



Citytunneln i Malmö. Frågan är samhällsekonomiskt kontroversiell. Samtidigt liknar den slutförvasfrågan i den meningen, att investeringen genomförs som en följd av redan fattade beslut (Öresundsbron). Opinionsen i Malmö, de närboende, är positiva till projektet. Av särskilt intresse är att den nya miljöbalken tillämpas.

Järnvägstunneln genom Hallandsås. Detta är ett projekt där kommunen spelat en mycket viktig roll. Det är också ett projekt där man i planeringen inte lyckades förutse de stora tekniska utmaningarna projektet stod inför och där projektorganisationens försök att övervinna dessa utmaningar skapade stora följdproblem. Såväl budget som tidplan har överskridits många gånger om. Misstagen orsakade ett så stort motstånd att projektet helt låg nere under några år. Regeringen har dock lyckats få igång projektet igen, trots att den samhällsekonomiska kalkylen var tveksam under de ursprungliga förutsättningarna och är klart negativ med den nuvarande projektbudgeten.

Gemensamt för fallstudierna är att de belyser relationer mellan lokala förhållanden/lokal opinion och nationell politik, att miljöintressen är starkt närvarande, att de samhällsekonomiska effekterna är betydande och att det handlar om tunga, synliga projekt som påverkar miljön för de närboende.

## 2.3 Datainsamling

Genomförandet av fallstudierna har dels skett genom analyser av olika dokument och dels genom intervjuer med aktörer som är eller har varit involverade i processerna. I och med att alla projekten fått stor offentlig uppmärksamhet, finns det en omfattande dokumentation att ta del av.

## 2.4 Analys

Analysfasen resulterar i dels en beskrivning av varje fall för sig, dels en analys av de sammantagna slutsatser.

För att analysera beslutsprocessen har vi valt att dela upp aktiviteterna på tre olika arenor, beslutsarenan, debattarenan och individarenan.

- Beslutsarenan beskriver den övergripande formella beslutsprocessen samt när och hur det hakade upp sig. Intressanta frågor är:
  - Hur kan eventuella delprocesser eller parallella processer beskrivas?
  - Hur involverades olika aktörer?
  - När och hur spelade överklaganden en roll?
  - Hur robust var beslutsprocessen? I vilken utsträckning ”stökades” saker och ting till?
- Debattarenan.  
Här beskrivs vilken roll den allmänna debatten kring projektet spelade före, under och efter beslutsprocessen. I vilka termer fördes debatten, vilka värden ställdes mot varandra? Vilka var de viktiga (intressanta) aktörerna? Hur speglades debatten i media – riks och lokalt? Vilken ställning tog media på ledarplats? I vilken utsträckning fanns det nationella perspektivet (riksintresset) med? Vilken roll spelade frågor om kommunernas nationella ansvarsvarstagande i debatten?

- Individarenan.

På individarenan finns de närboende, sakägarna, lokala opinioner etc. Centrala frågor är: Hur har de som bor i grannskapet reagerat? Hur engagerades de och hanterades de under lokaliseringsprocessen?

I den sammanfattande analysen dras sedan slutsatser om vad som fungerade bra respektive mindre bra i implementerings- och beslutsfaserna. De kritiska ögonblicken i de olika beslutsprocesserna identifieras och lärdomar dras för framtida investeringsprojekt.

## 3 Resultat

I detta avsnitt redovisas de olika fallen, i enlighet analysmodellen ovan. I nästa avsnitt ges sammanfattande slutsatser baserade på samtliga delstudier.

### 3.1 Forsmark 3 och Oskarshamn 3

#### 3.1.1 Beskrivning

Forsmark 3 och Oskarshamn 3 är Sveriges elfte respektive tolfte kommersiella kärnkraftsreaktorer. De togs bägge i drift under augusti 1985 efter besluts- och byggprocesser som genomförts under en period med stor politisk turbulens kring kärnkraften.

Kärnkraften byggdes ut i rask takt under 1970- och 80-talet. Sveriges första kärnkraftsreaktor Oskarshamn 1 togs i drift 1972. Under åren 1974–1977 togs ytterligare fem reaktorer i drift. Forsmark 3 fick de nödvändiga tillstånden för byggstart år 1973 och Oskarshamn 3 året därpå.

Åren 1972–1973 är den period som kärnkraftsmotståndet föds i Sverige. Fram till dess hade alla beslut om utbyggnad tagits i stor enighet och i stort sett utan opposition. Kärnkraften sågs allmänt som framtidens energikälla. Men på partistämman 1973 beslutade sig centerpartiet för att gå emot kärnkraften, och kräva ett stopp för fortsatt utbyggnad och en avveckling av de aggregat som tagits i drift. Kärnkraften blev sedan en segdragen konfliktfråga för den borgerliga regering som tillträdde 1976. Besluten om laddning av de sjätte, sjunde och åttonde reaktorerna Barsebäck 2, Ringhals 3 och Forsmark 1 vållade strid i regeringen, som inte lyckades enas utan istället tvingades avgå hösten 1978.

En folkpartistisk minoritetsregering tillträdde och lyckades förankra en energipolitik hos både moderaterna och socialdemokraterna, som innebar att de tolv aggregat som tidigare regeringar gett tillstånd till också skulle få byggas färdiga och tas i drift. Men veckorna innan denna proposition (regeringsförslag) skulle behandlas i riksdagen, så inträffar reaktorhavariet i Harrisburg i mars 1979. Denna kärnkraftsolycka skakade om de politiska partierna. Folkpartiregeringen tvingades dra tillbaka propositionen. Istället enade sig riksdagspartierna om att utlysa en folkomröstning om kärnkraften. Folkomröstningen, som hölls i mars året därpå innebar ett stöd för fortsatt användning av kärnkraft, att de tolv aggregaten skulle tas i drift men avvecklas på sikt till år 2010.

Det fattades aldrig några formella beslut som innebar att byggandet av Forsmark 3 och Oskarshamn 3 stoppades eller sköts upp. I Forsmark pågick bygget under hela den här tidsperioden, men i reducerad takt. I Oskarshamn satte man dock processen på sparlåga efter Harrisburg och byggandet kom inte igång förrän efter folkomröstningen.

Den rikspolitiska turbulensen hade små eller inga återverkningar på de lokala opinionerna i Oskarshamn och Östhammar. Kärnkraftsanläggningarna hade välkomnats med öppna armar av kommunpolitikerna och stödet från allmänheten var betydande. Oskarshamn hade drabbats hårt av varvets nedläggning under mitten av 1960-talet och Östhammar hade under en längre tid varit en tynande avfolkningsbyggd. Kärnkraften tryggade framtiden för bägge kommunerna och stödet var starkt även efter olyckan i Harrisburg, när debatten var som hetast på riksplanet.

Själva tillståndsprocessen var också relativt okomplicerad. Detta var långt före den komplicerade och omfattande prövning vi har i miljömål idag. Det var regeringen som fattade alla de avgörande besluten. Kärnkraftsanläggningarna prövades enligt dåvarande 136a i byggnadslagen, vilket innebar att det även var regeringen som formellt gav byggloven. Kommunernas viktigaste beslut var antagandet av detaljplan för områdena, men dessa ärenden väckte ingen omfattande debatt. Tyngdpunkten i den fortsatta genomgången här blir mot den bakgrunden huvudsakligen en beskrivning av det politiska spelet på riksplanet.

### **3.1.2 Beslutsprocessen**

#### ***Bakgrund***

Grunden till den svenska kärnkraftsutbyggnaden lades direkt efter andra världskriget. Regeringen och det dåvarande konsultativa statsrådet med ansvar för forskningsfrågor Tage Erlander tillsatte 1945 den så kallade atomkommittén, som i sitt första utredningsbetänkande föreslog en betydande ökning av atomforskningen på universitet och högskolor. I ett andra betänkande föreslog man bildandet av ett särskilt bolag med ansvar för utvecklingen av den svenska atomenergin. Som en följd av detta bildas i november 1947 AB Atomenergi. Bolagets uppdrag var bland annat att bygga forskningsreaktorer och se på möjligheterna att bryta och använda uranet i Västergötland – Kvarntorp och Billingen. 1951 års bränsleutredning ansåg att den aktiva energipolitiken först och främst borde inriktas på ett snabbt tillgodogörande av atomenergin.

Den första forskningsreaktor byggdes vid Tekniska Högskolan i Stockholm och togs i drift 1954. Dåvarande ASEA beslutade samma år att påbörja utvecklingen av kärnreaktorer. Året därpå 1955 bildade några av kraftföretagen Atomkraftkonsortiet (AKK). Riksdagen beslutade 1956 att de statliga satsningarna skulle kanaliseras genom AB Atomenergi. Samtliga dessa aktörer samt Vattenfall fattade dock beslutet att samverka kring en ny forskningsreaktor i Ågesta utanför Stockholm. Beslut om byggande togs 1958. Anläggningen kom i drift 1964. Ågestareaktorn var värmeproducerande, men eftersom intresset efterhand koncentrerades till kraftproducerande reaktorer togs den ur drift redan efter 10 år.

Sverige fick 1956 en särskild atomenergilag, i vilken det krävdes en särskild koncession för att uppföra, inneha och driva atomreaktorer och andra atomenergianläggningar. Den svenska atomenergipolitiken hade till en början en klar inriktning på tungvattenreaktorer, en linje som också hade befästs i ett riksdagsbeslut år 1956. Den här linjen hade viss koppling till atomvapendebatten – frågan om Sverige skulle skaffa egna kärnvapen – som pågick intensivt under hela 1950-talet. Restprodukterna från tungvattenproduktionen skulle enklare kunna användas som råmaterial för att framställa kärnvapen.

Denna den så kallade svenska linjen manifesterades när riksdagen 1962 fattade beslut om att ännu en svensk reaktor skulle byggas, denna gång en något större reaktor (utvecklingsprototyp) i Marviken. Under hela 1960-talet var Marviken en het fråga både ur politiska och tekniska aspekter. Vattenfall drar sig ur och projektet kritiserar hårt i riksdagen. Men inte förrän 1970 beslutade riksdagen formellt att lägga ned den svenska linjen. Marvikenprojektet avbröts efter att en provdrift med lättvatten hade misslyckats.

Under tiden hade ASEA fått sin första order på en kommersiell reaktor, av lättvattentyp. Beställningen kom 1965 från OKG (som bildats samma år av delägarna till AKK) och gällde den första reaktorn i Oskarshamn. Därefter beställde kraftindustrin i rask takt ytterligare reaktorer till Barsebäck, Ringhals och Oskarshamn. År 1969 fanns beställningar på de fem första reaktorerna.

Den första kommersiella kärnkraftreaktorn Oskarshamn 1 (O 1) togs i drift 1972. Då var fortfarande kärnkraften i Sverige en politiskt okontroversiell fråga. Över partigränserna var man överens om att detta var framtiden för svensk energiförsörjning. Centerns vice ordförande Torsten Bengtsson skrev till exempel i en ofta citerad artikel, att vi skulle ha kärnkraftverk som på ett radband längs norrlandskusten och kylvattnet skulle användas för att värma upp isfria farleder i Bottenviken.

Startpunkten för den politiskt segslitna och turbulenta kärnkraftdebatten kan sättas till 1972 då centerns Birgitta Hambraeus interpellade dåvarande industriministern Rune B Johansson om kärnkraftens risker. Hambraeus pekade på det radioaktiva avfallet som ett särskilt svårlöst problem och hanteringen av avfallet kom sedan att bli en av kärnkraftsdebattens mest centrala frågor. Det förtjänar att understrykas att den här tiden debatterade man utifrån hela kärnbränslecykeln, det vill säga avfallet skulle upparbetas. Direktförvaring var överhuvudtaget inget alternativ, vare sig för motståndarna eller för anhängarna till kärnkraften. Under debatten aviserade industriministern tillsättande av en statlig utredning som närmare skulle titta på avfallsfrågan – det som senare skulle bli AKA-utredningen.

Birgitta Hambraeus återkom 1973 med en motion i riksdagen om att tillsvidare stoppa utbyggnaden av kärnkraften. Motionen påverkade i hög grad det beslut som riksdagen sedan fattade om att kärnkraftutbyggnaden i Sverige tills vidare skulle begränsas till de 11 reaktorer som det vid denna tidpunkt förelåg beslut om. Detta var första gången riksdagen gav sig på att reglera kärnkraftutbyggnaden genom att ange en siffra för hur många reaktorer Sverige skulle ha. Man sa också att fler beslut om utbyggnad inte skulle tas förrän det fanns ytterligare underlag om bland annat säkerhetsriskerna. Udden i beslutet var klart riktad mot kraftindustrin, som vid den här tiden via den så kallade Centrala Driftledningen (CDL) hade angett ett behov av 24 reaktorer. År 1973 förelåg alltså ett klartecken från riksdagen för den elfte reaktorn Forsmark 3, men ännu inte för den tolfte Oskarshamn 3.

Den som inspirerat Birgitta Hambraeus kärnkraftmotstånd var i hög grad nobelpristagaren i fysik, Hannes Alfvén. Han var sedan också talare på centerns partistämman i juni 1973 och partiets ledare Torbjörn Fälldin tog ett djupt intryck av Alfvén. Centerpartiet gick sedan också starkt framåt i valet delvis på grund av miljöfrågorna och kärnkraftsmotståndet.

Under åren 1974–1977 tas fem nya reaktorer i drift i Sverige; Oskarshamn 2, Ringhals 2, Barsebäck 1, Ringhals 1 och Barsebäck 2. Samtidigt ökar den politiska turbulensen kring kärnkraften.

### **3.1.3 Beslutsarenan**

#### ***Kärnkraftverken Oskarshamn och Forsmark***

Riksdagen tog de grundläggande besluten för kärnkraftens utbyggnad under mitten av 1950-talet. Därefter var länge enda möjligheten att diskutera denna de årliga anslagsprövningar som gjordes för Vattenfall och AB Atomenergi.

Tillståndsprocessen innebar att kraftbolagen sökte lokaliseringstillstånd för industriell anläggning enligt byggnadslagen och koncession att bygga kärnkraftreaktor enligt atomenergilagen. I bägge fallen var det regeringen som svarade för den slutliga handläggningen. Vid den här tiden blir egentligen kärnkraften inget ärende i Sveriges riksdag, utom just när man tar ställning till Vattenfalls investeringar i samband med anslagsprövningen. Till exempel godkände riksdagen 1971 att Vattenfall skulle få bygga det nya kärnkraftverket i Forsmark. Ingen riksdagsledamot hade något att invända.

År 1973 var första gången som Sveriges riksdag i en plan bestämde hur många reaktorer Sverige skulle ha. Beslutet innebar att kärnkraftutbyggnaden i Sverige skulle begränsas till elva reaktorer. Redan 1975 beslutade dock riksdagen att öka på utbyggnadsplanen till tretton reaktorer. Nummer elva; Forsmark 3 och nummer tolv; Oskarshamn 3 fanns preciserade i beslutet. Var den trettonde reaktorn skulle ligga var en öppen fråga.

För F 3 och O 3 krävdes följande tillstånd:

- Lokaliseringstillstånd enligt 136a § byggnadslagen, för nyetablering eller utvidgning av industriell verksamhet av väsentlig betydelse för hushållningen av landets samlade mark- och vattentillgångar. Kommunerna hade vetorätt enligt den här paragrafen, alltså möjlighet att avvisa en lokalisering av anläggningen till just sin kommun. Regeringen fattade slutligt beslut.
- Fastställd stadsplan. Antas av statsfullmäktige, men skulle fastställas av regeringen (eller KMT 'Kunglig Maj:t' som det stod vid den tiden).
- Tillstånd enligt atomenergilagen för etablering av kärnkraftanläggning. Tillstånd att uppföra, inneha och driva atomreaktor beslutades av regeringen. Statens kärnkraftinspektion (SKI) fattar beslut i vissa av delfrågorna.
- Byggnad av kylvattenanläggning krävde beslut av vattendomstolen.
- Utsläpp av varmvatten reglerades i miljöskyddslagen och där krävdes beslut av koncessionsnämnden för miljöskydd.
- Tillstånd enligt strålskyddslagen krävdes för radiologiskt arbete och prövades av Statens Strålskyddsinstitut (SSI).
- Prövning enligt villkorlagen krävdes för att tillföra reaktorn kärnbränsle.

Några av de här besluten togs för respektive kärnkraftverk i dess helhet, alltså innan O 1 respektive F 1 började byggas. Några har tagits enskilt för reaktorerna F 3 och O 3.

Vattenfall fick de nödvändiga tillstånden att börja bygga F 3 under 1973. OKG lämnade in en ansökan om att få bygga O 3 under 1973 och regeringen medgav koncession året därpå. OKG hade övervägt att nu köpa en tysk reaktor, men hade av den socialdemokratiska regeringen övertygats om att det var bäst att köpa svenskt. Vid den tiden hade staten planer på att gå in som delägare i både OKG och Barsebäck i en process där bolagen slogs samman. OKG:s styrelse lär ha varit positiv till planerna.

## ***Kommunal debatt och beslut***

### **Oskarshamn**

Planerna på ett kärnkraftverk på Simpevarpshalvön härrör sig ända till slutet på 1950-talet, då ett antal kraftbolag ingående i Atomkraftkonsortiet förvärvade markområdet. Man lämnar in en koncessionsansökan 1959 om att få uppföra en kärnkraftsanläggning. En generalplan för området fastställdes av Misterhults kommun i december 1963.

En lokaliseringsprövning gjordes av den första reaktorn i mitten 1960-talet (Fälldin var, då som medlem i Naturvårdsverkets styrelse, med om att pröva ansökan). Det som diskuterades mest var utsläppet av kylvattnet. Först och främst de effekter en höjning av vattentemperaturen skulle kunna innebära i områdena utanför kraftverket, men också risken för att radioaktivitet skulle kunna följa med kylvattnet ut i havet. Problemen ansågs lösbara.

År 1965 bildades Oskarshamns Kraftgrupp AB (OKG) som då övertog ägandet och ansvaret från Atomkraftkonsortiet. År 1966 är alla tillstånden klara och OKG kan påbörja bygget av O 1 den 7 juni samma år.

Det fanns vid den här tiden ingen egentlig kärnkraftdebatt i landet, så som vi känner igen den idag. Det fanns i och för sig en hård debatt som handlade om teknik, valet mellan lättvattenreaktorer och den så kallade svenska linjen med tungvattenreaktorer. Det var dock ingen debatt som återspeglades på den lokala nivån.

Redan från början hade kärnkraftverket ett stort stöd i kommunen. Den fiskarebefolkning som utgjorde invånarna i Simpevarps by, köptes ut med goda priser för sina fastigheter. Oskarshamns kommun var vid den här tiden också aktieägare i Sydkraft – huvudintressenten i OKG – och kommunens starke man kommunalrådet Nisse Falk valdes 1963 in i Sydkrafts styrelse. Kommunerna var vid den här tiden vid sidan av statliga Vattenfall de stora ägaraktörerna i den svenska energisektorn via bland andra Sydkraft, Stockholm Energi och Gullspång.

I en senare intervju (1985) med journalisten Sven Bergquist säger Falk: ”Jag tror jag kom in i kärnkraftfrågorna på det sättet. Det var också värdefullt att få samma grundliga genomgångar när det gällde att lösa Sydkrafts finansieringsfrågor. Jag skulle ju i min tur hemma i Oskarshamn övertyga mitt folk i kommunen om det riktiga i att satsa mer i Sydkraft. Det har vi gjort och vi har aldrig behövt ångra det. Aktieinnehavet i Sydkraft är tvärtom en värdefull tillgång i kommunens ekonomi”.

En annan bidragande orsak till att kärnkraftverket togs emot med öppna armar av både kommunpolitiker och medborgare var att varvskrisen under 1960-talet drabbade Oskarshamn hårt. När varvet slutligen lades ned i mitten på decenniet tappade man cirka 1 500 arbetstillfällen.

I början på 1972 var O 1 fullt klar och överlämnades till beställaren. Nästa reaktor O 2 togs i drift ett par år senare, 1974.

När det gäller den tredje reaktorn skriver Sven Bergquist i en minnesskrift: ”Egentligen är det märkligt att denna tredje reaktor i Oskarshamn överhuvudtaget byggts. Praktiskt taget allt har varit emot projektet”.

Detta gäller dock inte den formella tillståndsprocessen. Alla tillstånd kom fram i vederbörlig ordning i stort sett enligt tidsplan. Det gäller heller inte det lokala stödet och den lokala processen. Här var stödet för kärnkraften hela tiden stort. Däremot kom konstruktions- och byggprocessen att sammanfalla med de heta åren i den svenska rikspolitiska kärnkraftdebatten. Den debatten och effekterna av den på O 3 och F 3 skildras i nästa avsnitt.

OKG lämnade in handlingarna för de olika tillståndsprocesserna inför bygget av O 3 under 1973. Redan i april 1974 kunde man i Sydkrafts arbetsutskott konstatera, att i princip allt var klart för att starta projektet.

Oskarshamns kommun antog en stadsplan för området med plats för två nya reaktorer förutom de befintliga O 1 och O 2, alltså utöver O 3 reserverades plats även för en fjärde reaktor. I samrådsmaterialet fanns väldigt lite invändningar, och de som fanns handlade inte om kärnkraften som sådan utan mest om säkerhetsavstånd och hur problem under byggtiden skulle hanteras. Men i miljö- och hälsoskyddsnämndens yttrande märktes att den rikspolitiska debatten börjat smitta av sig också lokalt i Oskarshamn. Hälsovårdsnämnden kunde enas om att tillstyrka planförslaget, genom att samtidigt påpeka att ett ställningstagande till planförslaget icke innebar ett ställningstagande till om man verkligen skulle bygga fler kärnkraftverk eller inte.

Vid den första behandlingen i kommunfullmäktige hade hälsovårdsnämnden inte haft sitt möte, så fullmäktige beslöt återremittera ärendet till kommunstyrelsen. När ärendet andra gången nådde kommunfullmäktige antog man planförslaget samt beslöt att skicka det vidare till länsstyrelsen för fastställelse, men då hade man också beslutat inkludera hälsovårdsnämndens yttrande.

Två reservanter fanns mot beslutet och Inger Fleetwood skriver i sin reservation, att riskerna vid reaktordrift ännu är för stora och ingen lösning ännu finns när det gäller de mycket stora risker som är förenade med avfallsfrågan.

Det var regeringen som ytterst hade att pröva koncessionsansökan och fastställa stadsplanen. Den dåvarande socialdemokratiska industriministern Rune Johansson betraktade detta som relativt problemfritt, och klartecken gavs också i april 1974. Däremot hade staten under den här tiden idéer om att öka det statliga ägandet av kärnkraftverken. Dessa diskussioner hade inte så mycket med beslutsprocessen att göra, men de kom uppenbart att fördröja OKG:s order på reaktorn. OKG lämnade slutligen in sin beställning på O 3 hos Asea-Atom i april 1976 – några månader innan den borgerliga trepartiregeringens tog över i kanslihuset och avlöste socialdemokraterna. Det är säkert som Sven Bergquist skriver, den här beställningen hängde på ett hår. Några månaders ytterligare fördröjning så hade beställningen av O 3 aldrig blivit av.

Det ska dock understrykas att även om OKG ansåg alla tillstånd som klara och kunde beställa reaktorn, så fanns en liten irriterande formalitet kvar. Regeringen var ju den instans som slutligen skulle fastställa stadsplanen. Detta betraktades av alla mest som en formalitet. Men den nya borgerliga regeringen som ärvde ärendet drog det i långbänk. Ansvarig var den centerpartistiske planministern Elvy Olsson som i det längsta förhalade ärendet. Det innebar att produktionen av anläggningens komponenter kunde komma igång, men starten av arbetena på byggplatsen fick vänta. Något som säkert OKG inte hade något emot, beroende på hur sakerna kom att utvecklas.

## **Forsmark**

Vattenfall studerade under 1960-talet olika alternativ för lokaliseringen av sitt planerade kärnkraftverk på östkusten. Kräftudden utanför Trosa var huvudalternativet, men protesterna där gjorde att valet slutligen föll på Forsmark. År 1970 ansökte man om tillstånd för lokalisering av samt att få bygga Forsmark 1 och 2.

Beslutet om att förlägga ett kärnkraftverk till Forsmark välkomnades av Östhammars kommunalpolitiker. Den kommunala utvecklingen hade länge präglats av en negativ befolkningsutveckling. Östhammars stad hade borgerlig majoritet och centerpartisten tillika ordföranden i drätselkammaren, Oscar Forsberg, kommenterade beslutet med att det var ”för bra för att vara sant”. Efter kommunsammanslagningen 1974 blev centerpartisten Arne Hansson ordförande i kommunstyrelsen, som i den nya organisationen tog över drätselkammarens uppgifter. Han låg lågt i sina offentliga uttalanden, men var inåt i kommunen otvetydigt positiv till kärnkraftutbyggnaden. Detsamma gällde alla övriga ledamöter i kommunstyrelsen och dess arbetsutskott samt kommunens chefstjänstemän.

Den stadsplan som upprättats för industriområdet Forsmark antogs av stadsfullmäktige utan problem. Vid utställningen av förslaget, som föregick fullmäktigebeslutet, inkom erinringar från några fritidsboende. En av fritidshusägarna boende i Köping ”fann hela arrangemanget motbjudande” och ”ville uttala sin avsky mot hela projektet”. Stadsfullmäktige lämnade dessa enstaka yttranden utan avseende.



Kärnkraftmotståndarna etablerade sig snabbt i kommunen efter lokaliseringsbeslutet 1970 men detta påverkade inte de politiska partierna. Naturskyddsföreningen i Östhammar hade inga erinringar om stadsplanen.

Besluten togs även fortsättningsvis i kommunen under stor enighet. Vid Vattenfalls koncessionsansökan uttalade stadsfullmäktige att ”den ser med stor tillfredsställelse, att en kraftstation förläggs inom stadens gränser och önskar på alla sätt främja en sådan förläggning”.

Man var inom kommunen angelägna om att göra ortsnamnet känt och protesterade i en skrivelse till TT, Sveriges Radio och TV:s nyhetsredaktion, mot att när man nämnde Forsmark så följdes detta ofta med att man påpekade att läget var söder om Gävle eller norr om Stockholm. Kommunstyrelsen var angelägen om att man istället framhöll att kraftverket är beläget inom Östhammars kommun.

Enligt Birger Norén, tidigare kommunalråd i Östhammar, har man i kommunen hela tiden varit positiva till kärnkraften.

### ***Regeringar, riksdagen och striden kring kärnkraften***

Riksdagen beslutade våren 1975 om att i Sverige bygga totalt tretton reaktorer, som skulle vara i drift senast 1985. Nummer elva var Forsmark 3 och reaktor tolv Oskarshamn 3. Den trettonde reaktorn fanns inget lokaliseringsbeslut för. Beslutet om tretton togs av en riksdagsmajoritet bestående av moderater och socialdemokrater. Folkpartiet stod kvar vid det tidigare riksdagsbeslutet från 1973 om elva reaktorer. De övriga partierna med centern i spetsen, ville stoppa vid de reaktorer som vid tillfället var i drift och dessutom efterhand fasa ut kärnkraften helt.

De borgerliga partierna centern, moderaterna och folkpartiet vann valet 1976. Centern befäste sin ställning som största borgerliga parti med 24,1 procent av rösterna. En väsentlig orsak till väljarstödet var partiets kärnkraftsmotstånd. Partiledaren Torbjörn Fälldin sa i valrörelsen att ”jag sätter mig inte i en regering som startar fler kärnkraftverk”. Han strök under detta vallöfte med ytterligare ett tydligt uttalande. ”Ingen statsrådspost kan vara så åtråvärd att jag vore beredd att dagtinga med min övertygelse.”

Just på grund av kärnkraften blev regeringsförhandlingarna segslitna. De tre partierna hade helt olika uppfattningar. Moderaterna och folkpartiet med partiledarna Gösta Bohman och Per Ahlmark drev hårt att centern och Torbjörn Fälldin måste backa från sitt viktigaste vallöfte, att kärnkraften skulle fasa ut. Man hänvisade till att det, om man räknar in socialdemokraterna, fanns en klar majoritet i riksdagen för att bygga ut kärnkraften. Fälldin som personligen var en starkt övertygad och djupt engagerad kärnkraftsmotståndare hävdade att centerns valframgång var grunden till det borgerliga maktövertagandet, därför var det omöjligt för partiet att svika sina vallöften.

År 1976 hade Sverige fem reaktorer i drift, en i stort sett färdigbyggd men inte laddad<sup>1</sup> (Barsebäck 2), fyra ytterligare under byggnad och tre beslutade men ännu inte påbörjade. I den sista gruppen fanns F 3, O 3 samt den ännu inte lokaliserade trettonde reaktorn.

Centerns och Torbjörn Fälldins linje i valrörelsen hade varit att kärnkraften i Sverige skulle vara stängd till 1985. Marschen in i kärnkraftssamhället skulle brytas genom att de icke påbörjade reaktorerna aldrig skulle byggas och de fem under byggnad, det vill säga även det färdiga Barsebäck 2, aldrig skulle få laddas. Folkpartiet stod fast vid sin linje att bygga elva

---

<sup>1</sup> Laddning innebär att kärnbränsle tillförs reaktorn.

reaktorer. I regeringsförhandlingarna innebar det att man drev linjen att Barsebäck 2 skulle starta som planerat, aggregaten 7–11 (bland annat F 3) skulle byggas klara, men inte tas i drift så länge förhandlingar och utredningar om energifrågan pågick, förberedelsearbetena för tolvan (O 3) och nummer tretton skulle avbrytas. Moderaterna var emot att dela upp reaktorerna i olika grupper. Alla borde få byggas färdigt och samma villkor skulle gälla för idrifttagandet av dem.

Diskussionerna kom slutligen att fokusera på avfallsfrågan, där alla var överens om att en tillfredsställande lösning inte presenterats av kraftföretagen. Principiellt kan man säga att folkpartiets linje förlorade. Det blev ingen uppdelning av reaktorerna i olika grupper utan formuleringen i regeringsförklaringen blev:

”Kärnkraften är förenad med stora problem och risker. Främst gäller det hanteringen av det använda bränslet och det högaktiva avfallet. Satsningen på kärnkraft kan inte ske, om inte dessa risker bemästras på betryggande sätt. I nuvarande läge måste ställas som villkor att kärnkraftsaggregat som för nuvarande är under byggnad, inte får tas i drift, om inte det berörda kraftföretaget dels kan förete godtagbart avtal om upparbetning av utnyttjat kärnbränsle, dels kan visa hur och var en helt säker slutlig deponering av avfallet kan ske.”

Moderaterna och folkpartiet ansåg i och med uppgörelsen att man räddat kärnkraften. Partierna hade under förhandlingarnas gång blivit övertygade av industriföreträdare att avfallsfrågan var fullt lösbar och på ett sådant sätt att gällande tidsplan för kärnkraftsutbyggnaden skulle kunna hållas. Centern å sin sida var lika övertygade om att man med de här hårda kraven satt stopp för en vidare kärnkraftutbyggnad.

Särskilt noterbart är att politikerna vid den här tidpunkten fortfarande, utan undantag, håller fast vid linjen att avfallet ska upparbetas, vilket innebär att det högaktiva plutoniumet avskiljs före slutförvaring. Tanken är sedan att återföra plutoniumet till kärnbränslecykeln genom att det används till att berika nytt bränsle. AKA-utredningen hade kommit under våren 1976 och kraftigt förordat upparbetning. Direktdeponering ansågs som olämpligt. I Europa fanns vid den här tidpunkten upparbetningsanläggningar i Frankrike (Le Hauge) och Storbritannien (Windscale). Ingen ansågs ha kapacitet att ta emot avfall från svenska reaktorer, en förklaring till centerns förvissning om att ha lyckats stoppa kärnkraften.

Frågan om Barsebäck 2 hade dock varit särskilt besvärlig under regeringsförhandlingarna och oenigheten var så stor att den riskerade stjalpa hela regeringsbygget, även när allt annat var klart. Efter mer än tio dagars förhandlande, dagen innan partiledarna skulle gå till talmannen och nominera statsminister, var man ännu inte i mål. Oenigheten gällde om den formulering man faktiskt var överens om, för närvarande under byggnad, skulle gälla också för Barsebäck 2. Anläggningen stod ju färdigbyggd och i princip redo för laddning. Torbjörn Fäldin var helt emot att personligen medverka till att som han uttryckte det; ”göra någon anläggning radioaktiv”. Moderaterna och folkpartiet var lika angelägna om att inte en ny regering, på en vecka, så radikalt skulle kunna ändra förutsättningar för reaktorägaren Sydkraft, med stora skadeståndsanspråk som följd.

Kompromissen blev slutligen att göra en särskild formulering för Barsebäck 2 i regeringsförklaringen. Den innebar att man släppte fram en laddning av reaktorn, men att anläggningen togs ur drift om inte reaktorägaren senast den 1 oktober 1977 (ett år senare) uppfyllde minst halva det villkor som skulle gälla för de övriga reaktorerna, att visa fram ett avtal om upparbetning av avfallet.

I regeringsförklaringen var man också överens om att tillsätta en särskild energikommission, som bland annat skulle granska och utvärdera erfarenheter och forskningsrapporter rörande kärnkraftens säkerhet och miljöpåverkan samt hanteringen av det högaktiva avfallet. Man höll också öppet för att om det även efter kommissionens rapport fanns en starkt splittrad opinion, företa en rådgivande folkomröstning.

Energikommission tillsattes vid årsskiftet 1976/77 med uppgift att utarbeta förslag till en ny energipolitik som skulle föreläggas riksdagen under 1978. Generaldirektören i postverket, socialdemokraten och tidigare statssekreteraren Ove Rainer blev ordförande.

Den nya villkorslagen började gälla 1977. Lagen byggde på regeringskompromissen om att kärnkraftsägaren måste visa upp avtal om upparbetning och att avfallet kan slutdeponeras på ett helt säkert sätt, för att få tillstånd att tillföra bränsle (ladda) reaktorn. Men här öppnades för första gången upp för en alternativ linje, att man kan visa hur en helt säker deponering av ej upparbetat avfall kan ske. Det stod dock fullständigt klart att upparbetning fortfarande var huvudalternativet. Lagens tillämpning fick de kommande två åren många jurister att slita sitt hår och kom att leda till ytterligare en lång lidandets historia för den borgerliga regeringen. Begreppet "helt säkert" visade sig öppet för ett vitt tolkningsutrymme. Bland annat skrev riksdagens näringsutskott i en klassisk formulering, att säkerhetskravet inte kunde tillämpas rent drakoniskt.

Kraftföretagens viktigaste åtgärd för att möta statsmakernas krav var att tillsätta projektet Kärnbränslesäkerhet (KBS). Det handlade om att visa att det högaktiva avfallet eller det utbrända kärnbränslet kunde hanteras på ett helt säkert sätt. Projektet tillfördes stora ekonomiska resurser och en ledningsgrupp som rekryterades på toppnivå i kraftföretagen.

Sydkraft och Svensk Kärnbränsleförsörjning lyckas efter en svår och turbulent process få fram ett avtal om upparbetning med franska Cogema, så att villkoret för fortsatt drift av Barsebäck 2, även efter oktober 1977, blir uppfyllt. Detta innebar nya regeringskonvulsioner och ett nytt svårt nederlag för främst energiministern Olof Johansson, som i det längsta försökte lägga hinder i processen.

Kompromissen om Barsebäck innebar ju bara en prövning av halva villkorslagen, nämligen kravet på att visa ett giltigt avtal om upparbetning. Villkorslagen i dess helhet, alltså även att reaktorägaren ska visa att en helt säker förvaring av avfallet kan ske, kom att tillämpas första gången 1978 när laddningarna av Ringhals 3 och Forsmark 1 prövades. En process som direkt ledde till att den borgerliga trepartiregeringen sprack. Barsebäck 2 gick att lösa därför att det där fanns en speciell överenskommelse. Men när ansökningarna för Ringhals 3 och Forsmark 1 skulle hanteras så gick det inte längre att hålla ihop regeringen. Det blev omöjligt för centerpartiet att kompromissa utan att få något i gengäld. Särskilt folkpartiet, men också moderaterna avvisade alla kompromissförslag, till exempel att omedelbart stoppa F 3 eller alternativt, utlysa en folkomröstning om hela kärnkraftsfrågan. Kompromissförslag som möjligen skulle ha kunnat rädda regeringen, men den valde att avgå.

Istället tillträdde en ren folkpartistisk minoritetsregeringen med Ola Ullsten som statsminister. Ullsten och hans energiminister Carl Tham var fast beslutna om att lösa knutarna kring kärnkraften och en gång för alla få bort energifrågan från den politiska debatten. Den nya regeringen drev dock till en början partilinjen att stanna kärnkraftsutbyggnaden vid elva reaktorer. Det fördes aktiva förhandlingar med OKG om att stoppa O 3. Detta gillades dock inte av socialdemokrater och moderater som krävde tolv reaktorer för att ställa sig bakom regeringens energipolitik i riksdagen.

Ove Rainer hade redan tidigare i Energikommissionen gjort ett gott jobb genom att förankra politiken över blockgränsen med både moderater, folkpartister och socialdemokrater. Efter många turer och mycket reaktorexercis hade en majoritet i kommissionen ställt sig bakom en rekommendation på tolv reaktorer. Tham hade varit ledamot i kommittén och det var också dess linje han återvände till när regeringen den 1 mars 1979 la fram den så kallade gula propositionen, just med förslaget om tolv reaktorer. Man la fram den här propositionen med en stark förvisning om att den med klar majoritet skulle gå igenom riksdagen, och därmed också ha avfört kärnkraften som den stora konfliktfrågan i svensk politik.

Den 28 mars inträffade emellertid reaktorhaveriet i Harrisburg, USA, och det ställde allt på huvudet i den svenska energidebatten. Reaktorn som sådan totalförstördes av ett hårdhaveri, men det var en ytterst begränsad mängd radioaktivitet som läckte ut. Några problem utanför anläggningen rapporterades aldrig, utan skadeverkningarna begränsades helt till innanför inneslutningen.

Det blev kalabalik i den svenska energidebatten. Centern drev hårt frågan om en folkomröstning om kärnkraften och flera socialdemokrater börjar uttrycka en viss sympati för tanken. Kärnkraftsmotståndet hade också fått ny energi i den allmänna debatten. Påtryckargrupperna var mycket aktiva. Svensk politik fick ”den galna onsdagen” som inträffade den 4 april. Den socialdemokratiska riksdagsgruppen med Olof Palme i spetsen valde att helt ändra inriktning och krävde nu en folkomröstning. Folkpartiregeringen och moderaterna tvingades anpassa sig och riskdagen fattade beslutet att en folkomröstning skulle hållas året därpå, i mars 1980.

Efter olyckan i Harrisburg och inför folkomröstningen startade hela utredningsmaskineriet på energisidan igen. De två viktigaste utredningarna var reaktorsäkerhetsutredningen och konsekvensutredningen. Den förstnämnda skulle se om olyckan i Harrisburg borde föranleda en förändrad syn på säkerheten också i svenska reaktorer. Den andra skulle utreda konsekvenserna av en urfasning av den svenska kärnkraften. Genom den så kallade rådrumslagen förbjöds laddning och igångkörning av de reaktorer som byggdes färdigt före folkomröstningen.

I valet i september 1979 led folkpartiet ett svidande nederlag. Från att man vid tillträdet trodde att man skulle kunna hantera och få bort kärnkraften från den politiska dagordningen, så ledde olyckan i Harrisburg till raka motsatsen. De borgerliga behöll emellertid majoriteten och en ny trepartiregering under Torbjörn Fälldin tillträdde.

Folkomröstningen kom i mars 1980. Inför omröstningen hade det formats tre olika linjer som stod för olika alternativ i folkomröstningen. Den mest kärnkraftsvänliga var linje 1 som stöddes av moderaterna och en stor del av svenska näringslivsorganisationer. Folkpartiet, socialdemokraterna och en stor del av fackföreningsrörelsen stod bakom linje 2, medan hela det samlade kärnkraftsmotståndet formerades i linje 3. Skillnaderna mellan linje 1 och linje 2 var ytterst marginella i praktiken. Bägge linjerna förordade att Sverige skulle ta i drift tolv reaktorer och att kärnkraften sedan skulle avvecklas senast till år 2010. På linje tvås valsedel fanns dock en baksidestext som gick ut på att aktiemajoriteten i de bolag som ägde kärnkraften skulle utgöras av samhällsintressen. Trots denna lilla skillnad så lyckades linje 2 i debatten framställa sig som ett ”mjukare” alternativ än linje 1.

Utfallet av folkomröstningen blev att linje 1 fick 18,9 procent, linje 2; 39,1 procent och linje 3; 38,7 procent. Linje 2 fick alltså störst stöd och tillsammans fick ettan och tvåan betydligt över hälften av rösterna. Detta banade sedan väg för ett nytt riksdagsbeslut om kärnkraften, där man slog fast att vi skulle ha tolv reaktorer. Den trettonde reaktorn som fanns med i beslutet från 1975 föll alltså bort. De tolv som skulle användas var de som vid beslutstillfället var i drift eller under byggnad. Elvan och tolvan Forsmark 3 och Oskarshamn 3 fick alltså här sina slutliga klartecken från Sveriges riksdag. Men beslutet innebar också att det sattes stopp för en vidare utbyggnad av kärnkraften i Sverige, inga reaktorer skulle få byggas efter den tolfte och dessutom skulle kärnkraften vara avvecklad senast till år 2010. Årtalet 2010 fanns inte med på någon valsedel i folkomröstningen, men hade förts fram under valkampanjen av linje 2 som ett vallöfte. Det byggde på vad industrin och andra bedömare då såg som den tekniska livslängden för en reaktor. Den allmänna

meningen var att reaktortanken skulle hålla i cirka 25 år, sedan hade neutronbestrålningen inneburit en sådan försprödning av tanken att reaktorn måste tas ur drift<sup>2</sup>. Från linje 2 såg man då inget bekymmer med det här årtalet. Det innebar bara att man politiskt konfirmerade de reella tekniska förutsättningarna.

Under hösten 1980 kunde Sveriges sjunde kärnkraftsreaktor Forsmark 1 tas i drift. Den följdes 1981 av den åttonde Forsmark 2 och den nionde Ringhals 3. Den tionde Ringhals 4 togs i drift november 1983.

Under tiden som allt fler kärnkraftsreaktorer fasades in fortsatte den politiska processen med olika regeringar vid rodret. Trepårtiregeringen Fälldin 2 la fram den så kallade blå propositionen med tyngdpunkt på oljeersättningsprogram, nya energialternativ och ny myndighetsorganisation. Fälldin 2 sprack i maj 1981, den här gången på skattefrågan. Istället tillträdde en mittenregering med centern och folkpartiet, fortfarande med Fälldin som statsminister. Fälldin 3 tillsatte en ny energikommitté – EK 81. Socialdemokraterna vann riksdagsvalet i september 1982. Den nya regeringen la fram en energiproposition baserad på resultaten från EK 81, i februari 1985.

EK 81 skulle enligt sina direktiv utreda och föreslå en plan för kärnkraftens avveckling. Avsikten från mittenregeringens sida var att få fram en konkret plan för hur kärnkraften skulle avvecklas fram till 2010, vilka åtgärder som krävdes för att klara detta, när de skulle sättas in etc. När utredningen var klar efter tre år hade man emellertid ingen sådan plan att föreslå. Istället förde man fram ett annat angreppssätt med ett antal åtgärder som, om de successivt genomfördes, skulle leda fram till att kärnkraften avvecklades.

I augusti 1985 togs de elfte och tolfte kommersiella reaktorerna, Oskarshamn 3 och Forsmark 3 i drift.

### ***Rikspolitikens påverkan på byggandet av F 3 och O 3***

Under regeringsförhandlingarna inför trepartiregeringens bildande 1976 var det stor osäkerhet om vad som skulle hända med både F 3 och O 3. Centerpartiet ville avbryta byggandet av bägge. Folkpartiet som ville stoppa utbyggnaden efter elva reaktorer, ville stoppa byggandet av ett av aggregaten. Moderaterna ansåg att alla reaktorer som var under byggnad skulle hanteras på samma sätt. Sven Bergquist skriver att ägarna inte kunde få klarhet i om reaktorerna någonsin skulle få användas. Det gick inte heller att få klarhet i vilka skadeståndsregler som skulle gälla om byggandet tvingades avbrytas på grund av ett politiskt beslut. Det här var en osäkerhet som höll i sig rätt länge.

Det har också visat sig att moderaterna i vissa lägen i förhandlingarna var beredda att ge upp antingen den ena eller bägge reaktorerna. Man räknade bland annat med, om man tvingades till en folkomröstning för att lösa de interna knutarna i regeringen, att ställa en linje med tio aggregat mot ett kategoriskt nej till kärnkraften.

Både OKG och Vattenfall drog ned takten i byggandet för att minska de finansiella riskerna för bolagen om de skulle tvingas avbryta helt.

Villkorlagen kom 1977. Kravet var att reaktorägaren skulle visa att man klarar en helt säker förvaring av avfallet innan reaktorn fick tas i drift. För att kunna göra detta tillsatte kraftföretagen gemensamt, som refererats ovan, projektet KBS. Men även om man utåt visade på en klar tillförsikt om att klara villkorlagens krav, så var man inte helt säkra.

---

<sup>2</sup> Bedömningen av den tekniska livslängden kom senare att omprövas. Idag ser man en livslängd på åtminstone 60 år som teknisk möjlig.

En av effekterna av villkorslagen och den framtida osäkerhet som den innebar, var att OKG ytterligare drog ned på takten i byggandet av O 3. ASEA fick beskedet att dra ned tillverkningsstakten till snigelfart. Efter att energiministern Olof Johansson, senare samma år, på nytt vägrat ge besked om statlig ersättning om bygget måste avbrytas, drog OKG ned på takten ytterligare. Vid den här tidpunkten var det nog många i regeringen – inte bara Olof Johansson och inte bara centerpartister – som kunde tänka sig att nå en överenskommelse med OKG om att helt lägga ned projektet. Man var över partigränserna tveksamma till om reaktorn överhuvudtaget behövdes för att klara elförsörjningen.

Utvecklingen kring Forsmark 3 såg något annorlunda ut. Den finansierades ju nästan helt med statliga investeringsmedel. Men AP-fonden krävde statliga garantier för att inte inställa ett tidigare beviljat lån. När majoritetsägaren Vattenfall begärde besked av regeringen om reaktorns framtid, så uppvaktade byggnadsfacket partiledarna. De var oroliga för jobben på Forsmarksreaktorn, sammanlagt berördes cirka 2 800 personer. Olof Johansson och regeringen sattes under stort tryck. Johansson fick en inbjudan att tala inför byggnadsarbetarna i Forsmark, men vägrade. Till slut fick Vattenfall regeringens klartecken att teckna de borgensåtaganden som krävdes för att bygget skulle kunna fortsätta. Olof Johansson och centern var fast beslutna om att stänga kärnkraften innan Forsmark 3 kunde tas i bruk, men vid det här tillfället hade man inte kraft att ta ett beslut som skulle innebära att jobben försvann.

Men redan några månader senare, under våren 1978, var det dags för nya turer. I Energi-kommissionen var diskussionen om F 3 och O 3 intensiv. Man testade olika kompromisser, att stanna vid sex eller tio reaktorer totalt i Sverige. I avvaktan på utfallet av dessa diskussioner anslogs inga pengar till Vattenfall för fortsatt byggande av F 3 i den statsverksproposition (numera statsbudget) som kom i början på året. Vattenfall tryckte på för ett besked och F 3 var en av trepartiregeringens berömda långbänkar. Till slut blev det en kompromiss, inga nya pengar beviljades men Vattenfall fick använda de som man fått tidigare och som skulle räcka nästa hela 1978. Takten drogs ned en del, ”halv snigelfart” enligt Vattenfall, men bygget kunde fortsätta.

Samtidigt fortsatte diskussionerna i Energikommissionen och ett av huvudförslagen var att F 3 skulle omformas för kraftvärmeproduktion. En hetvattenledning skulle då byggas för transport av varmvattnet från Forsmark till Uppsala och Stockholm.

F 3 och O 3 kom på nytt på tapeten i de diskussioner kring villkorslagen och laddningen av Ringhals 3 och Forsmark 1, som direkt ledde fram till trepartiregeringens fall. När beslutet om laddningen togs krävde Fälldin och centern att stopp skulle sättas vid 10 reaktorer och ett omedelbart beslut om stopp för byggande av Forsmark 3 skulle tas. Detta avvisades av koalitionsparterna och regeringen avgick. I ett skede av dessa diskussioner hade Gösta Bohman och moderaterna övervägt att gå med på att stänga F 3 mot att låta O 3 fortsätta. Skälet var att O 3 var en privat reaktorer där regeringen redan givet koncession, att stifta en retroaktiv lag för att dra tillbaka koncessionen såg man som besvärligt.

Det är först efter folkomröstningen 1980 som byggandet av O 3 kom igång ordentligt i Simpevarp och bygget av F 3 kunde fullföljas.

O 3 och F 3 togs bägge i drift under augusti 1985. I förhållande till kraftbolagens ursprungliga planering innebar det en försening med cirka tre år för F 3 och cirka två år för O 3.

### 3.1.4 Debattarenan

Det är under en lång period som F 3 och O 3 är aktuella i den allmänna debatten. Det handlar om en av de mest intensiva debatterna i svensk politisk historia, att skildra den i alla dess nyanser och med alla dess aktörer är självfallet ogörligt och heller inte relevant för syftet med den här rapporten. Men i det följande görs ett försök att teckna de övergripande dragen i en tidslinje och med några exempel relevanta för den lokala situationen i Oskarshamn och Forsmark.

Kärnkraftsdebatten startade egentligen direkt efter andra världskriget, men handlade då om helt andra saker än vad man senare kommer att fokusera kring. Efter kriget fanns det en stark opinion för att Sverige skulle skaffa atomvapen. De borgerliga partierna var starkt för. Socialdemokraterna var splittrade i en mycket hård debatt. Chefredaktören i Dagens Nyheter, Herbert Tingsten, tillhörde de mest artikulerade förespråkarna, men även den då unge folkpartisten Per Ahlmark spelade en tongivande roll. Bland socialdemokraterna var Per Edvin Sköld och Torsten Nilsson förespråkare, medan Ulla Lindström och Östen Undén var motståndare.

Det var i anknytning till möjligheten att utveckla atomvapen som den så kallade svenska linjen för kärnkraften skapades. Man gick in för den så kallade tungvattenlinjen, där man skulle kunna använda svenskt uran utan anrikning och där en av restprodukterna plutonium skulle kunna användas till kärnvapenbränsle. Tungvattenlinjen hängde kvar långt efter att Sverige i praktiken övergivit tanken på atomvapen. Men det går inte att komma ifrån att handlingsfriheten att kunna använda plutoniumet förmodligen gjorde att den socialdemokratiska partiledningen höll fast vid tungvattenlinjen. Debatten om denna var stundtals hård i riksdagen där folkpartisten Manne Ståhl var en av de stora kritikerna. Även Vattenfall och resten av kärnkraftsindustrin gick så småningom emot regeringen främst av ekonomiska och tekniska skäl.

När kraftindustrin valde en lättvattenreaktor som sin första reaktor i Oskarshamn, så var det början till slutet för den svenska linjen. Till en början var enigheten stor om att kärnkraften hörde framtiden till och var en ren och säker energikälla. Kung Gustav VI Adolf invigde O 1 den 18 maj 1972 genom att bland annat säga:

”Kärnkraften är ett bevis på människans möjligheter att vidareutveckla sin omvärld. I ett allt snabbare tempo har den kommit att framstå som räddningen ur en befarad energikris.”

Det var också på det sättet som svenska folket och hela etablissemanget såg på kärnkraften. Det gick knappast att hitta några kritiska röster. Centerpartisten Torsten Bengtsson tillhörde, som refererats ovan, de riksdagsledamöter som motionerade om en rejäl utbyggnad av kärnkraften.

Centerpartisten Gunilla André var den första som egentligen ställde kritiska frågor om kärnkraften i den svenska debatten, men det var hennes partikollega Birgitta Hambræus som fick den att tända till. Hon hade inspirerats av och fått sina kunskaper från Hannes Alfvén.

Alfvén var professor och nobelpristagare i fysik. Han hade också tidigare suttit i AB Atomenergistyrelse och stött utbyggnaden av kärnkraft i Sverige. Alfvén sköt framförallt in sig på avfallet, att industrin inte visste hur detta skulle förvaras på ett säkert och betryggande sätt. Det handlade om gifter som var livsfarliga och behöva hållas åtskilda från människor i tusentals år. Hambræus och Alfvén övertygade centerns partiledare Torbjörn Fälldin och konsekvenserna av detta har beskrivits i det tidigare avsnittet om beslutsarenan.

Men kärnkraftsmotståndet formerades inte bara inom de politiska partierna. Det fanns i början på 1970-talet i Sverige ett starkt gröna vågen engagemang. Centerns ungdomsförbund drev till exempel tanken på det gröna lokalsamhället. I de här perspektiven sågs kärnkraften som ett storskaligt monster, en symbol för det industrisamhälle man ville lämna bakom sig. Detta tillsammans med de risker som bland andra Alfvén pekade på bildade en grogrund för ett starkt ideellt engagemang mot kärnkraften.

Miljöförbundet med Björn Gillberg i spetsen var en av tidiga kärnkraftskritikerna. I ett remissvar till civildepartementet 1974 över planerna på att bygga ut kärnkraftverket i Simpevarp så handlar argumenten om dels risken för en olycka med radioaktiva utsläpp till omgivningen, dels problemen med det långlivade avfallet och dels kritik mot att vi överkonsumerar energi.

Remissvaret innehöll både ingående tekniska resonemang om bland annat nödkylsystemet och starka emotionella argument om livsstil. Man refererade till Rand Corporation i sin kritik av nödkylsystemet, men framhöll också: ”Ur internationell solidaritetssynpunkt är det oförsvarligt att Sverige, som redan jämfört med tredje världens folk överkonsumerar energi, ytterligare ska öka sin konsumtion genom en våldsam kärnkraftsutbyggnad”.

Det är också så som kärnkraftsmotståndarna kom att föra debatten. Det handlade i hög grad om tekniska resonemang om risker för att saker och ting ska gå fel. Detta var resonemang som, något karikerat, ibland gick in på enskilda bultar och svetsfogar. Här drev till exempel Olle Alsén på Dagens Nyheters ledarsida en intensiv kampanj under nästan två decennier. Men det handlade också om de stora dragen vår livsstil, vår överkonsumtion och internationell solidaritet.

Till en början lyckades nog centerpartiet suga upp en hel del av engagemanget mot kärnkraften. De mer ideella miljöorganisationerna kom inte riktigt fram. Men i takt med att centerns inflytande minskade och man förgäves stängades med sina borgerliga koalitionsbröder, så växte opinionen för att man ska bilda en rikstäckande organisation vid sidan av partipolitiken. På initiativ av Miljöförbundet bildades så också 1978 den brett sammansatta Folkkampanjen mot Atomkraft.

Trots den heta rikspolitiska debatten så förblev stödet för kärnkraften i Östhammar och Oskarshamn massivt. I Östhammar märktes knappast någon lokal debatt alls. Enligt tidigare kommunalrådet Birger Norén var det mest tillresta som stod för kritiken och ibland uppträdde på möten mot kärnkraften. I Oskarshamn fanns det dock flera kritikiska röster. Carl-Erik Wikdahl som då bodde i Oskarshamn menar dock att det knappast förekom någon debatt mellan kommunalpolitikerna före folkomröstningen. I centern fanns det visserligen en del skeptiker, men de var inte särskilt högröstade. Det fanns några insändarskribenter som återkom regelbundet med kritik, men dessa var det oftare Wikdahl som svarade på än lokalpolitikerna.

Olyckan i Harrisburg kom naturligtvis som en chock på båda orterna. Men Norén menar att i Östhammar hämtade man sig snabbt. Politikerna fick relevant information via den lokala säkerhetsnämnden, och folk i allmänhet hetsade inte upp sig så särskilt mycket. Även i Oskarshamn blev de ledande kommunalpolitikerna lugnade när den inledande chocken hade lagt sig. När socialdemokraterna på riskplanet gjorde sin politiska helomvändning den galna onsdagen och förordade en folkomröstning, så gjorde arbetarkommunens ordförande i Oskarshamn Willy Juholt följande uttalande:

”Jag tycker det här beslutet var fullständigt felaktigt. Alldeles överilat. Det blir inte lätt för oss här i en kärnkraftkommun. Det kommer att bli svårt att förklara kommunalpolitiskt. Invånarna här är för kärnkraft. Det luktar valtaktik lång väg. Vad som hänt i USA kan inte ändra vårt energipolitiska beslut från 1978. Nu hamnar vi i stort sett på samma linje som centern. Många i partiet har frågat mig vad man nu ska rösta på.”



Men det stod utom all tvekan att olyckan i Harrisburg skakade om både kärnkraftindustrin och kraftföretagen. Man var ordenligt omskakade långt in i styrelserummen. Även om ingen skada skedde utanför anläggningen, så var det här en olycka som man inte trodde skulle kunna hända, något som man avfärdade i debatten och något som man överhuvudtaget inte var förberedd för. Wikdahl säger i intervjun:

”Detta var något som inte kunde hända, något som vi alla i princip var övertygade om inte skulle kunna hända. Det var något som vi överhuvudtaget inte var förberedda för.”

För Wikdahl fick olyckan i Harrisburg också personliga konsekvenser. Industrin insåg att nu kommer debatten att bli svår. Det kommer att krävas ett helt annat engagemang, konsekvens och strategi än tidigare samt inte minst mer resurser. Helgen efter olyckan åkte Wikdahl från Oskarshamn till Stockholm med uppdraget att sätta upp ett informationskontor om kärnkraften för industrins räkning. Efter hand kom också Industrieförbundet, Arbetsgivarförbundet och Svenska Kraftverksförbundet igång med sina informationsinsatser. Tillsammans formade de Näringslivets Energiinformation som spelade en betydelsefull roll under kampanjen inför folkomröstningen.

Folkomröstningen om kärnkraften kom så småningom att engagera hela organisations- och folkrörelse Sverige. Flera industrieföreträdare gick tillsammans med moderaterna i Linje 1, större delen av fackföreningsrörelsen anslöt sig till Linje 2. I Linje 3 samlades hela kärnkraftsmotståndet med de politiska partierna centern, kds och vpk tillsammans med Folkkampanjen och andra miljöorganisationer.

### **3.1.5 Individarenan**

Ser vi tillbaka på vad som hänt på individarenan under beslutsprocessen i de båda kommunerna, så finns inte så mycket att tillägga utöver det som sagts tidigare. Lokalt har det huvudsakligen varit kommunalpolitikerna eller kraftindustrin som agerat. Oppositionen har varit svag. Den miljölagstiftning som gällde vid tillfället gav inte alls samma möjligheter till samråd och process där medborgarna engageras som dagens miljöbalk.

#### **Östhammar**

Ett allmänt informationsmöte om Vattenfalls planer hölls i Fröåkers skola i oktober 1970.

Området som valdes för kärnkraftverket i Forsmark var obebott och bolagsägt. Stadsplanen för industriområdet antogs i enhälligt, några fritidsboende protesterade (se ovan), men fullmäktige lämnade deras erinringar utan avseende.

Några kraftverksanställda som flyttade till Valö och med barn i Valö skola har vittnat om att de inte känt sig välkomna samt att barnen haft problem i skolan – de fick ta emot glåpor med hänvisning till kraftverket.

Kärnkraftsmotståndarna etablerade sig snabbt i kommunen efter att regeringen 1970 uttalat sig för Forsmark som lämplig plats för en kärnkraftanläggning. Men enligt Birger Norén så bestod den opinion som hördes mest av tillresta.

#### **Oskarshamn**

Till skillnad från i Forsmark berörde utbyggnaden på Simpevarpshalvön i Oskarshamn bebodd och privatägd mark. Simpevarps by fick avvecklas och marken förvärvades från ett flertal privata markägare. Markförvärven sköttes till en början via Atomkraftskonsortiet

och senare av OKG. Man kan inte säga att de boende fick dåligt betalt när marken köptes upp, men processen blev långdragen och innebar givetvis svåra omställningar för många direkt berörda. Det finns också uppfattningar att orättvisor förekom i sammanhanget. Sammantaget lämnade processen efter sig blandade känslor som på det lokala planet fortfarande kan ha betydelse.

Det fanns också hela tiden en kritik och en oro bland fiskarna i Oskarshamnsområdet när det gällde effekterna på fisket och ålavandringen. Men detta handlade framförallt om kylvattnet och den påverkan en uppvärmning av havet kunde tänkas innebära. Det dök dock upp en historia som valsade runt i rikspressen ett tag, om den radioaktiva strömningen. Det var en fiskare som med hjälp av lånade mätinstrument mätt upp höga nivåer av radioaktivitet i strömning. Till slut kunde det hela komma till klarhet när man fick möjlighet att kontrollera mätinstrumenten fiskaren använt sig av. Det var här felet låg inte hos kärnkraftverket.

OKG hade i allt väsentligt ett stort förtroendekapital bland medborgarna. Men miljö- rörelsen, Folkkampanjen, vpk, enskilda centermedlemmar var kritiska och aktiva. De bidrog också till en intensiv debatt inför folkomröstningen.

### **Folkomröstningen**

När vi ser på resultatet av folkomröstningen i kärnkraftkommunerna så framträder en intressant bild. I Oskarshamn fick linje 3, 30,3 procent, alltså klart lägre än riksgenomsnittet på 38,7 procent. I Östhammar röstade hela 45,2 procent på linje 3, alltså klart högre än riksgenomsnittet. Debattnivån, deltagandet och engagemanget i kampanjen bedöms som relativt högt i Oskarshamn. I Östhammar var det färre uttalade kritiker i lokalbefolkningen som gjorde sig hörda.

### **3.1.6 Sammanfattande analys – reflektioner och slutsatser**

#### **Lokal förankring**

Byggandet av O 3 hängde hela tiden på en skör tråd. Som framgått ovan är det troliga att om beställningsbeslutet, som fattades i april 1976, hade skjutits upp några månader till så hade O 3 aldrig kommit till. Samtidigt visar processen att en konsekvens i genomförandet, stor envishet, en beredskap och aktivitet att hela tiden hantera oväntade saker och problem samt en viss kalkylerad risktagning, gör att även stora kontroversiella projekt kan genomföras under stort politiskt motstånd. En förutsättning för detta är att det finns tydliga vänner. Det starka förtroendet OKG hade lokalt spelade en mycket stor roll. Hade lokalpolitikerna och/eller en stark majoritet bland befolkningen varit emot projektet hade det aldrig kommit till stånd.

En slutsats som kan dras är att det är betydligt viktigare med lokal förankring och lokalt stöd, än med rikspolitisk uppbackning. Det blir allt svårare för rikspolitiker att köra över en stark lokal opinion, men möjligt för lokalpolitiker att med envishet och uthållighet driva igenom en fråga trots rikspolitiskt motstånd.

#### **Integritet**

En sak som mycket tydligt framhållits från både Oskarshamn och Östhammar är vikten att hävda politikernas och kommunens integritet. Medborgarna får inte uppleva det som om intressena sammanbladas, att politikerna och kommunföreträdarna går över gränsen. Det får aldrig uppfattas som om politikerna företräder entreprenören/projektägaren. Politikerna och kommunförvaltningen ska representera medborgarna, kunna ställa de viktiga frågorna,

sätta villkoren utifrån kommunens intressen och kritiskt granska genomförandet. Ett tufft men samtidigt positivt agerande uppskattas av medborgarna, och att man står för sina åsikter även när det blåser. Det bör särskilt understrykas att de tunga kommunalråden i bägge kommunerna försvarade kärnkraften och stod för sin uppfattning även direkt efter olyckan i Harrisburg.

En intressant person i det här sammanhanget är kommunalrådet Nisse Falk i Oskarshamn. Han satt ju definitivt på dubbla stolar, drev utbyggnaden i Oskarshamn samtidigt som han satt i Sydkrafts styrelse. Det fungerade säkert därför att han från början var välkänd och hade ett grundmurat förtroende hos breda grupper i kommunen. Han hade till exempel varit väldigt synlig både på riks- och lokalplanet under varvskrisen, som han enligt alla hanterade på ett skickligt sätt för Oskarshamn. Men trots allt så är det knappast troligt att den dubbla sitsen skulle kunna hanteras lika skickligt i dagens samhälle.

### **Beredskap för i värsta fall**

Beredskapen för och vanan vid ständigt strul och en daglig problemhantering fanns både inom industrin och i kommunerna. Kärnkraften var en del av den dagliga debatten och det tog man som något ganska naturligt. Saker skulle hanteras och politiken innebar en strulig process. Det fanns alltså en tydlig beredskap för vad politikerna kunde hitta på för att sätta käppar i hjulen. Däremot fanns ingen som helst beredskap för att en yttre händelse som olyckan i Harrisburg kunde inträffa och fullständigt förändra förutsättningarna för debatten. Här får industrin ta på sig det största ansvaret, här hade man verkligen satt på sig skyggglapparna och övertygat sig själva om att något sådant här aldrig skulle kunna inträffa. Detta hade man också gjort sitt bästa för att övertyga politikerna om, kritiska röster och andra perspektiv hade avfärdats som okunskap. Industrin hade ingen egen beredskap, dessutom hade man passiviserat den som möjligen kunde finnas bland ”vännerna” i de politiska partierna. En given slutsats är att man i varje större infrastrukturprojekt bör ha någon form av analys och sedan också beredskap för en eller flera ”i värsta fall”.

### **Det oväntade från oväntat håll**

Debattpositioner och nya argument som kommer från ett oväntat håll tenderar alltid till att få stor genomslagskraft. Hannes Alfvén var ingen kärnkraftsexpert, men han var professor i fysik. Nobelpriset hade han fått för insatser inom plasmateknologin. Men det går inte att avfärda en person med de argumenten. Han var trots allt nobelpristagare och dessutom i fysik. Den typen av personer måste mötas med stor respekt (gäller för övrigt alla) men invändningarna måste komma snabbt, genomtänkt och effektivt. Det är tillåtet att bli överraskad över vem det är som framför argumenten, och att denne får leva i massmedia under några dagar, men det är inte tillåtet att bli överraskad över argumenten i sig och därigenom hamna på defensiven under en längre tid. Men det var nog just det som hände med Hannes Alfvén, den dubbla överraskningseffekten både av personen och av argumenten.

### **Tekniska förutsättningar som politik**

I kärnkraftdebatten har vi ett tydligt exempel på hur experternas tekniska förutsättningar upphöjs till politik. Inför folkomröstningen var det en allmän uppfattning att ett kärnkraftverk hade en teknisk livslängd på som längst 25 år. Därefter skulle neutronbestrålningen av reaktortanken gett en försprödning som gjorde den omöjlig att använda. Reaktortanken var vidare en så stor del av kärnkraftverket att en reinvestering i princip skulle vara omöjlig. Industrin hade inga invändningar mot de 25 åren, utan tvärtom understödde man detta som ett faktum. När man senare skulle spika avvecklingstidpunkt utgick politikerna självfallet

från de här uppgifterna och satte slutpunkten till 2010. Senare har det visat sig att den tekniska livslängden är mycket längre. Först ändrade man sig till 40 år. Nu ger amerikanska myndigheter koncession för upp till 60 år. Det här exemplet visar på det olämpliga att göra tekniska förutsättningar till politik och sedan dessutom omsätta denna i lagstiftning. Tekniken utvecklas snabbt, givna förutsättningar kan komma att förändras. Politiken är ofta trögrörligare och lösningar kan bestå under lång tid.

### **Bra med debatt, tystnad kan vara förrädisk**

Debatten kan ta sig väldigt olika karaktär. Kritikerna kan ta upp enskilda små tekniska frågor som bultar eller skiftnycklar som glömts kvar i anläggningen, mer tekniskt komplicerade frågor som nödkylsystemet och större mer globala frågeställningar som livskvalitet, resursutnyttjande, solidaritet och rättvisa. Närvaron av kritik, särskilt lokal sådan som kanske till och med överröstar och blir tongivande, behöver inte alltid vara negativ för den fråga man driver. Kritiker och motargument ger möjlighet till sakliga bemötanden och resonemang. Detta kan få den tysta majoriteten att ta intryck på ett annat sätt än om motargumenten överhuvudtaget inte framförs. Tystnad och brist på invändningar och kritik kan aldrig tas som ett givet stöd. Människor tar intryck av debatt och diskussion även om de inte alltid applåderar eller uttrycker sitt gillande.

## **3.2 Öresundsbron**

### **3.2.1 Beskrivning**

Öresundsförbindelsen består av en fyrfilig motorväg och en dubbelspårig järnväg mellan Limhamn i Sverige och Dragör i Danmark. Den totala längden är nästan 16 kilometer. Halva sträckan utgörs av den egentliga Öresundsbron mellan Lernacken sydväst om Malmö och den konstgjorda ön Pepparholmen söder om Saltholm. Dessutom består förbindelsen av 4 km väg/järnväg på Pepparholmen och fyra kilometer i en sänktunnel till Kastrup öst om Köpenhamn på den danska sidan.

Bron invigdes vid en stor ceremoni den 1 juli år 2000. Biltrafiken började rulla klockan 23.00 samma kväll. Under 2004 åkte i genomsnitt drygt 11 800 fordon och 17 000 tågpassagerare över bron per dag. Det innebär att efter en trög start, ligger nu också biltrafiken över de ursprungliga prognoserna.

Öresundsbron är ett av de få stora infrastrukturprojekt som både blivit färdig före utsatt tid och som hållit budgeten. Totalt har Öresundsförbindelsen kostat 21,3 miljarder kronor i 1999 års priser.

Beställare var Öresundskonsortiet som också driver Öresundsbron. Öresundskonsortiets två helstatliga moderbolag, danska A/S Øresundsförbindelsen och svenska Svensk-Danska Broförbindelsen (SVEDAB AB), har i sin tur skulder för landanslutningarna på cirka sju miljarder danska kronor respektive tre miljarder svenska kronor.

Öresundsbron är lånefinansierad. Konsortiet förväntas börja betala tillbaks pengar till ägarna i år (2005). Det börjar man göra när driftsresultatet – det vill säga skillnaden mellan intäkter (väg och järnvägsavgifter) och driftskostnader – är större än räntekostnaderna för lånen. Enligt den senaste prognosen kommer skulden (för delen till havs) att vara avbetalad 27 år efter invigningen.

Det har funnits flera olika entreprenörer (eller snarare konsortier av entreprenörer) under byggfasen. Det största kontraktet för högbron och de två anslutningsbroarna (6,3 miljarder DKK) skrevs med Sundlink Contractors (med bland andra Skanska AB som medlem). Kontraktet för sänktunneln (3,8 miljarder DKK) skrevs med Øresund Tunnel Contractors (där bland annat NCC AB deltog) medan Öresund Marine Joint Venture fick i uppdrag att bygga den konstgjorda ön (värt 1,4 miljarder DKK).

Mål och syfte med projektet har växlat under den utdragna beslutsprocessen – över 120 år om man räknar från de första förslagen till slutgiltigt beslut. Men i beslutet betonas de regionala integrationsaspekterna. Öresundsförbindelsen ska gynna tillväxten och integrationen i regionen genom att knyta samman de båda största orterna, Malmö och Köpenhamn. Förbindelsen med Köpenhamns flygplats, Kastrup, var också ett viktigt argument.

Öresundsbron är också ett av de infrastrukturprojekt som väckt starkast känslor och fått det största symbolvärdet. Brons stora symboliska betydelse visar sig i att såväl förespråkare som motståndare har utmålat bron som en ödesfråga för framtiden. Hur inflammerad debatten var visas till exempel av att Dagens Nyheter 1993 vägrade ta in en betald annons med ett upprop för bron. Beslutsprocessen har varit utdragen och komplicerad, och man var flera gånger mycket nära ett nej till bron. En av många likheter med kärnkraftsfrågan är att Öresundsbron splittrade en borgerlig regering och skapade mycket hårda motsättningar internt inom socialdemokratin. Projektet är också intressant för det kraftfulla lobbyarbetet som såväl ja- som nej-sidan bedrev.

Rent byggtekniskt kan Öresundsbron sägas bygga på väl beprövad teknik med snedkabelbro och sänktunnelar. Det stora tekniska osäkerhetsmomentet gäller framförallt om det genom muddring och en lämplig utformning av delarna i vattnen går att säkerställa att bron inte påverkar vattenflödet genom Öresund.

### **3.2.2 Beslutsarenan**

#### **Två huvudmoment i beslutsprocessen**

Den formella beslutsprocessen kan sägas bestå av två huvudmoment:

1. Principöverenskommelse mellan de svenska och danska regeringarna om att bygga en bro. En överenskommelse nåddes första gången 1973, men lyckades inte få majoritet i det danska folketinget. År 1991 undertecknas ett nytt broavtal som denna gång godkändes av såväl svenska riksdagen som danska folketinget.
2. Prövning av hur bron ska byggas för att uppfylla miljövillkoren. I detta skede ska förbindelsens utformning miljöprövas enligt naturresurslagen, miljöskyddslagen och vattenlagen (detta kan tillsammans med den politiska prövningen ses som delprocesserna i prövningen). Beslutsinstansen på den svenska sidan är regeringen, med vattendomsstolen (vattenlagen), koncessionsnämnden för miljöskydd (miljöskyddslagen) och länsstyrelsen (naturresurslagen) som viktiga formella aktörer. Detta visar sig bli den verkligt komplicerade delen av beslutsprocessen, som stökas till rejält. Orsakerna är inte så mycket överklaganden, utan mera att de olika aktörerna har svårt att hålla sig till sina roller, att man har svårt att fatta beslut och att ärendet bollas mellan olika aktörer. Processen kompliceras ytterligare av att bromotståndarna har en medveten strategi att försöka förhåla processen genom att ständigt presentera nya krav på utredningar och utmåla broförespråkarnas inlagor som rena partsinlagor. En strategi som underlättades av att regeringens miljöminister själv var stark bromotståndare.

Många kritiker (bland annat Gunnar Falkemark, idag prefekt vid statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs Universitet) hävdade att beslutsprocessen i sig var odemokratisk, att socialdemokraternas ledning körde över gräsrotterna, att partitoppen satt i knäet på Scandinavian Link-konsortiets direktörer. (Scandinavian Link/European Roundtable och deras roll i beslutsprocessen beskrivs under rubriken Beslutsprocessen i detalj samt under Hallandsåsprojektet, tidiga aktörer i beslutsprocessen.)

Sammanfattningsvis kan man säga att beslutsprocessen upplevts som plågsam och utdragen av de flesta inblandande – men kanske i synnerhet av broförespråkarna. Det är också värt att notera att motståndarna visserligen lyckades i avsikten att komplicera och förlänga processen, men att man misslyckades med slutmålet – att stoppa bron.

En positiv effekt har dock processen haft. Efter fem års drift tyder allt på att man verkligen uppnått en brolösning som inte påverkat Östersjöns vatten negativt. Och säkert höjde också den hårda granskningen kvaliteten på projektplaneringen. I så måtto kan mycket väl prövningen ha bidragit till att själva byggfasen kunde genomföras enligt budget och tidsplan.

### **Besluts- och byggprocessen – viktiga tidpunkter**

- 1872 Första ansökan om tunnel mellan Helsingborg och Helsingör (HH-leden).
- 1914 Första koncessionsansökan där också tunnel mellan Malmö och Köpenhamn (MK) finns med.
- 1962 Första utredningsförslaget om HH-tunnel.
- 1967 Ny utredning förordar bro mellan Malmö och Köpenhamn.
- 1973 Danska folketinget säger nej till överenskommelsen om Örestad. Det danska intresset för en fast förbindelse över Öresund faller.
- 1984 European Roundtable of Industrialists presenterar tankarna på en Scandinavian Link där bland annat en Öresundsbro ingår.
- 1986 Scandinavian Link konsortiet (Scan Link) bildas.
- 1987 Scan Link lägger fram sin huvudrapport.  
  
S-kongressen debatterar brofrågan men är så splittrad att man måste hänskjuta frågan till ett storrådslag.
- 1990 S-kongressen säger ja till Öresundsbron.
- 1991 Broavtalet undertecknas av Georg Andersson och danske kommunikationsministern Kaj Ikast.  
  
Svenska riksdagen och danska folketinget godkänner avtalet.
- 1992 Den 27 januari bildas Öresundskonsortiet av Svensk-Danska Broförbindelsen (SVEDAB AB) och A/S Øresundsforbindelsen.

- 1993 Koncessionsnämnden för miljöskydd säger nej till Öresundsbron.  
Den danske miljöministern Helge Mogensen tar första spadtaget på den danska sidan. Vattendomstolen säger ja till bron under förutsättning att en noll-lösning uppnås.  
Den svenska regeringens beslutsprocess startar.
- 1994 Regeringen skjuter upp beslutet (vid två tillfällen, 0103 och 0113).  
  
Vattendomstolen inleder sin andra prövning av om broprojektet klarar kraven på en noll-lösning (0413).  
Nytt yttrande från Vattendomstolen angående nolllösningen (0520).  
  
Regeringen säger ja till bron. Olof Johansson avgår (0616).  
Det danska trafikministeriet godkänner Öresundsförbindelsen (0708).
- 1995 Öresundskonsortiet skriver kontrakt med Øresund Tunnel Contractors, Öresund Marine Joint Venture och Sundlink Contractors.  
  
De första byggena på kust- till kustbanan inleds.
- 1998 Järnvägen Öresundsbanan mellan Köpenhamns Huvudbangård och Köpenhamns flygplats öppnas. Därmed är de danska landanslutningarna till Öresundsförbindelsen färdiga.
- 2000 Öresundsbron invigs (1 juli).
- 2001 Miljömyndigheterna i Danmark och Sverige konstaterar att Öresundsbron klarat alla de biologiska miljövillkor som slogs fast 1995.

### **Beslutsprocessen i detalj**

#### *Tankarna väcktes redan på 1800-talet*

I Öresundsregionen bor 3,5 miljoner invånare – 14 procent av Nordens befolkning – på en yta mindre än Kiruna kommun. Men trots detta har inte Öresundsregionen kunnat fungera som den tillväxtmotor som det gynnsamma läget och befolkningsunderlaget borde ge förutsättningar för. En förklaring är landsgränsen, en annan att Öresund fungerar som en vallgrav rakt genom regionen. En tredje faktor är att såväl Malmö som Köpenhamn gick in i oljekrisen och 70-talets lågkonjunktur med en föråldrad industristruktur – med företagsnedläggningar, arbetslöshet, sociala problem och utflyttning till kranskommunerna som följd. Under 1970 till 1985 minskade befolkningen i Öresundsregionen med 7 000 personer. Den kraftigaste nedgången skedde i Malmö och Köpenhamn.

Frågan om en fast förbindelse över Öresund diskuterades i mer än 120 år. De första initiativen togs i slutet av 1800-talet, i de stora järnvägsbyggenas tidevarv. Fram till 1950/60-talet var det i första hand privata aktörer och intressenter som drev frågan. Därefter spelar offentliga intressen en allt viktigare roll. Under 1960- och 70-talet tar mer konkreta tankar form. Nu började också riksperspektivet bli allt viktigare. Under slutet av 80-talet utkristalliserades två huvudalternativ och nu formerades också ett starkt och organiserat motstånd mot bron. Debatten fokuserade åter på de regionala effekterna, dessutom intog miljö och ekonomi en central position.

### *Tidigt två huvudalternativ*

Framförallt är det två olika lägen som diskuterats, ett nordligare mellan Helsingborg och Helsingör (HH) och ett sydligare mellan Köpenhamn och Malmö (MK). Den nordliga sträckningen är kortare, men vattnet djupare och farleden är dessutom en av världens hårdast trafikerade, vilket gör det svårt med en brolösning. Den sydligare sträckningen är längre, går över grundare vatten och har fördelen att förena två storstäder.

Just det faktum att det finns två möjliga sträckningar, har på den svenska sidan skapat en hård konkurrens mellan Helsingborgs och Malmöregionerna om den fasta förbindelsen. Lägg till traditionell skånsk bypolitik, att två regeringar måste vara överens, att det finns en rad möjliga tekniska utformningar (järnväg, väg, eller både och; bro respektive tunnel), miljödebatten, bronns symbolvärde och de höga investeringskostnaderna, så är det kanske inte så konstigt att hela processen från förslag till fast förbindelse tagit över hundra år.

Länge betraktades den norra sträckningen som huvudalternativet. Den första ansökan om att få bygga en fast förbindelse mellan Helsingborg och Helsingör kom redan 1872, ett första statligt utredningsförslag (HH) 1962. Mera konkreta tankar tog form under 1960- och 70-talet, då perspektivet var lokalt och fokus mycket låg på att skapa en modern infrastruktur för Örestadsvisionen.

Den 8 juni 1973 undertecknade kommunikationsministrarna Bengt Norlin och Jens Kampman en överenskommelse om att bygga en tunnel mellan Helsingborg och Helsingör, en bro mellan Malmö och Köpenhamn samt en gemensam storflygplats på Saltholm.

### *Danmark fäller första överenskommelsen*

Den svenska riksdagen godkände överenskommelsen den 13 december 1973, men i danska folketinget stupade förslaget på frågan om en storflygplats på Saltholm.

Medlemskapet i EG flyttar danskarnas fokus från Sverige till Tyskland/kontinenten. 1970-talets oljekris och lågkonjunktur bidrar också till att brofrågan ligger på is fram till 1984, då intensiva insatser från företrädare från skånskt näringsliv och svenska och danska kommunpolitiker leder till att ny utredning tillsätts.

Under 80-talet får processen en ny vitamininjektion i och med att European Roundtable of Industrialists lägger fram sitt Scandinavian Link förslag där en fast förbindelse över Öresund beskrivs som en av de felande länkarna. Nu börjar fokus allt mer hamna på det sydliga läget (MK) samtidigt som bron mer sätts i ett svenskt och europeiskt tillväxtperspektiv. En bättre infrastruktur ska stärka det europeiska näringslivets internationella konkurrenskraft. Men det ger också motståndarna nya argument, det är nu begreppet ”Direktörernas bro” föds.

Nu börjar också ja- och nejsidorna att formeras tydligare i debatten och tonläget skruvas upp från båda hållen. Lite tillspetsat kan en motståndare säga att bron ensam kommer att döda all fisk i Östersjön, och en tillskyndare att bron kommer att skapa en integrerad Öresundregion med kraft att lyfta både de svenska och danska nationella ekonomierna. Nejsidan får också nytt blod i och med att kärnkraftfrågan i viss mån desarmeras av folkomröstningen. För centerpartiet och stora delar av miljörörelsen blir Öresundsbron den symbolfråga som ska ta över efter kärnkraften.



### *Bromotståndet växer*

Från och med 1987 ökar bromotståndet kraftigt. Ett viktigt skäl är att alternativen nu börjar konkretiseras samtidigt som beslutsprocessen börjar rulla igång på allvar. "Sälvalet" 1988 då miljöpartiet kommer in i riksdagen, gör också att miljöfrågorna kommer högre upp på den politiska agendan.

År 1987 presenterar Öresundsdelegationen en utredning som förespråkar en MK-förbindelse. Nu börjar det lokala perspektivet åter komma i fokus, en orsak är strukturkriserna i Malmö och Köpenhamn,

Färjerederiet SFL (numera ScandLines), som ser sin trafik starkt hotad av en bro, tar fram en motutredning, där man bland annat konstaterar att miljöskäl talar för en borrhad järnvägstunnel. Samma år visar det sig omöjligt att få en majoritet för bron på de svenska socialdemokraternas partikongress. En rådslagsgrupp tillsätts för att hantera frågan.

### *Beslut om Stora Bält viktig pusselbit*

Ett viktigt skäl till att intresset för frågan åter ökar i Danmark är krisen i Köpenhamnsområdet. År 1989 tillsätter danska regeringen en "Initiativgrupp om hovedstadsregionen" som bland annat föreslår en fast förbindelse till Malmö. Dessutom leder Berlinmurens fall i november 1989 till att man i ökad utsträckning börjar se möjligheter österut.

En annan mycket viktig händelse i den danska beslutsprocessen om Öresundsbron är att sex danska partier kommer överens om att bygga en bro över Stora Bält i oktober 1988. Detta är en viktig regionalpolitisk pusselbit eftersom Jylland har mycket starka lobbyister i dansk inrikespolitik. Att göra en stor investering i Köpenhamnsområdet, utan att göra en motsvarande investering som gynnar västra Danmark, är politiskt näst intill omöjligt.

De svenska socialdemokraterna fortsätter att slita med frågan internt. I oktober 1988 inleds partiets rådslagsprocess, men när beslut ska fattas står det klart att en majoritet i partiet är emot bron. För att inte skapa en nej-låsning skjuts beslutet upp.

Nu koncentrerar sig de svenska socialdemokratiska broanhängarna på att få en överenskommelse med de danska socialdemokraterna. Under 1989 möts de svenska och danska s-ledningarna. Ingvar Carlsson gör klart att från svensk sida handlar det antingen om en kombinerad väg- och järnvägsbro, eller ingen förbindelse alls. Ställd inför detta val väljer den danska partiledningen brolösningen.

Med denna överenskommelse i ryggen fattar den svenska socialdemokratiska partistyrelsen i april 1990, med bred majoritet, att ställa sig bakom den kombinerade förbindelsen.

### *Danskt-svenskt avtal förhandlas fram*

Nu väljer den svenska regeringen en strategi som går ut på att man först ska ha ett någotsånär detaljerat avtal med danskarna, för att därefter göra den mera detaljerade utformningen i samband med den svenska miljöprövningen. Exempel på grundläggande frågor som måste klaras ut i förhandlingarna är ägandeform och broavgifterna (där danskarna vill ha högre avgifter, bland annat för att kunna hålla uppe avgiftsnivån på sin egen bro över Stora Bält).

I mars 1991 har man lyckas lösa upp knutarna. De danska och svenska kommunikationsministrarna undertecknar avtalet. Den 12 juni godkänner den svenska riksdagen ”Proposition 1990/1991:158 med anledning av avtal mellan Sverige och Danmark om en fast förbindelse över Öresund. Det blir 229 röstar för, 85 emot. Ett tiotal socialdemokrater och några folkpartister avviker från partilinjen. Det danska folketinget ratificerar avtalet i augusti med stor majoritet (140 av 179 ledamöter).

Men även om majoriteten tycks vara massiv, skaffar sig oppositionen en mycket stark position i de fortsatta förhandlingarna. Det finns också en lång rad detaljfrågor kvar att lösa, och de kommande tre åren besannas verkligen talesättet att djävulen sitter i detaljerna.

I valet 1991 får Sverige en borgerlig regering, med den uttalade bromotståndaren Olof Johansson (c) som miljöminister. Centern har försökt göra Öresundsbron till en valfråga och håller en mycket hög och offentlig profil i regeringsförhandlingarna. Parallellerna med regeringen Fälldin, som föll på kärnkraftfrågan, tycks uppenbara.

### *Krav på noll-lösning*

I regeringsförhandlingarna dyker kravet på en noll-lösning upp. En noll-lösning innebär att bron inte får ha någon inverkan på salt- eller syrehalten i Östersjön eller på vattengenomströmningen till Östersjön. Tydligt är, att för Olof Johansson är detta krav ett villkor av samma karaktär som det krav på uppdragsavtal som Fälldin ställde för att ladda Barsebäck. Det vill säga ett krav som ska vara omöjligt att uppfylla och därmed ska fälla hela projektet.

Nu flyttas brofrågan över från den politiska till den juridiska arenan. I praktiken innebär det att förbindelsens utformning ska bli föremål för miljöprövning enligt naturresurslagen, miljöskyddslagen och vattenlagen. I den processen har bromotståndarna en tydlig utmattningsstrategi. Genom att ständigt ifrågasätta om man verkligen lyckats uppnå en noll-lösning, ständigt ställa krav på nya utredningar och konsekvent avfärda brokonsortiets utredningar som partsinlagor, ska man förhålla processen så mycket att den till slut går i stå. Här har man med sig både miljöministern och delar av den juridiska arenan. Till exempel listar länsstyrelsen i oktober 1991 hela 29 undersökningar som krävs bara enligt naturresurslagen.

Intressant nog går remissbehandlingen av Örsundskonsortiets ansökan förhållandevis smidigt. Bara ett tiotal av de cirka hundra remissinstanserna är öppet kritiska. Till dem hör Fiskeriverket, Sjöfartsverket, ÖCB och Vetenskapsakademin.

### *Koncessionsnämnden säger nej*

Allt annat än smidig är – sett ur broprojektets synvinkel – koncessionsnämnden för miljöskyddshandling av frågan. Nämndens uppdrag är att svara på frågan om hur bron ska byggas, men man föredrar att svara på frågan om den ska byggas. Och svaret blir ett entydigt nej. Sitt nej motiverar man med att bron kan skada Östersjön, att fisket vid Lommabukten/Lundåkrabukten/Limhamnströskeln kan skadas och att bron strider mot samhällets mål om ett miljöanpassat transportsystem.

Detta är ett stort psykologiskt nederlag för broförespråkarna, som komplicerar processen ordentligt och sätter ännu mer fokus på noll-lösningen. Den svenska kommunikationsministern får lägga mycket tid på att förklara för den danska regeringen hur den svenska prövningsprocessen fungerar.

Nu låses positionerna också hårdare inom den svenska regeringen. Olof Johansson (c) säger i offentliga sammanhang att bron är omöjlig, något statsministern Carl Bildt (m) försöker bemöta.

Konsekvensen blir att SVEDAB måste lämna in kompletterande handlingar till miljödepartementet. Remissinstanserna är denna gång mer positiva, men Greenpeace och Fiskeriverket fortfarande negativa.

### *Första spadtaget i Danmark*

Den 16 september 1993 tar den danske kommunikationsministern första spadtaget till landförbindelserna på den danska sidan. Något som i bland annat Malmötidningen Kvällsposten ger upphov till gliringar mot den långsamma svenska beslutsprocessen och skämtteckningar med en halvcirkelformad bro som både börjar och slutar i Danmark. I Sverige låter centern meddela att man ser spadtaget som en ren provokation.

I slutet av 1993 genomför Vattendomstolen förhandlingar och lämnar sedan ett något svårtolkat yttrande där man ger klartecken till bron under förutsättning att nollösningen kan garanteras. Man slår också fast att muddring krävs för att en sådan ska uppnås.

Nu hamnar frågan åter hos den borgerliga regeringen. Trots långa nattliga förhandlingar lyckas dock inte regeringen komma till beslut i frågan. Läget kompliceras av att centern försöker föra in nya frågor i beslutsprocessen. Man vill bland annat ha ytterligare material om anslutande trafiksystem som Citytunneln. Statsminister Bildts fokus ligger nu på att hitta en beslutsformel som inte spränger regeringen.

Den 13 januari 1994 beslutar regeringen att "Förutsatt att konsortiet enligt Vattendomstolens bedömning har visat att förutsättningarna kan uppfyllas kommer regeringen att besluta att projektet är tillåtligt". Men eftersom Vattendomstolen inte ansåg sig kunna visa det, är detta i praktiken ett icke-beslut. Vad "beslutet" egentligen handlar om är att regeringen vill ha Vattendomstolens "hjälp" att fatta ett politiskt beslut man inte själv vill fatta. Den svenska regeringen lyckas också skaffa sig en tidsfrist på tre månader av danska regeringen.

I april börjar Vattendomstolen att granska det kompletterande material Öresundskonsortiet lämnat in. Den 20 maj lämnar domstolen åter en tvetydig dom. Domstolen konstaterar att en noll-lösning är tekniskt möjlig, men man ansåg inte att konsortiet fullt ut visat att nollösningen uppfylldes. Vattendomstolen vill inte lösa frågan åt regeringen; nu hamnar den heta potatisen åter på regeringens bord.

Andra komplicerande faktorer är att miljödepartementet åt regeringen tar fram ett förslag till beslut där man förordar avslag och att miljöminister Olof Johansson argumenterar för att avgörandet ska skjutas till efter valet. Samtidigt ökar trycket från såväl Malmöpolitikerna som danske statsministern på ett snabbt beslut.

Den 16 juni 1994 säger regeringen till slut ja till Öresundsbron efter sex timmars debatt. Något som utlöser en "regeringskris light". Olof Johansson avgår, partiet reserverar sig mot beslutet men centern och övriga centerstatsråd stannar kvar i regeringen.

### **3.2.3 Debattarenan**

Den allmänna debatten spelade en mycket stor roll före och, i synnerhet, under beslutsprocessen. Efter beslut, och i synnerhet efter broinvigningen har debatten snabbt klingat av. Bron har snabbt blivit en accepterad del av vardagen.

Ett intressant fenomen är att under beslutsfasen flöt debatt- och beslutsarenorna i stort sett samman. De olika spelarna hade också svårt att hålla sig till sina respektive arenor och roller. Debattaren användes för att påverka beslutsarenan och inte sällan också för att påverka och komplicera beslutsprocessen. Beslutsfattare (inte minst miljöministern) var också centrala aktörer på debattaren. Beslutsfattarna hade också svårt att hålla sig till sina respektive roller. Koncessionsnämnden för miljöskydd gick över sina formella befogenheter och försökte stoppa hela processen. Den borgerliga regeringen ville i sin tur slippa att fatta i grunden politiska beslut, istället försökte man få Vattendomstolen att ta dem.

I debatten och beslutsprocessen har huvudfokus skiftat mellan det lokala och det nationella perspektivet (riksintresset). Sammanlagt tycks det som om det regionala perspektivet (integration och tillväxt i Öresundsregion) varit betydligt kraftfullare än det nationella. Eftersom Öresundsbron hela tiden varit en investering som kommun-ledningen i Malmö har velat ha (oavsett politisk färg) och slagits hårt för, har egentligen aldrig frågan om kommunens nationella ansvarstagande kommit upp i debatten.

Malmö kommun har dock fått kritik för att vara alltför aktiv och partisk. Till exempel drog Aktion Skåne-Miljö Malmö kommun inför rätta för att kommunen gav bidrag för att bilda opinion för bron. I maj 1993 fick Aktion Skåne-Miljö rätt i regeringsrätten.

### **Medias roll**

Medias engagemang för Öresundsbrofrågan har genomgående varit högt. Några förklaringar till att frågan snabbt fick ett högt symbolvärde, var att projektet var intressant både ur riks- och regionalpolitiskt perspektiv och hade en inneboende dramatik där regeringar hotade spricka och partiledningar riskerade att köras över.

Lokala medier var mycket polariserade på ledarplats. Malmötidningarna Sydsvenska Dagbladet (oberoende liberal), Arbetet (s) och Kvällsposten (oberoende liberal) var för bron, medan Skånska Dagbladet (c) och Helsingborgstidningen Helsingborgs Dagblad (oberoende moderat) starkt emot. På nyhetsplats har främst Kvällsposten stundtals drivit uttalade kampanjer för bron, bropositiva ledare har lyfts fram på förstasidan och löpsedeln. Medan Dagens Nyheter (oberoende), å andra sidan, vägrade att ta in en betald annons med ett upprop för bron 1993.

I media framställdes de två sidorna i ett mycket tydligt David mot Goliat perspektiv. Här finns tydliga paralleller till medias skildringar av kärnkrafts-, EU- och EMU-debatterna. Ja-sidan beskrevs som en ohelig allians mellan staten och kapitalet. Ja-sidan hade resurserna, lobbyisterna, de stora medierna och kontakterna. Ja-sidans respekt för demokratins spelregler ifrågasattes också. Hårdast drabbades Scan Link som beskrevs som en ren lobbyorganisation för att Volvo skulle kunna köra lastbil från Uddevallafabriken till kontinenten.

Nej-sidan beskrevs genomgående som en underdog. Visserligen saknade man resurser och välbetalda industrilobbyister, men man var en genuin folkrörelse som hade folket (och kändisarna) på sin sida. Man kämpade en ädelmodig kamp mot övermakten.

### **Aktörer**

Fram till mitten av mitten av 80-talet är det i första hand enskilda aktörer som driver debatten om bron. Men sedan börjar det uppstå starka allianser med en tydlig grupp aktörer som är för Öresundsbron och en som lika tydlig är emot.

## **Ja-sidan**

En tongivande aktör i debatten på 80-talet var European Roundtable of Industrialists (ERT)/ScanLink (ERT var också en tidig aktör i Hallandsåsprojektet, se detta) Även om ScanLink spelar en viktig roll när det gäller att få upp frågan på agendan och påverka ledande politiker, blir ScanLink snart debattmässigt en belastning för ja-sidan. I synnerhet inom socialdemokratin och facket drabbas ScanLink av en viss beröringsskräck.

På nittio-talet domineras ja-sidan av regionala aktörer. Särskilt tongivande är Sydsvenska Industri- och Handelskammaren (SHK) och Öresundskonsortiet.

SHK bildades 1988 och gav sig mycket aktivt in på ja-sidan. SHK spelade en mycket viktig roll i att flytta fokus från transportfrågor till regionala argument och finansierade bland annat forskningsrapporter på detta tema. Man fungerade också som en lokal spindel i nätet och arbetade aktivt för att få med fler lokala aktörer i debatten.

Ett antal lokala visionärer stödde brotanken genom visa på vinsterna av regional integration. Framtidsforskaren Åke E Andersson lanserade 1989, på uppdrag av SHK, begreppet K-regioner, det vill säga områden rika på kunskap, kommunikation, kultur och kreativitet. Andra exempel på lokala visionärer var Christian Wichmann Matthiessen och Hans Cavalli Björkman.

Svensk Danska Öresundskonsortiet bildas 1992 genom ett konsortialavtal mellan A/S Øresundsforbindelsen och Svensk-Danska Broförbindelsen AB (SVEDAB). Bolaget ägs till hälften av danska staten och till hälften av svenska staten och blev efterhand en allt viktigare aktör i såväl debatten som i beslutsprocessen.

Också representanter för Malmö stads politiska ledning är mycket aktiva (något som till exempel visar sig när Malmö Kommun fällt i regeringsrätten för att ha gett bidrag för att bilda opinion för bron). Socialdemokratiska kommunalråd som Nils Yngvesson (och senare Lars Engkvist och Ilmar Reepalu) var lika stora förespråkare som moderaten Joakim Ollén.

Det fanns också en rad andra mer eller mindre aktiva aktörer på ja-sidan. En grupp var organisationer med näringslivsperspektiv (Svenska Arbetsgivarförbundet och Industrieförbundet), en annan motororganisationer (Motormännen, KAK, OK och Bilisten) som ville säkra att förbindelsen innehöll en landsvägsdel.

## **Nej-sidan**

Fram till dess ScanLink börjar lägga fram sina förslag till väginvesteringar, är oppositionen mot bron som sådan inte särskilt aktiv. Dock finns på en övergripande nivå en hård kritik mot betongromantik och mot bilsamhällets alla avigsidor – inte minst när det gäller miljön.

Från och med 1987 ökar bromotståndet snabbt, och snart har en mycket aktiv allians av bromotståndare formerats.

En central paraplyorganisation är Aktion Stoppa Bron som bestod både av enskilda medlemmar och föreningar. Aktion Stoppa Bron skapades den 24 januari 1990. Gruppen sade sig vara partipolitiskt obunden, men i praktiken ett utgick man från ett vänsterperspektiv.

Miljöförbundet var också mycket aktivt och arbetade bland annat med uppropet ”Nej till Bron” som många kändisar, akademiker och andra offentliga personer undertecknade.

Greenpeace var en av mest aktiva debattörerna på nej-sidan och engagerade sig också djupt i beslutsprocessen. Svenska Naturskyddsföreningens lokalavdelningar i Skåne var mycket aktiva i debatten.

Många fackföreningar var emot bron. Några exempel var Svenska Sjöfolksförbundet, Svenska Maskinförbundet, Transportarbetarförbundet och LO-facken i Helsingborg. Värt att notera är att flera av de negativa fackförbunden hade medlemmar som upplevde att deras jobb skulle kunna hotas av en bro mellan Malmö och Köpenhamn.

Kommunerna i nordvästra Skåne och då framförallt Helsingborgs kommun var uttalade bromotståndare och själv tydlig part i målet. Helsingborg ville antingen ha en tunnel i HH-läget, fortsatt färjetrafik (det vill säga ingen fast förbindelse alls) eller i nödfall en järnvägstunnel mellan Malmö och Köpenhamn. Också i Lund fanns ett betydande motstånd, detta utgick dock mer från miljöaspekter och motstånd mot storskaliga lösningar.

SFL (senare ScandLines), färjerederiet som trafikerade såväl rutten Helsingborg-Helsingör som Limhamn-Dragör var också såväl en part (som skulle förlora på en bro) och en aktiv debattör.

### **De politiska partierna var splittrade**

På riksnivå var de politiska partierna djupt splittrade i brofrågan. De interna fronterna var ungefär de samma som i kärnkrafts- och EU-frågorna.

På ja-sidan var moderaterna minst splittrade. Mera splittrade var folkpartiet där det fanns ett stort bromotstånd i nordvästra Skåne och inom ungdomsförbundet. Också inom kristdemokraterna fanns ett stort internt motstånd, även om Mats Odell, som kommunikationsminister, var med och fattade det formella beslutet.

De största interna motsättningarna fanns inom socialdemokraterna, där skiljelinjen gick mellan tillväxt- och miljöanhängare. I det första lägret fanns främst Ingvar Carlsson, Georg Andersson och Sven Hulterström. På nej-sidan var Stefan Edman, Anna Lindh och Birgitta Dahl tunga motståndare, men också SSU, kvinnoförbundet och broderskapsrörelsen tillhörde motståndarläget.

På nej-sidan var centern (med Olof Johansson som frontfigur) mest samspelt internt. Vänstern och miljöpartiet fanns också på nej-sidan och var internt samspelta, även om de föredrog något olika alternativ till bron.

### **Vem deltog mest i mediedebatten?**

Debatten i media var som hetast under perioden 1987 till 1994. Den kan delas in i två faser, tiden fram till riskdagsbeslutet 1991, och den efterföljande prövningsfasen. Under första perioden var det en viss övervikt för inlägg emot en kombinerad väg/järnvägsbro (till denna grupp räknas både de argument som var mot fast förbindelse helt och hållet och de som var för en borrhärd järnvägstunnel). Under andra perioden var den en svag övervikt för ja-sidan.

Bland broförespråkarna var SHK den mest aktiva debattören, tätt följd av brokonsortiet. Tillsammans stod de för hälften av inläggen. Socialdemokratiska broförespråkare förekom också flitigt i debatten

På nej-sidan är bilden något mera splittrad. Centern, brokritiska socialdemokrater och miljörörelsen står för ungefär 15 procent av inläggen vardera. Medan akademiker tillsammans står för en fjärdedel av inläggen.

## **Huvudfrågor i debatten**

Från mitten av 80-talet fram till det slutliga beslutet fattats förs debatten i huvudsak på fem olika fronter: demokrati, miljö, hot mot dagens livsstil, ekonomi, transport och integration. Dessutom fanns frågan om alternativ till förbindelsen hela tiden med.

### **Demokrati**

Många kritiker hävdade att beslutsprocessen var odemokratisk och menade att man tidigt låst sig för ett alternativ. Kritiken handlade bland annat om att många beslut fattades i slutna rum, att den svenska socialdemokratiska partiledningen tidigt låste sig för en kombinerad järnvägs och landsvägsbro, att man skickligt manövrerade för att få den danska partiledningen med på förslaget, att man tidigt låste sig för en lösning som skulle vara företagsekonomiskt lönsam och att man aldrig gjorde någon seriös alternativutvärdering.

### **Miljö**

Såväl ja- som nej-sidan använde miljöargument, men åtminstone inledningsvis hade nej-sidan initiativet och problemformuleringsprivilegiet i miljöfrågan. Ja-sidans roll var i första hand att försöka svara på kritiken från miljörörelsen.

Två miljöfrågor återkommer under hela debatten:

- Oron för att vattengenomströmningen till Östersjön ska minska. Detta beskrivs som ett stort hot mot ett innohav som redan är övergött, utfiskat och har stora problem med låg syrehalt. Det är här det mycket centrala begreppet ”noll-lösning” föds.
- En ökning av biltrafiken skulle ge ökade avgasutsläpp i en region som redan har stora problem med förurning, smog etc. Här lyckas miljörörelsen göra (bil)bron till ett viktigt test på om regeringen menar allvar med talet om att skapa ett hållbart samhälle.

### **Hot mot dagens livsstil**

Motståndarsidan arbetade med en hel rad argument på temat att bron skulle hota dagens livsstil. Många av argumenten är folkliga, men retoriskt fyndiga. Några exempel är ”Sund utan Bro” och ”Vem kan tura<sup>3</sup> på en bro?”. Även förespråkarna föresökte debattera på samma nivå genom att fråga ”Vem som vill tura i ett sorkhål?” (Kvällsposten beskrev genomgående den borrhade järnvägstunneln som ett ”sorkhål”).

Andra exempel handlar om att bron kommer att öppna Sverige för oönskade företeelser som vi hittills sluppit. Det kan handla om allt från internationell brottslighet, spritsmuggling, knarksmuggling, höjda huspriser och illegal invandring till att rabiessmittade fladdermöss följer bron till Sverige. Här tecknar motståndarna bilden av ett idylliskt Sverige som hotas av mörka krafter från utlandet, medan broförespråkarna menar att detta bara är förändringsmotstånd. Man kan ha synpunkter på denna bild, men helt klart är att denna typ av argument lyckas konkretisera nackdelarna med bron på ett mycket personligt plan.

### **Ekonomi**

Ekonomidebatten fördes på två fronter.

- Brons konsekvenser på den ekonomiska utvecklingen. Nära kopplat till integration, men här handlar det mer om ett nationellt europeiskt perspektiv än ett lokalt.

---

<sup>3</sup>”Tura” är ett lokalt uttryckt för att dricka öl (och ev äta mat) medan man åker färja över Öresund.

- Broprojektets ekonomi. Motståndarna hävdade att de ekonomiska kalkylerna inte skulle hålla, och därmed bli en dyr affär för skattebetalarna. Förespråkarna hävdade att bron var självfinansierad och inte skulle kosta skattebetalarna en krona.

## **Transport**

Här återkommer mycket av ScanLink-projektets argumentation. För att kunna konkurrera internationellt, behöver svensk industri snabba och goda förbindelser med kontinenten.

Problemet med denna vision var att den egentligen bara appellerade till näringslivsrepresentanter. Den tydliga kopplingen till näringsliv, direktörer och bilindustrin gjorde också transportargumentet till en lätt måltavla för bromotståndarna.

## **Integration**

Integrationsargumenten handlade om att bron skulle bli en välbehövlig vitamininjektion för en region med stora ekonomiska och strukturella problem. Genom att skapa en integrerad dynamisk Öresundsregion skulle den negativa utvecklingen vändas.

Här finns också lokalchauvinistiska argument om att skapa en stark motpol mot Stockholm. Precis som nej-sidans argument om hot mot dagens livsstil, är detta förmodligen ett ja-argument med stark folklig förankring (möjligen tillsammans med det icke uttalade argumentet att det skulle bli enklare att åka till Danmark och handla alkohol).

## **Alternativa lösningar i debatten**

I princip fanns det fyra olika alternativ i debatten:

- Kombinerad järnvägs- och motorvägsbro mellan Malmö och Köpenhamn (eller snarare mellan Limhamn och Kastrup). Detta var ja-sidans huvudalternativ. Man ville både ha en förbindelse mellan Malmö och Köpenhamn och en fullt utbyggd förbindelse, det vill säga en dubbelspår järnväg och en fyrfilig motorväg. En bärande tanke var att bilavgifterna skulle stå för huvuddelen av finansieringen och att projektet som sådant skulle vara företagsekonomiskt lönsamt – alltså inte belasta skattebetalarna.
- Borrade järnvägstunnel mellan Helsingborg och Helsingör (norra läget). Trots att detta var huvudalternativet i tidiga utredningar, spelade det mindre roll i debatten i sena 80- tidiga 90-talet.
- Borrade järnvägstunnel mellan Köpenhamn och Malmö. Detta kom efterhand att bli huvudalternativet. Här fanns två varianter, en med biltåg och en utan biltåg. Enligt förespråkarna var fördelarna att en borrade tunnel varken påverkade vattenströmningen i Öresund, eller ledde till ökad biltrafik. Förslaget utgjorde bland annat en del av Greenpeaces ”Green Link”. Motståndarna till detta alternativ menade att den bara bidrog till fjärrtransporter, inte lokal integration, att den blev dyr (och måste finansieras med statliga medel) och att det bara var en halv lösning (ett sorkhål för att låna tidningen Kvällspostens terminologi).
- Fortsatt färjetrafik – ingen fast förbindelse alls.

Kommentar: Det kan vara intressant att notera är att även om tre av alternativen kunde betraktas som ja-alternativ, framställdes debatten som om det fanns ett ja-alternativ (kombinerad järnvägs- och bilbro) och tre nej-alternativ. I praktiken handlade alternativfrågan därför nästan uteslutande om den fasta förbindelsen skulle omfatta landsvägstrafik (för egen maskin) eller inte.



## **Förändringar över tiden**

Om man, som tidigare, delar upp debatten i två perioder, syns en tydlig glidning i argumentationen.

Under första perioden, fram till överenskommelsen mellan Sverige och Danmark, ligger ja-sidans tyngdpunkt i transportargumenten (ScanLinks problemformulering). Därefter dominerar miljöargumenten, följda av integrationsargumenten.

Bland motståndarna är miljöargumenten mest frekventa, följda av transportargumenten, fram till och med 1991. Därefter minskar miljöargumenten rejält (men är fortfarande mest frekventa). Men tyngd läggs vid ekonomi, medan transportdiskussionen tonas ned. Integrationsdebatten syns i stor sett inte alls i nej-sidans debattinlägg.

Ett skäl till att ja-sidan började föra miljödebatten var att Öresundskonsortiet kom in på debattarenan och lade fast en strategi att ta död på miljödebatten genom att ta upp miljökritiken till saklig diskussion. Ett avgörande skäl till att man med trovärdigt kunde föra denna debatt var att man tog in Björn Gillberg och Torkild Carstens som miljöcontrollers. Det har sagts att detta kom att fördyra projektet med flera hundra miljoner kronor, men bidrog också till att alla kostnader kom med redan i budgeten. Det gav också projektet en starkare miljöprofil och, i Björn Gillberg, en van miljödebattör som med hög trovärdighet kunde bemöta miljörelsen på dess egen planhalva.

Miljörelsens svar på detta – och förmodligen också på svårigheterna att hitta nya, medialt intressanta miljöargument – var att successivt dra ner miljöargumentationen och tona upp ekonomiargumenten. Framförallt ifrågasatte man trafikprognoserna.

Det finns två problem med detta strategiskifte:

1. Miljörelsen rör sig från en debattarena där man har mycket hög trovärdighet till ett arena med lägre trovärdighet.
2. Man hamnade i något av en Moment 22 situation. Å ena sidan, om prognoserna överskattade biltrafiken skulle ju inte miljökonsekvenserna bli så allvarliga som miljörelsen påstått. Å andra sidan om prognoserna höll, skulle inte projektets ekonomi bli så dålig som man påstod.

Avslutningsvis kan det vara värt att notera att brodebatten snabbt klingade av efter att beslutet fattats. Bron var inte ens en stor fråga i valet 1994 (annat än som ett argument för att de borgerliga partierna inte klarade av att hålla sams). Och efter att bron är väl färdig har debatten skiftat från makroperspektivet (miljöeffekter, regional tillväxt etc), till konkreta, praktiska problem som (höga) broavgifter, (låga) trafikvolym, överfulla tåg etc. Nu ifrågasätts inte längre bron som sådan, uppmärksamhet får projektet istället när det inte fungerar som tänkt. Bron är på väg att bli en naturlig del av vardagen. Detta är ett vanligt fenomen med stora omstridda infrastrukturprojekt. Till exempel var det ett kompakt motstånd mot planerna på att bygga Eiffeltornet i Paris, idag skulle det bli ett ramaskri om det kom ett förslag att riva det.

### **3.2.4 Individarenan**

Individarenan som sådan spelade en mycket begränsad roll i Öresundsbroprojektet. Större delen av förbindelsen går i Öresund och där fanns inga berörda sakägare (möjligen med undantag av yrkesfiskarna, men deras synpunkter var en del av den större vattendebatten). Även om man räknar med landförbindelserna (motorväg och järnväg) på den svenska sidan så går dessa i första hand över jordbruksmark, vilket gjorde det enklare att köpa upp nödvändig mark på kommersiella villkor.

Lokala opinioner skilde sig inte heller väsentligt från regionala eller nationella opinioner. Om man var för eller emot bron bestämdes mer av den ideologiska hemvisten än om man berördes av bygget.

På danska sidan, där bygget gick genom pittoreska delar av det lilla samhället Dragör kom dock individarenan att spela en större roll. I media cirkulerade bilder där stora grävskopor gav sig på små söta hus, alltså en bild där den lille mannen ställdes mot det stora stygga brokonsortiet.

### 3.2.5 Reflektioner och slutsatser

De lokala förväntningarna på Öresundsbrons effekter för ekonomisk tillväxt, integration etc var mycket höga. Ett ofta använt uttryck var att ”bron skulle fungera som en vitamininjektion som skulle lyfta hela regionen”. De närmaste åren efter broinvigningen uppfylldes mycket lite av dessa förväntningar. Biltrafiken över bron var mycket lägre än väntat, och folk arbetspendlade inte heller över sundet i någon större utsträckning. Resultatet blev lite av en lokal baksmälla där det visade sig att man överskattat brons kortsiktiga effekter och underskattat problemen med höga broavgifter, skillnader i skatte- och socialförsäkringssystem, kulturella skillnader, etc.

En uppenbar slutsats är att det finns klara likheter mellan brodebatten, kärnkraftsdebatten och EU-/EMU-debatterna. Det är alla frågor som får stor symbolisk betydelse, ungefär samma värden som ställs mot varandra (tillväxt och ekonomi mot livskvalitet och miljö), samma tydliga makthavare mot gräsrotsperspektiv och ungefär samma grupperingar. Flera partier – inte minst socialdemokraterna – är starkt splittrade, något som också komplicerar beslutsprocesserna. Det finns också klara paralleller mellan den roll noll-lösningen spelade i brodebatten och frågan om avfallshantering/upparbetsavtal i kärnkraftfrågan. Det är intressant att spekulera i vilken som kommer att bli nästa stora symbolfråga efter EU och hur stor risken är att just kärnavfallsfrågan får en sådan betydelse.

En speciell utmaning i beslutsprocessen kring Öresundsförbindelsen var att två olika länders regeringar skulle komma överens. Därför var timing en avgörande faktor. För att ett beslut ska kunna komma till stånd måste både parter vara engagerade och beslutsfärdiga samtidigt. Och här kan händelser i omvärlden utanför projektet vara viktiga. Danmarks EG-medlemskap och oljekrisen var viktiga skäl till att Danmark tappade intresset för bron 1973. Krisen i Köpenhamnsområdet, beslutet om Stora Bältsbron och Berlinmurens fall var viktiga faktorer till att intresset ökade igen i slutet av 80-talet.

Malmö kommun spelade en mycket viktig roll på debattarenan (lite väl viktig enligt regeringsrätten). I Malmö var både moderaterna och socialdemokraterna starka broanhängare, därför fick inte lokala maktskiften någon betydelse för kommunens agerande. Också i Helsingborg (som var emot bron) fanns det en enighet över blockgränserna i frågan.

Bypolitik och lokala motsättningar kan skapa mycket stora problem. Dragkampen mellan nordvästra och sydvästra Skåne om en fast förbindelse höll på att leda till att ingen fick den. En annan tråkig utveckling var att man medvetet gick in för att svärta ner och hitta felen i konkurrentens alternativ (negativ marknadsföring).

Motståndet mot stora infrastrukturprojekt tycks vara kopplat till vilken fas projektet befinner sig i, i varje fall om Öresundsbroprojektet är representativt. Ju mera konkret projektet blir, desto hårdare motstånd. I detta fall var motståndet allra hårdast precis innan det slutgiltiga beslutet skulle fattas. Men värt att notera är att efter beslutet väl var fattat

klingade motståndet snabbt av och efter att bygget var klart har stödet ökat. Här skiljer sig dock brodebatten från EU-debatten, där nya delbeslut (EU-medlemskap, EMU, den nya konstitutionen) tycks bidra till att hålla motståndet levande.

Ett stort problem i fallet Öresundsbron var att beslutsprocessen i viss mån var en skendebatt på två olika planhalvor. Från nej-sidan ställde man hela tiden nya krav på att minska miljöinverkan. Från ja-sidan levererade man tekniska lösningarna på dessa krav. Det blinkade emellertid inte motståndarna, eftersom man egentligen inte ville ha en lösning, snarare ett utmattningskrig. Det verkliga problemet med bron var inte bron som sådan, utan den samhälls- och människosyn den stod för.

Detta visar sig också i att motståndarnas argument varierat över tiden, efter vilka som ansetts mest gångbara. Under tillväxtperioden handlade det om risken för överhettning, sedan skulle den goda åkerjorden bevaras, risken för regional obalans motverkas, bilavgaserna minskas och vattenföringen i Öresund säkras. I slutfasen av debatten valde motståndarna att fokusera på ekonomin. Detta skapade problem för förespråkarna, i synnerhet som det hela tiden låg på dem att bevisa att projektet inte fick några negativa effekter. Det är lättare att säga nej och hitta invändningar än att säga ja.

Kriser kan komma från oväntat håll. Ett exempel i detta fall var när koncessionsnämnden sade nej till projektet. Därför är det viktigt att tidigt göra en riskanalys och ta fram en strategi för att minska konsekvenserna .

Öresundsbron visar att det finns en klar risk att besluts- och debattarenorna flyter ihop. Politiker är exempel på aktörer på beslutsarenan som också var mycket aktiva på debattarenan. Aktörer på debattarenan har på olika sätt försökt påverka beslutsmaskineriet. Och inom beslutsarenan fungerade inte rollfördelningen som tänkt. Koncessionsnämnden försökte ta ett större ansvar än man hade, medan regeringen försökte lämna över ansvar till vattendomstolen. Detta komplicerade och bromsade upp beslutsprocessen.

Det är svårt för ledningen i ett kontroversiellt projekt att föra sin egen talan i en miljödebatt. Man behöver ha debattörer med hög trovärdighet som klarar att spela på miljöorelsens planhalva. En av de viktigaste framgångsfaktorerna för Öresundsbroprojektet var att man tog in Björn Gillberg som miljökontroller. Det fördyrade visserligen projektet och skapade säkert mycket spänningar internt. Men man fick en kraftfull talesman utåt och en värdefull djävulsadvokat<sup>4</sup> internt.

Riksargument kan vara kontraproduktiva – i synnerhet om de kopplas till näringslivsvinster. Scan Link lyckades visserligen åter få upp Öresundsbron på den politiska agendan, men gav också motståndarna värdefull ammunition. De starkaste argumenten visade sig istället vara lokala ”What’s in it for me”-argument (till exempel integration) dels etiska/moraliska argument (t ex miljöargument). Även om det inte framgick i just fallet Öresundsbron, är en generell erfarenhet att NIMBY-argument (Not In My Backyard) är tyngre än riksintresset. Landets bästa väger lättare än de personliga för- och nackdelarna.

Värt att notera är att det folkliga och politiska stödet för bron egentligen alltid varit ganska stort. I Temos opinionsundersökning våren 1989 (på uppdrag av SHK) var svenskarna till 63 % för en fast förbindelse och 58 % för en kombinerad väg/järnvägsbro.

---

<sup>4</sup> Djävulsadvokat är ursprungligen ett begrepp som skapats av den katolska kyrkan. Innan någon kan helgonförklaras har man en noggrann procedur där en ”djävulens advokat” får i uppdrag att gräva fram allt ofördelaktigt som kan sägas om personen. Syftet med denna process är att förebygga misstag, man vill säkra sig om att det inte kan dyka upp några ”lik i lasten” efter helgonförklaringen.

I såväl svenska riskdagen som danska folketinget fattades besluten med stor majoritet. När den socialdemokratiska kongressen röstade om brofrågan i september 1993, avslogs en motion från Helsingborgs arbetarkommun med 221 röster mot 112. Men trots detta har bromotståndarna fått en mycket framträdande plats i debatten och flera gånger varit mycket nära att stoppa hela projektet.

Ett brett folkligt eller politiskt stöd för ett projekt är alltså inte på något sätt en garanti för en smärtfri beslutsprocess.

### **3.3 Citytunneln**

#### **3.3.1 Beskrivning av projektet**

Citytunneln består av 17 kilometer järnväg som ska:

- Förbinda Malmö Centralstation med Öresundsbron.
- Knyta ihop det skånska järnvägsnätet och öka kapaciteten för spårburen trafik i framtiden.

Förbindelsen består av sex kilometer är tunnel under centrala Malmö och elva kilometer järnväg ovan jord. Dessutom ska Malmö Centralstation byggas till med en underjordisk del och två nya stationer byggas vid Triangeln i Malmö och i Hyllie utanför Malmö.

Citytunneln var ursprungligen tänkt som en integrerad del av Öresundsbroprojektet. En grundtanke bakom båda projekten är att Öresundsregionens utveckling kräver förbättrade kommunikationer. Citytunneln ska öka kapaciteten för hela Öresundsregionens järnvägs-system och kommer att trafikeras med fjärrtåg från bland annat Stockholm, Oslo och Göteborg till Köpenhamn samt med Öresundståg och de regionala Pågatågen.

De första idéerna presenterades 1988 och planeringen tog fart på allvar i och med att avtalet om Öresundsbron skrevs under 1991. Tidiga initiativtagare var Banverket, SJ, Malmö kommun och dåvarande Kommunförbundet för Malmöhus Trafik. Andra viktiga tidiga aktörer var regeringens utredningsman för Malmöregionen, Sven Hulterström och Svensk-Danska Broförbindelsen (SVEDAB).

Fram till 1994 planerade man för att Citytunneln skulle bli färdig samtidigt som Öresundsbron. Av olika skäl har emellertid den tidpunkt som Citytunnel ska stå färdig successivt skjutits fram, samtidigt som den beräknade kostnaden ökat.

Utgångspunkten för Citytunnelprojektet är att Malmö Centralstation är en säckstation, det vill säga en station som inte tillåter genomgående trafik. Det innebär att all tågtrafik från södra/västra stambanan, som skall vidare söderut mot Ystad/Trelleborg eller via Öresundsförbindelsen mot Kastrup och Köpenhamn, måste byta körriktning på Malmö C och gå via Kontinentalbanan. Eftersom Kontinentalbanan passerar bostadsområden krävs en begränsning av tågtrafiken av miljöskäl. Det betyder att trafiken över Öresund hämmas, liksom den önskade utvecklingen av den regionala tågtrafiken. Problemen med Malmö som säckstation har förstärks i och med att Öresundsbron tillkommit och banorna mot Ystad/Österlen rustats upp och elektrifieras.

Flera av motiven till Citytunneln är nära kopplade till Öresundsbron. En grundtanke bakom båda projekten är att Öresundsregionens utveckling kräver förbättrade kommunikationer. Öresundsbron i kombination med Citytunneln ska göra det möjligt att bo i stora delar av Skåne eller Själland och ha mindre än en timmes resa till arbetsplatser varsomhelst i Öresundsregionen. Ökad ekonomisk aktivitet ska i sin tur ge fler arbetstillfällen och bättre möjligheter till god samhällsservice.

En annan fördel med Citytunneln, och ett huvudskäl till att den dras genom Malmö och inte vid kusten, är att järnvägsresenärerna på så sätt får möjlighet att nå resmål i centrala Malmö utan att byta färdmedel.

Mera i detalj ska Citytunneln uppfylla sju ändamål:

1. Öka konkurrenskraften för den spårburna kollektivtrafiken i Skåne.
2. Bidra till en förbättrad integration i Öresundsregionen.
3. Stärka konkurrenskraften för den nationella järnvägstrafiken.
4. Minska miljöproblemen längs Kontinentalbanan.
5. Stärka utvecklingen i skånska orter med järnvägsförbindelser.
6. Stärka Malmös stadskärna som ett centrum i regionen.
7. Vara ett steg i riktning mot ett miljöanpassat transportsystem och ett långsiktigt hållbart samhälle.

Följande prognoser är framtagna av Citytunnelprojektet:

- Totalt väntas antalet resenärer i den färdiga Citytunneln att uppgå till cirka 74 000 per dygn (en fördubbling mot det totala antalet resenärer till och från Malmö C i dag). Malmö C kommer att ha drygt 34 000 på- och avstigande per dygn och Triangeln 37 000.
- Tågtrafiken beräknas uppgå till 352 tåg per dygn i Citytunneln och 96 tåg per dygn längs Kontinentalbanan.
- En fördubbling av antalet tågresenärer över Öresund förväntas när Citytunneln är i bruk.
- Antalet resande från Ystad och Trelleborg förväntas öka med 600 procent.
- Långsiktiga prognoser spår upp till 450 tåg per dygn i Citytunneln år 2020. Samma år spås 60 000 passagerare per dygn (eller 19 miljoner per år) resa genom stationen vid Triangeln.

## ***Delprojekt***

Citytunnelprojektet består av sex delprojekt:

### **1. Malmö Central**

Malmö centralstation får en ny underjordisk stationsdel, Malmö C Nedre, norr om nuvarande stationsbyggnad. Stationen ska byggas på traditionellt sätt i öppet schakt och stationen ska kunna nås från tre olika entréer. Malmö bangård kommer också att genomgå en omfattande ombyggnad för att anpassas till Citytunneln. Detta genomförs som ett separat projekt i Banverkets regi.

## **2. Tunneldelen mellan Malmö C och Holma**

Den underjordiska delen av Citytunneln omfattar sträckan från Malmö C Nedre till Holma. Sträckan är totalt sex kilometer. I vardera änden byggs betongtunnlar på traditionellt vis i öppna schakt som sedan täcks över.

Den borrhade delen av tunneln består av två parallella enkelspåriga tunnelrör som borraras i kalkberget, cirka 20 meter under markytan. Kalkberget är starkt vattenförande på många ställen. För att slippa sänka grundvattennivån och se till att så lite vatten som möjligt läcker in i tunneln, borraras tunneln med en sköldad bormaskin (TBM-teknik, se avsnittet om teknik).

## **3. Station Triangeln**

Station Triangeln placeras i centrala Malmö, mitt i det butiks-, bostads- och kulturtäta området runt Triangeln. 35 000 människor får gångavstånd (en kilometer eller mindre) till stationen.

Stationen byggs som en bergrumsstation cirka 25 meter under marken och får två spår med en mellanliggande 250 meter lång och 14,5 meter bred plattform. Stationen får en uppgång i varje ände.

## **4. Järnväg Holma–Hyllie**

Söder om Annetorpsvägen vid Holma går järnvägen ovan jord. På sträckan genom den planerade framtida stadsdelen Hyllievång fortsätter den i öppna schakt 4–7 meter under markytan. Detta för att minska bullerstörningarna och underlätta bygget av planskilda korsningar för biltrafiken.

## **5. Station Hyllie**

Station Hyllie blir en station ovan mark med fyra spår och 320 meter långa plattformar. Den kommer att ligga strax söder om tunnelmynningen, nära Hyllie vattentorn.

Området är idag i princip fritt från bebyggelse, vilket innebär stora utbyggnadsmöjligheter. Malmö stad har omfattande planer för utbyggnad av bostäder och arbetsplatser i den nya stadsdelen Hyllievång.

## **6. Förbindelsespår**

Från station Hyllie fortsätter tågtrafiken, dels västerut mot Öresundsbron, dels österut mot Ystad och Trelleborg. För att förbinda Öresundsbanan med Ystadbanan och Kontinentalbanan mot Trelleborg måste det byggas ett förbindelsespår genom Lockarp. Detta spår möjliggör direkttåg från Ystad/Trelleborg till både Lund och Köpenhamn.

## **Projektbudget**

Citytunneln är kostnadsberäknad till 9,45 miljarder kronor i 2001 års penningvärde. Projektbudgeten reviderades (upp) i februari 2005 mot bakgrund av den avslutade upphandlingen av de stora kontrakten samt den avslutade miljöprövningen.

Citytunneln finansieras av Banverket, Malmö stad och Region Skåne samt med EU-bidrag. I projektavtalet, som trädde i kraft den 1 januari 2002, fördelas kostnaderna enligt följande:

- Banverket 7 131 miljoner kronor
- Malmö stad 1 088
- Region Skåne 859
- EU-bidrag 372

### ***Kostnadsutveckling***

När huvudavtalet om Citytunneln skrevs 1997 låg tunnelkalkylen på 4,9 miljarder kronor. De fyra inblandade parterna – Malmö stad, Region Skåne, SJ och Banverket – garanterade bidrag med tre miljarder kronor. Resterande kostnader skulle täckas med hjälp av ett lån på överskottet från Öresundsbrotrafiken.

1999 reviderades kalkylen för Citytunneln till drygt sju miljarder kronor (i 1996 års penningvärde). Och efter senaste justeringen (februari 2005) har den ursprungliga siffran i stort sett fördubblats.

### ***Samhällsekonomisk analys***

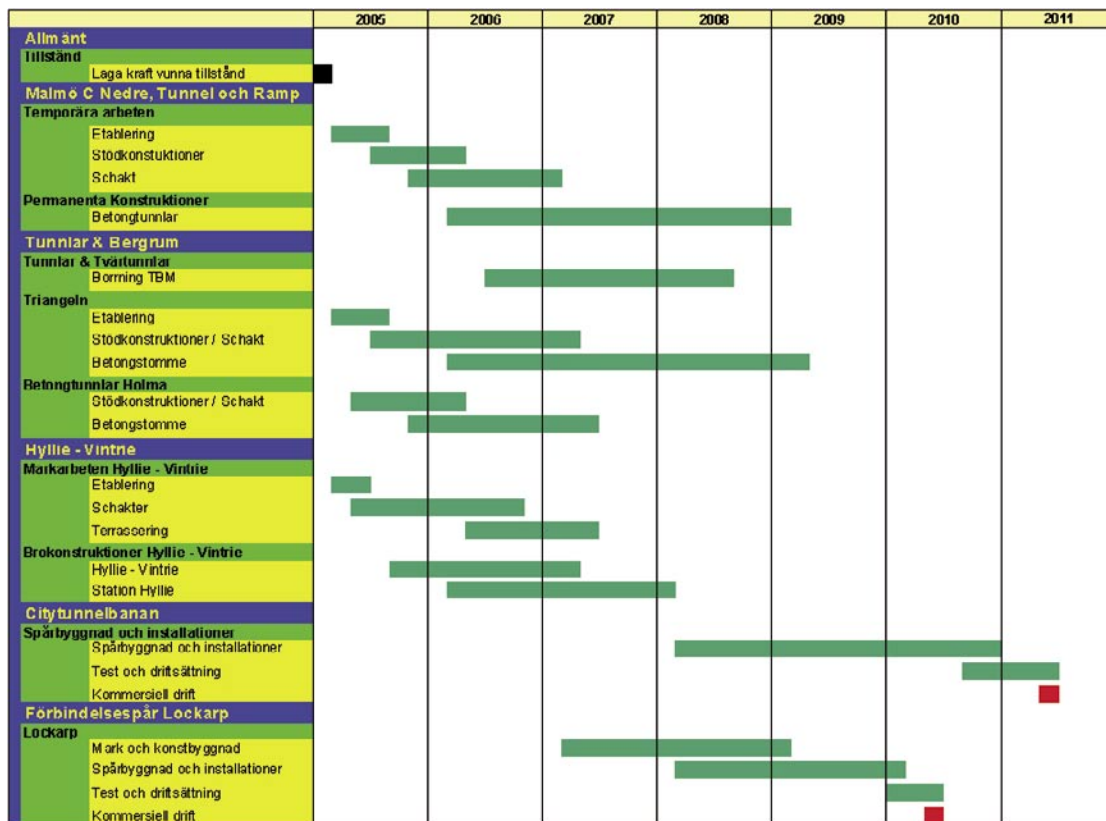
Att göra samhällsekonomiska analyser av stora infrastrukturprojekt är svårt. Enligt Banverkets egen kalkylmetod blir alla stora projekt – inklusive Citytunneln – samhällsekonomiskt olönsamma. Kritiker, som Gunnar Falkemark vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg, har till exempel hävdad att Citytunneln, Bottniabanan och tunneln genom Hallandsås, alla är anmärkningsvärt olönsamma projekt.

Citytunneln har försökt ”slå håll på” problemen med Banverkets kalkylmetoder genom att göra en egen samhällsekonomisk utvärdering. Den presenterades i februari år 2001 och visar att Citytunneln under fullt rimliga antaganden kommer att bära sina kostnader. Skulle resorna, som en följd av ökad integration i Öresundsregionen, bli fler än kalkylunderlaget blir Citytunneln direkt lönsam för samhället. Gunnar Lindberg vid Centrum för Transportekonomi i Borlänge (CTEK) har varit ansvarig för utvärderingen. Till skillnad från de samhällsekonomiska bedömningar som har gjorts tidigare baseras den aktuella bedömningen på nya resandeprognoiser utförda av Intraplan Consult GmbH, München. I dessa har man tagit hänsyn till dagens planering av trafiksystem, med både tåg och bussar samt utbyggnadsplaner för bostäder och arbetsplatser.

### ***Tidplan***

Bygget av Citytunneln inleddes formellt den 8 mars 2005 då statsminister Göran Persson tog det första spadtaget.

Citytunneln planeras vara färdig år 2011, vilket skulle innebära en byggtid på sex år. I de första förslagen, från 1991, beräknades byggtiden till 4–5 år.



En mera detaljerad tidplan för de olika delprojekten.

## Beställare och utförare

### Beställare

Mellan februari 1997 och 31 december 2001 var Citytunnelkonsortiet i Malmö ansvarigt för projektering och genomförande. Konsortiet bildades i samband med att ett huvudavtal om ansvars- och kostnadsfördelning träffades mellan de fyra parterna Banverket, SJ, Malmö stad och dåvarande Kommunförbundet för Malmöhus Trafik (nuvarande Region Skåne). Den 1 januari 2002 övertog Banverket, som ensam ägare, ansvaret. Citytunnelkonsortiet avvecklades och ersattes av Citytunnelprojektet.

### Utförare

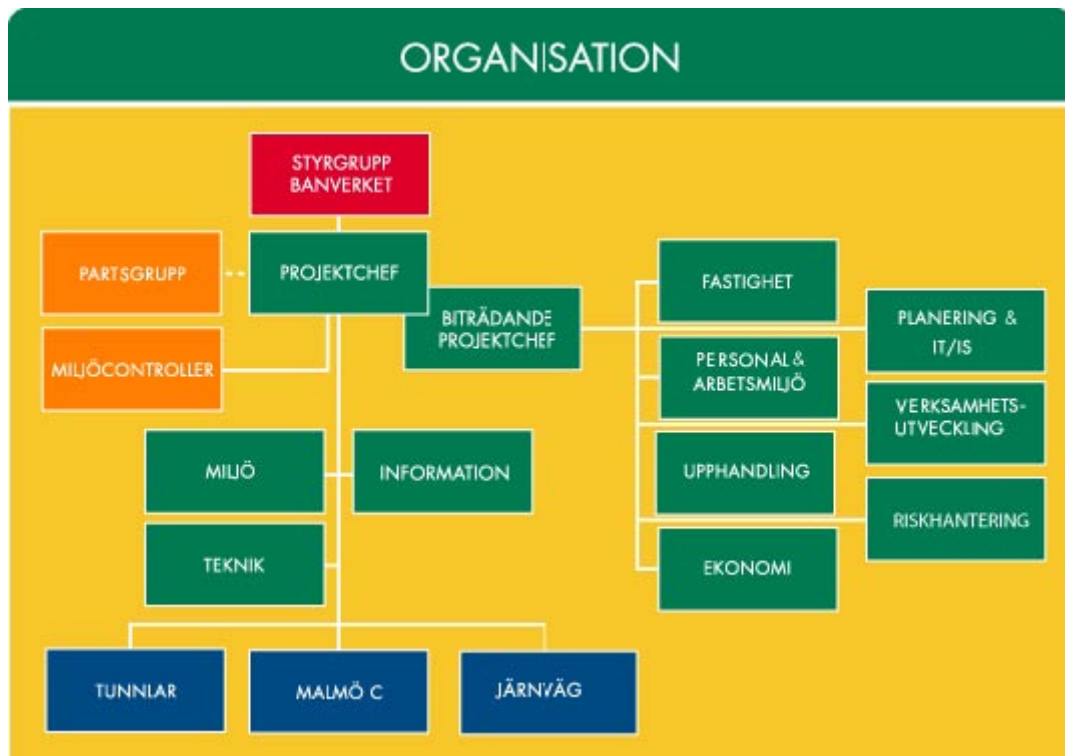
Citytunneln har annonserat 16 entreprenader. Tre entreprenader är upphandlade:

- Konsortiet Malmö Citytunnel Group, som består av tyska Bilfinger Berger AG samt danska Per Aarsleff A/S och E Pihl & Søn A/S, får i uppdrag att bygga tunnelarna och bergrummet för station Triangeln.
- NCC International AB bygger den underjordiska stationen Malmö C Nedre.
- NCC Construction Sverige AB genomför markarbeten och brobyggen i söder.

### Projektorganisation

Citytunnelprojektet ägs av Banverket som ansvarar för planering, projektering, byggande och driftsättning. En styrgrupp svarar för övergripande planering, medan det operativa arbetet leds av en projektchef. I Citytunnelprojektet ingår tre delprojekt, Järnväg, Malmö





Central och Tunnlär, med egna projektledare. Värt att notera är att organisationen både har en enhet för att hantera miljöfrågorna och en separat miljöcontroller (Björn Gillberg, som också varit miljöcontroller i Öresundsbroprojektet och i Hallandsåsprojektet).

### **Utmaningar under byggtiden**

Valet av teknik är bland annat en konsekvens av de utmaningar man förväntas möta under byggtiden.

Den största utmaningen, och akilleshälen, för Citytunnelprojektet är att projektet ska byggas inne i en storstad där övrig verksamhet, om möjligt, ska fortsätta som vanligt under byggtiden. Det ställer stora krav på planeringen. Tågtrafiken vid Malmö Centralstation måste till exempel kunna fortsätta samtidigt som man bygger en ny nedre station. Dessutom ligger angreppsschakten till stationen vid Triangeln nära en unik Jugendkyrka byggd 1905.

En utmaning för projektet är att man måste borra i grundvattenförande och delvis dåligt berg. Man har ett täckande marklager på 5–8 meter moränlera över ett kalkberg som är relativt sprucket högst upp.

Det begränsade anläggningsdjupet innebär dock att grundvattentrycket är relativt lågt, 10–15 meter vattenpelare (mvp), att jämföra med 60–70 mvp där den danska Storebält-tunneln borrades och 100–150 mvp i Hallandsås. En annan viktig skillnad mot Hallandsås är att man där arbetar i en dricksvattenakvifer, medan Malmös grundvatten är kraftigt förorenat bl a av klorerade kolväten från gamla kemtväten.

### **Teknik**

För att undvika en sänkning av grundvattennivån och se till att så lite vatten som möjligt läcker in i tunneln, kommer den att byggas med en sköldad bormaskin (TBM-teknik).

Borrmaskinen förhindrar vatten från att tränga in i tunnelröret under borrhningen, som kan ske mot fullt grundvattentryck. Själva tunnelröret byggs inne i maskinen, som en tunnel i tunneln, och består av förtillverkade betongelement. Tunneln ska därför bli vattentät från början.

Betongelement förs in bakifrån i takt med att borrmaskinen rör sig framåt. Borrmassorna förs ut på vagnar samma väg. Fogarna mellan betongelementen tätas med gummi-packningar. Under byggfasen går det inte att undvika att en del vatten kommer in i tunneln tillsammans med det utborrade stenmaterialet. Skulle det medföra risk för att grundvattnet sjunker, utöver det tillåtna, kan vatten pumpas in i berget igen.

Borrhningen börjar i Holma. Borrmaskinerna placeras i öppna schakt som sträcker sig från tunnelmynningen söderut, sedan arbetar de sig norrut mot Malmö C.

Denna teknik måste anses vara beprövad. Den har bland annat använts för Metron i Köpenhamn, tåg tunneln under Stora Bält och i Engelska kanaltunneln. Ett problem för projektet är dock ”ryggsäcken” från Hallandsåsprojektet, där tunnelborrmaskinen Hallbora körde fast efter bara tretton meter. Det handlade visserligen om en annan typ av maskin i en annan typ av berg, men projektet har ändå fått lägga kraft på att förklara skillnaderna (se kommunikationsstrategi).

### **3.3.2 Beslutsprocessen**

#### ***Aktörer på beslutsarenan***

Exempel på viktiga aktörer på beslutsarenan.

- Malmö stad (Kommunstyrelse, kommunfullmäktige, stadsbyggnadskontoret).
- Malmöhus läns landsting/Region Skåne.
- Länstrafiken Malmöhus/Kommunförbundet för Malmöhus Trafik/Region Skåne.
- Kommunförbundet Malmöhus.
- Banverket.
- SJ.
- Citytunnelkonsortiet (1997–2001).
- SVEDAB (Svensk-Danska Broförbindelsen).
- Sakägare, till exempel Posthuset och HSB.
- Miljöorganisationer, främst Aktion Skånemiljö.
- Länsstyrelsen.
- Miljödomstolen i Växjö.
- Miljööverdomstolen vid Svea hovrätt.
- Statens förhandlingsman Sven Hultström.
- Regeringens utredningsman Per-Erik Örtendahl.
- Regeringen (inklusive miljödepartementet).
- Riksdagen.

Hur och när de olika aktörerna involverades i beslutsprocessen framgår under nästa rubrik.

## **Stegen i beslutsprocessen**

### **1990**

- I översiktsplanen för Malmö 1990 föreslås att Södra stambanan ska dras fram till Öresundsbron via en tunnel längs kusten via Ribersborg och Limhamn.

### **1991**

- Sveriges och Danmarks regeringar sluter i mars 1991 ett avtal om en fast förbindelse över Öresund.
- I överenskommelsen om trafik och miljö (SOU 1991:19) mellan statens förhandlingsman Sven Hulterström, dåvarande Malmöhus läns landsting, Malmö stad och kommunförbundet Malmöhus konstateras att ”det visat sig vara tekniskt möjligt att ansluta en kommande Öresundsbro till järnvägsnätet vid Malmö C i en tunnel genom staden under Kungsparken-Pildammsparken-Pildammsvägen”. Kostnaden beräknades till 4 000–5 000 Mkr och byggtiden beräknades till 4–5 år. Tunneln skulle stå klar senast när Öresundsbron stod klar, det vill säga 1998. Motsvarande paket för Stockholmsregionen tas fram av Bengt Dennis och för Göteborgsregionen av Ulf Adelsohn.
- Regionen tar på sig ansvaret att, genom det planerade kommunalförbundet, studera effekterna av tunneln liksom de ekonomiska, organisatoriska och tekniska förutsättningarna för att genomföra projektet. Till grund för överenskommelsen finns en utredning som gjorts på uppdrag av förhandlingsmannen, Banverket, Malmö stad samt Länstrafiken Malmöhus.

### **1992**

- I en ny överenskommelse om åtgärder i infrastrukturen (SOU 1992:114) mellan statens förhandlingsman och kommunalförbundet för Malmöhus läns kollektivtrafik i juni 1992 behandlas anslutningarna till Öresundsbron. Yttre ringvägen i Malmö finansieras och Citytunneln förutsätts bli genomförd med SVEDAB som huvudansvarig men med medverkan av Banverket, Malmöhus trafik och Malmö stad. Ett slutligt avtal om finansieringen bör träffas senast den 15 januari 1993.

### **1994**

- I en statlig utredning tillsatt 1994 (SOU 1994:78) klagörs förutsättningarna för Citytunneln i Malmö. Citytunneln betecknades som ett byggnadstekniskt komplicerat projekt. Utredaren föreslår att en fördjupad teknisk prövning av tunneln först skall genomföras och att förutsättningarna för en gemensam finansieringslösning mellan staten och regionen därefter skall undersökas.
- Tanken på Citytunneln presenteras i samband med översiktsplanen för Brostaden 1994 (Öp 2010).
- I översiktsplan för Citytunneln i Malmö (Öp 2012) överges idén med järnväg längs kusten till förmån för en tunnel under centrala Malmö, vilket skall främja både den nationella och regionala tågtrafiken till och från Malmö.

### **1995**

- SVEDAB får 1995 i av regeringen uppdrag att utreda teknik och kostnader för Citytunnelprojektet.

## 1996

- SVEDAB överlämnar utredningen ”Citytunneln, Utredning om teknik och kostnader” till kommunikationsdepartementet den 2 februari 1996. Svedab-utredningen konstaterar bland annat att tunneln bör borras med en tät, sköldad fullortsborrmaskin för att undvika grundvattenproblem.
- Kommunalförbundet för Malmöhus läns kollektivtrafik överlämnar den 3 mars 1996 till regeringen två kompletterande utredningar om Citytunnelns effekter på tillgänglighet, resande och lokalisering samt om Citytunnelns betydelse för integrationen mellan Danmark och Sverige. Samtliga dessa utredningar remissbehandlas.
- På grundval av gjorda utredningar undertecknar regeringen en avsiktsförklaring om finansiering och genomförande.

## 1997

- I februari 1997 träffas ett huvudavtal om ansvars- och kostnadsfördelning mellan de fyra parterna Banverket, SJ, Malmö kommun och dåvarande Kommunförbundet för Malmöhus Trafik (nuvarande Region Skåne). Parterna bildar Citytunnelkonsortiet i Malmö för projektering och genomförande av Citytunneln.
- Den 5 november 1997 godkänner riksdagen avtalen om en ny järnväg i en tunnel under centrala Malmö och överenskommelsen om hur projektet ska finansieras.

## 1998

- Kommunfullmäktige i Malmö antar den 25 februari 1998 en ny översiktsplan för Citytunneln (Öp 2022). Den förutsätter att tunneln borras enligt SVEDAB rekommendation. Detta ger, till skillnad från föregående översiktsplan, större frihet att välja linjesträckning och stationslägen, då tunneln kommer att ligga så djupt att parker och bebyggelse inte påverkas.
- Den 1 mars 1998 får Citytunneln sin VD och byggherreorganisationen etableras.

## 1999

- Våren 1999 genomförs ett samråd mellan myndigheter, kommuner, miljöorganisationer och allmänhet med en förstudie som underlag.
- Länsstyrelsen beslutar, mot bakgrund av förstudien, att projektet kan medföra betydande miljöpåverkan. Därför utarbetas en järnvägsutredning med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning.

## 1999–2000

- Järnvägsutredningen redovisar hur olika studerade systemalternativ uppfyller projektets ändamål. Järnvägsutredningen är ett underlag dels för beslut om på vilket alternativ järnvägsplanerna ska baseras och dels för regeringens tillåtlighetsprövning.
- Utökat samråd hålls med allmänhet, organisationer och myndigheter.
- I juli år 2000 lämnar Citytunneln in ansökan till Banverket om tillåtlighet enligt 17 kapitlet miljöbalken.

## 2001

- Banverket kommer med ett eget yttrande och lämnar den 4 maj 2001 in Citytunnelns ansökan om tillåtlighet till regeringen. Projektet ska prövas enligt lagen om byggande av järnväg och enligt miljöbalken.  
I ett yttrande till Miljödepartementet skriver Banverkets generaldirektör Bo Bylund att verket ”tillstyrker att regeringen beslutar tillåta Citytunneln i enlighet med den slutgiltiga ansökan från Citytunnelkonsortiet”.
- Parterna bakom Citytunneln enas i augusti 2001 om ett nytt projektavtal för Citytunneln. I avtalet, som tagits fram av regeringens utredare Per Anders Örtendahl, regleras hur projektet ska finansieras och att Banverket står som ensam ansvarig huvudman för projektet.
- Den 14 december 2001 godkänner Sveriges riksdag regeringens föreslagna järnvägs-satsningar fram till år 2015. Beslutet innebär det slutgiltiga beskedet om hur Citytunnelprojektet ska finansieras.

## 2002

- Den 1 januari 2002 övertar Banverket, som ensam ägare, ansvaret. Citytunnelkonsortiet avvecklas och ersätts av Citytunnelprojektet. Citytunnelprojektet ska ansvara för planering, projektering, upphandling, byggande och driftsättning av Citytunneln. Byggstart planeras nu till år 2004, då hela tillstånds- och projekteringsprocessen, inklusive upphandlingar, beräknas vara klar.
- Den 1 mars 2002 lämnar Citytunnelprojektet in en ansökan om tillstånd och villkor enligt miljöbalken till miljödomstolen i Växjö. Ansökan gäller dels en obligatorisk prövning av grundvattenpåverkan och byggande i vatten och dels en frivillig prövning av miljöfarlig verksamhet.

## 2003

- Den 6 mars 2003 meddelar regeringen Citytunnelprojektet tillåtlighet enligt miljöbalken. Beslutet innebär att järnvägsplaner, där bland annat utformning och markbehov beskrivs mer detaljerat kan upprättas, att Miljödomstolen kan påbörja prövningen av Citytunnelprojektet samt att upphandlingar av nödvändiga byggnadsarbeten kan inledas.
- Järnvägsplanerna ställs ut på olika platser i Malmö så att allmänhet, myndigheter, fastighetsägare och andra berörda kunde ta del av dem och yttra sig. Citytunnelns båda järnvägsplaner beskriver Citytunnelns utformning och de markområden som behöver tas i anspråk, liksom de fastigheter som berörs av projektet.
- Den 28 maj 2003 kungörs Citytunnelns miljöprövning av miljödomstolen. Domstolen har delat upp prövningen i separata etapper med en samlad dom för etapperna 1–3. Den första etappen gäller vattenverksamheten för byggandet av den underjordiska stationen Malmö C Nedre. Den andra etappen gäller vattenverksamheten för byggandet av tunnlarna och station Triangeln. Den tredje etappen omfattar vattenverksamheten för betongtunnlar, portal och ramp i söder samt spår vid Hyllie-Vintrie.
- Förhandlingen om första etappen (vattenverksamheten för byggandet av den underjordiska stationen Malmö C) genomförs i månadskiftet september-oktober 2003.
- I december lämnar Citytunneln in ansökan om bygglov för underjordiska arbeten.
- Fredagen den 19 december meddelar miljödomstolen första domen i prövningen av Citytunneln.

- Domen överklagas av en sakägare, Posthuset, till miljööverdomstolen. Det formella skälet är de sättningar som miljödomen tillåter i samband med tunnelbygget.
- Efter att inkomna synpunkter sammanställts och besvarats av Citytunnelprojektet godkänds järnvägsplanerna av länsstyrelsen i Skåne. De skickas därefter vidare till Banverkets huvudkontor för fastställande.
- Banverket fastställer järnvägsplanen för Citytunnelbanan, det vill säga järnvägen från Malmö C till Hyllie samt förbindelsespåret vid Vintrie.
- Beslutet överklagas till regeringen av lokala bostadsrättsföreningar.

## 2004

- Förhandling om den andra etappen (vattenverksamheten för byggandet av tunnlarna och station Triangeln) genomförs den 2–5 februari 2004.
- Miljööverdomstolen vid Svea hovrätt undanröjer i mars miljödomstolens dom i etapp 1. MÖD anser att uppdelningen i tre separata domar utgör rättegångsfel.
- Förhandlingen om den tredje etappen (vattenverksamheten för betongtunnlar, portal och ramp i söder samt spår vid Hyllie-Vintrie) genomförs i april.
- I augusti genomförs en samlad prövning av etapperna 1–3. Den omfattar såväl vattenverksamheten enligt miljöbalkens 11 kapitel som den frivilliga prövningen av miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd enligt kapitel 9.
- Den 11 november 2004 avslutas upphandlingen av Citytunnelprojektets första entreprenader med kontraktens undertecknande (Konsortiet Malmö Citytunnel Group, NCC International AB och NCC Construction Sverige AB).
- Den 20 december 2004 avkunnarmiljödomstolen den första deldomen, som avser den samlade prövningen av etapperna 1–3.

## 2005

- Miljödomstolens prövning av den fjärde och sista etappen, som gäller vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet för förbindelsespåren vid Lockarp, genomförs den 24–26 januari 2005. Tidpunkt för dom har ej kungjorts i skrivande stund, den 16 juni 2005.
- Den 17 februari 2005 fastställer regeringen Citytunnelprojektets järnvägsplan för sträckan från Malmö C till Hyllie samt förbindelsespåret vid Vintrie. Därmed har den sista och avgörande pusselbiten inför Citytunnelns byggstart fallit på plats.
- Det första spadtaget tas den 8 mars.
- Den 17 april vänder sig Aktion Skåne-Miljö till miljöminister Lena Sommestad. Miljööverdomstolen har tidigare avvisat Aktion Skåne-Miljös rätt att överklaga bygget av Citytunneln i Malmö. Föreningens ordförande Östen Drakfelt menar att föreningen diskrimineras genom, att de inte har rätt att överklaga och att de inte får det statliga bidrag som de anser sig ha rätt till.
- Citytunnelns andra järnvägsplan, som gäller förbindelsespåren vid Lockarp, väntas bli fastställd av Banverket under våren. Denna järnvägsplan påverkar inte projektets byggstart, eftersom spårbygget vid Lockarp inleds först om två år.

## **Kommentarer till beslutsprocessen**

### **Kostnader för tillståndsprocessen**

Citytunnelprojektet uppskattar att tillståndsprocessen har kostat uppemot 200 miljoner, inklusive samråd och dokumentation. Men man framhåller att det är väldigt svårt att säga exakt var gränsen går mellan tillståndsprocessen och den tekniska dokumentation som hör till "vanlig" projektering. Mer än hälften av kostnaden är konsultkostnader. MKB-processen har tagit 3–4 år och ansökan fyller 2–3 hyllmeter.

Dokumentationen omfattar:

- Huvudhandling och systemhandling.
- Underlagsrapporter.
- Teknisk beskrivning.
- MKB.
- Ansökan.

En kommentar från Citytunnelprojektets miljöchef, Wollmar Hintze, är att: "Man ska inte underskatta det arbete och den vånda det innebär att ta fram underlaget för tillståndsprocesserna, det är ett stort projekt i sig själv".

En särskild utmaning är också att i ett tidigt skede – innan man handlat upp projektet – ta fram tekniska beskrivningar som kan användas i miljödomstolen. Projektets erfarenhet är att man måste gå in till domstolen med flexibla lösningar. Man måste också ha folk i organisationen som klarar att mata tillståndsprövningsprocessen med relevant material, även om man ännu inte har några entreprenörer att luta sig på.

### **Mer omfattande prövning än lagen kräver**

Ett skäl till att kostnaderna blivit så höga är att Citytunnelprojektet valt att göra miljöprövningen mera omfattande än lagen kräver. Förutom den obligatoriska prövningen enligt miljöbalkens kapitel 11 så har man frivilligt sökt för miljöfarlig verksamhet kapitel 9 (även om det förmodligen hade blivit inslag av kapitel 9 ändå). Detta har både underlättat och försvårat processen. Det ökar svårigheterna i början av processen men underlättar längre fram. Wollmar Hinzes bedömning är att "svårigheterna säkert överväger, men skillnaden är inte astronomisk".

Till fördelarna hör att det har underlättat arbetet för Malmös miljöförvaltning, som är tung remissinstans. "De var väldigt positiva till att vi prövade enligt kapitel 9." Andra fördelar är att Citytunneln mutar in att få bullra i stan etc, att man inte "kommer att ha tillståndsmyndigheten flåsande på samma sätt under bygget" och att bygget kommer att gå snabbare när det väl kommer igång.

De största nackdelarna är merarbete och att miljödomstolen fått ett större ärende att pröva.

### **Överklaganden**

En tydlig lärdom från Citytunnelprojektet är, att "Man bör räkna med att allt som kan överklagas kommer att överklagas och att detta kommer att förlänga processen". Det kan vara värt att notera att trots att alla tillstånd redan är klara och bygget redan påbörjats, vänder sig ändå Aktion Skåne-Miljö till regeringen den 17 april 2005 för att få rätt att överklaga bygget av Citytunneln i Malmö.

Några exempel på överklaganden:

- Posthuset överklagade miljödomstolens dom i etapp 1 till miljööverdomstolen.
- Bostadsrättsföreningar överklagade järnvägsplanerna.
- Den samlade domen överklagades av fyra parter: En privatperson (som inte ansågs ha klagorätt), Aktion Skåne-Miljö (som inte ansågs ha klagorätt, för det krävs minst 2 000 medlemmar), länsstyrelsen (gällande kvaliteten på avloppsvattnet) och ett antal HSB-föreningar.

En lärdom är att överklaganden kan stöka till beslutsprocessen, en annan att miljööverdomstolen är en egen viktig part i beslutsprocessen. MÖD är inte begränsad till att pröva de punkter som överklagats utan kan också ex officio ta upp andra frågor till prövning. När Posthuset överklagade hanteringen av sättningar i miljödomstolens dom över etapp 1, valde MÖD istället att pröva om miljödomstolen hanterat processen rätt. MÖD kom fram till att miljödomstolen hade begått rättegångsfel, vilket innebar att processen formellt fick börja om från början. I praktiken räckte det emellertid med att göra om delar av processen. Handlingarna var redan inne och man hade haft tre delförhandlingar. Delförhandlingarna fick istället användas som muntliga förberedelser, något som det ingår i domstolens möjligheter att ha.

Fallet är emellertid inte helt lättolkat, det finns jurister som menar att Citytunneln kunde ha vunnit om man överklagat, men genom att driva denna process hade projektet uppskattningsvis förlorat 1,5 år.

En intressant fråga är i vilken grad överklagandena kunde förebyggas och varför de aspekter som överklagades inte tillgodosågs tidigare i processen. Wollmar Hinze menar att man om möjligt bör försöka ”göra upp” med överklagande parter utanför domstol, det vill säga om möjligt försöka hitta lösningar som både parter vinner på. Detta har man bland annat försökt göra med de överklagande HSB-föreningarna, man har också fört en diskussion med länsstyrelsen för att försöka hitta en samsyn.

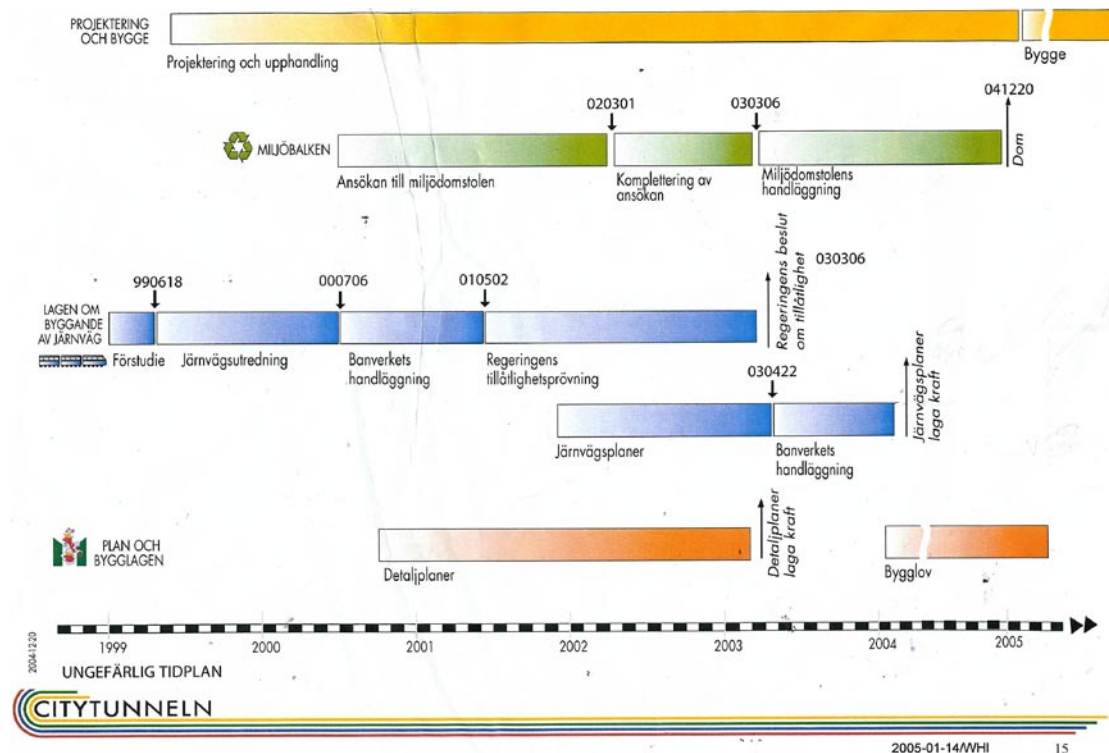
### **Beslutsprocessens robusthet**

Som redan nämnts har överklaganden stökat till beslutsprocessen och lett till att delar fått tas om – åtminstone rent formellt. Men det finns också många andra i förväg oväntade aspekter som spelat en stor roll i beslutsprocessen. En sammanfattande slutsats är att det är klokt att räkna med att det vid olika tillfällen kommer grus i beslutsmaskineriet, att detta kommer att försena processen, och att man måste ha byggt upp en beredskap för att snabbt kunna hantera dessa komplikationer.

En sådan aspekt är att Citytunneln prövats enligt flera olika parallella spår: Miljöbalken (kapitel 9 och 11), lagen om byggande av järnväg samt plan- och bygglagen. De viktigaste beslutande instanserna är regeringen, miljödomstolen och Malmö kommun. Detta har skapat flera olika utmaningar för projektet.

Ett problem är att myndigheterna normalt inte samordnar sig. De parallella processerna innebär till exempel att Citytunneln får tre olika bullervillkor, från regeringen (järnvägs-lagen), från miljödomstolen (miljöbalken) och i den kommunala detaljplanen (plan och bygglagen). Detta är en utmaning projektet måste kunna hantera, man måste också prata med varje part för sig. Det förtjänar dock att påpekas att miljöförvaltningen i Malmö har insett hur invädda beslutsspåren är i varandra. De har medvetet lagt ner frågan om





De olika spåren (Miljöbalk, lagen om byggande av järnväg och plan och bygglag i beslutsprocessen.

stomljudd i järnvägsplanen och väljer att låta miljödomstolen hantera frågan. De parallella processerna innebär också att projektet får olika tillsynsmyndigheter, för regeringsvillkoret är länsstyrelsen tillsynsmyndighet, för miljödomstolens bullervillkor är miljöförvaltningen tillsynsmyndighet och för byggnadsvillkoren i detaljplanen är stadsbyggnadsnämnden tillsynsmyndighet.

Ett annat problem är att beslutsspåren flätas in i varandra och i viss mån är beroende av varandra. Det innebär att den långsammaste beslutsprocessen alltid bestämmer takten för den samlade tillståndsprocessen, och står någon av processerna still, står samtliga stilla.

Schematiskt kan man säga att regeringens handläggning skapat störst problem. Miljödomstolens hantering har orsakat förseningar, medan den lokala processen, med några undantag har "tuffat och gått" utan större problem.

Ett konkret exempel är att Citytunneln lämnade in ansökan till miljödomstolen den förste mars 2002. Miljödomstolen valde emellertid att vänta in regeringens prövning enligt byggande om järnväg, där Citytunneln hade lämnat in ansökan den andre maj året innan. Problemet var bara att denna prövning tog 22 månader, och därmed blev också miljödomstolens handläggning försenad.

Några andra exempel på aspekter som försenat/stökat till processen är:

- Sjukdom, bland annat fick en förhandling i miljödomstolen ställas in eftersom miljørådet Bertil Noren blev sjuk i influensa.
- En försenande faktor är också att det inte räcker med muntliga besked för att projektet ska kunna agera. Ett konkret exempel är det tillfällighetsbeslut, som krävdes för att kunna ställa ut järnvägsplanerna och komma vidare i processen. Där tog det tre veckor från muntligt till skriftligt besked och under tiden kunde inte projektet göra någonting.

- Regeringens tillståndsprövning tog mycket längre tid än beräknat. Denna ska göras tidigt och ge vägledning för resten av processen. Men regeringsprövningen, som handlades av miljödepartementet, drog som nämnts ut på tiden och tog hela 22 månader. Detta berodde på en rad samverkande faktorer, handläggaren kom att bytas ut på grund av barnledighet, semesterar kom mellan, annat kom emellan samt att miljödepartementet inte hade den backup som krävdes. Möjligen har departementet bättre resurser idag, Citybanan i Stockholm behandlade man på halva tiden, 11 månader.
- Remissförfarandet skapar sina speciella problem. Även om ingen av de cirka 15 remissinstanserna, Fiskeriverket undantaget, var särskilt aktiva måste de ändå försvara sina positioner genom att tvinga sig ställa frågor. En enkel tumregel är att 20 procent av frågorna är relevanta, medan 80 procent är mer eller mindre ”udda”. Organisationen bör därför ha beredskap att konstruktivt besvara också mera oväntade frågor.

Hot mot beslutsprocessen kan också komma från oväntat håll. Ett exempel var ett regeringsvillkor som innebar att CTP för att få fortsätta processen måste ta fram en speciell plan för säkerheten i tunneln under driftskedet. Denna skulle godkännas av tre myndigheter (Räddningsverket, Boverket och Malmö Brandkår). Arbetet var visserligen gjort, men man hade inte presenterat det på det sätt som krävdes av myndigheterna. För att inte försenas fick projektet ta fram en plan i ilfart och presentera den för samtliga myndigheter. Situationen komplicerades av att regeringen i samma veva gett Boverket i uppdrag att utreda tunnelsäkerhet. Detta var visserligen en ren tillfällighet som inte hade något med Citytunneln att göra. Men det var, enligt Wollmar Hintze ”lätt att drömma mardrömmar om att vi skulle behöva invänta den utredningen, en utredning som för övrigt fortfarande inte är färdig”.

En sammanfattande slutsats är att det alltid kommer att dyka upp komplikationer under resans gång. Därför måste man redan från början bygga en projektorganisation som klarar att snabbt och offensivt hantera komplikationer, strul och oförutsedda händelser i beslutsprocessen. Det finns också en hel del man själv kan göra för att få en mera väloljad process. Ett exempel, som tidigare nämnts, är att försök nå frivilliga överenskommelser med sakägare. En annan praktiskt detalj som Citytunnelprojektet anser sig ha tjänat ett antal månader på, är att man hyrde en tillräckligt stor lokal som ständigt stod ”stand by” för förhandlingar med miljödomstolen, istället för att gå ut och försöka hitta lokaler vid varje tillfälle.

Det finns ett också ett politiskt inslag i beslutsprocessen som måste hanteras för att förebygga förseningar. Något som kräver ett omfattande fotarbete i ”maktens boningar”, inte minst genom att ofta vara på plats hos ansvariga departement. Det klarar inte kommunen, det måste vara kontakter på hög nivå, menar Wollmar Hintze. Citytunnelprojektet har haft dessa kontakter via Banverkets generaldirektör, Bo Bylund, som också lett energiförhandlingarna.

### **Splittrad projektorganisation skapar problem**

En tydlig erfarenhet från Citytunnelprojektet är att en splittrad projektorganisation kan skapa stora problem. Mellan februari 1997 och 2001 hade ett konsortium mellan Banverket, SJ, Malmö kommun och dåvarande Kommunförbundet för Malmöhus Trafik ansvar för Citytunnelprojektet.

Wollmar Hinze menar att det är mycket svårt att låta konsortier driva projekt av denna typ. Ansvarsförhållandena måste vara mycket tydliga. Det är huvudskälet till att man avvecklade Citytunnelkonsortiet och 2002 lät Banverket ensamt vara ansvarigt för att driva projektet.

### **Konsulter räcker inte**

Inledningsvis använde sig Citytunnelprojektet mycket av externa konsulter, de stod för mer än hälften av arbetet när det gällde underlaget för beslutsprocessen.

Wollmar Hintze menar att detta skapade problem. ”Det visade sig att vara mycket svårt för konsulterna att hänga med, de var inte tillräckligt insatta. När tillståndsansökan sattes samman i slutet av 2001, insåg man att en sådan process i ett stort projekt inte kan drivas av konsulter. Man måste ha eget folk som kan driva processen, och det går inte heller att anställa folk rakt över disk. De måste komma in i projektet och det tar ett år. Däremot behöver man konsulter för att tillföra den absoluta spetskompetensen.”

### **Kommunen är en nyckelspelare**

Malmö kommun har varit en aktiv och stöttande part i tillståndsprocessen. Wollmar Hinze menar att det inte går att driva ett projekt av denna typ om man är på kant med kommunen. ”Det finns inte en chans. Kommunen måste vara med, det är nästan så att kommunen ska vara medsökande, även om det inte fungerar så formellt.”

### **3.3.3 Debattarenan**

Den allmänna debatten har kännetecknats av att de flesta aktörerna, inklusive media, varit neutrala eller positiva till projektet. Kritiken har framförallt handlat om finansiering, alternativ och byggoro.

#### ***Frågor i fokus i den allmänna debatten***

Frågeställningarna är ungefär de samma över tiden:

- Den viktigaste frågan rör finansiering och den har varit i fokus hela tiden. Finansieringsfrågan har både handlat om totalkostnaden för projektet och om hur kostnaderna ska fördelas mellan de olika parterna. Den samlade bedömningen av publiciteten kring finansieringsfrågan har legat kring nästan neutralt/något negativt.
- Alternativfrågan var viktigare i början. Den är delvis kopplad till ekonomi/finansiering och är den fråga som har gett mest negativ publicitet. Debatten har både handlat om konkreta alternativ (kan man inte bygga så här istället?) och en mera generell alternativdiskussion (finns det inte bättre sätt att använda skattepengarna?).
- Byggoro är en tredje frågeställning, framförallt i debattinlägg från privatpersoner. Det skapades till början en bild av att Citytunneln skulle ”dra upp träden i alla parker och förstöra hela stan”.

I det första fallet har debatten framförallt handlat om de alternativ Citytunnelprojektet själv tog fram (till exempel kustbana, spårväg etc). Citytunneln har också ställts mot andra infrastrukturprojekt. Här har frågan varit vilka järnvägsprojekt i Sverige som är mest angelägna/samhällsekonomiskt lönsamma, givet att Banverkets totala budget är begränsad. Detta är en debatt som är nära kopplad till regionalpolitiken.

Den generella alternativdiskussionen handlar om att lägga pengarna på något annat som vård, skola eller omsorg. Sådana insändare syns fortfarande ibland, men det har aldrig varit någon högljudd diskussion där Citytunneln ställts emot exempelvis skolan.

Argumenten för Citytunneln har mycket handlat om de syften som tidigare angetts. Citytunneln har också gynnats av en känsla av att detta är ett ”vårt” projekt i Malmö/Skåne. Här har projektet förmodligen kunnat rida både på lokalpatriotism och ett allmänt Skåne mot Stockholm perspektiv.

Ett annat viktigt regionalt argument för Citytunneln har varit att den inte bara gynnar Malmö, utan att den de största vinnarna är kommunerna runt Malmö – Helsingborg, Lund, Ystad som knyts samman i en storstadsregion med pendlingsavstånd. Bland annat tog Citytunneln fram en utredning, Citytunnelns effekter på tillgängligheten, som visade att orter så långt bort som Hässleholm skulle få pendlingsavstånd till Malmö city. Något som fick många att skriva på ett annat sätt om projektet.

## **Aktörer**

### **Media**

Citytunnelprojektet menar att man genomgående har haft bra press. De negativa inläggen kommer framförallt från privatpersoner. Det rör sig i första hand om insändare och en och annan intervju. Argumenten handlar framförallt om finansiering och i viss mån byggoro. Det har också varit enstaka krönikörer som varit negativa till Citytunneln, till exempel Åke Stoltz i Sydsvenskan.

Skånska Dagbladet är den tidning som varit mest negativ, framförallt under år 2002. Kritiken har handlat om att Citytunneln kommer att ställa till oreda i Malmö och att den tar pengar från annat – det vill säga fullt naturliga invändningar. Intressant är att i och med byggstarten tycks Skånskan ha svängt och skrev att ”Nu börjar äntligen bygget”. Argumentationen nu går ut på att: ”Vi har tillhört motståndarna, men vi måste nu inse och gilla läget även om det finns mycket att kritisera i projektet”.

I övrigt har krönikörer, ledare och debattinlägg från journalister legat svagt positivt. Radio och TV har varit neutrala. Den regionala kvällstidningen Kvällsposten (KvP) är starkast polariserad, när det händer något som inte ska hända får det en stark negativ vinkling.

På ledarplats var Arbetet (numera nedlagd) positiv, KvP är positiv, Sydsvenskan, som är viktigast i förhållande till politiker och sätter agendan, mycket positiv. Ystad Allehanda var ganska positiv.

Ju längre ifrån Malmö, desto mer nyanserade/neutrala har tidningarna varit på ledarplats. Men till skillnad från exempelvis debatten om Öresundsbron har inte de nordvästskånska tidningarna varit negativa.

För att följa debatten i media använder Citytunneln en bevakningstjänst från Observer. Ett problem med Observers indelningskriterier, är dock att de är för Stockholmsanpassade. Skånskan och Sydsvenskan räknas till exempel av Observer till rikspress.

### **Politiker**

I grova drag följer de politiska partiernas inställning till Citytunneln samma linjer som inställningen till andra stora infrastrukturprojekt. Vänsterpartiet och miljöpartiet är emot, mittenpartierna tveksamma, socialdemokrater och moderater på det hela taget för. På rikspanet har socialdemokraternas inställning följt regionalpolitiska intressen, värt att notera är att det finns en intressegemenskap mellan storstadspolitikerna i frågan.

På riksplanet har statsminister Göran Persson, som under ett antal år bodde i Malmö, varit en förespråkare för projektet och var personligen med och tog det första spadtaget den 8 mars 2005. Värt att notera är att under invigningstalet sade Göran Persson att han både var glad att vara här som statsminister och som före detta Malmöbo.

Öresundsbron, Malmö Högskola och Citytunneln kan alla ses som exempel där Malmö förmodligen haft nytta av att ha en statsminister som har sett den lokala verkligheten och inte enbart sett landet ur ett Stockholmsperspektiv.

Starkt stöd för Citytunnelprojektet finns regionalt, i Skåne. En nyckelfaktor för projektet anses vara att Region Skåne kom till och lyckades samla en Skånekänsla för projektet. Här skiljer sig debatten kring Citytunnelprojektet från debatten om Öresundsbron där det fanns betydande regionala åsiktsskillnader, med starkt lokalt bromotstånd från bland annat Helsingborg,

Speciellt viktigt var att de skånska socialdemokraterna varit samlade i frågan. Citytunnels informationschef Anders Mellberg tror inte att projektet hade blivit till om Kristianstad eller Helsingborg hade varit emot tunneln.

Mest drivande i frågan är Malmö stad och då i synnerhet Malmös finanskommunalråd Ilmar Reepalu. Reepalu är en stark maktfaktor genom att han är ordförande för kommunförbundet och har goda kontakter med Göran Persson. Reepalu måste betraktas som en av nyckelpersonerna bakom Citytunnelns tillblivelse.

### **Svenskt näringsliv**

Svenskt Näringsliv/SAF har historiskt varit neutrala/positiva till Citytunneln. År 2003 gjorde organisationen emellertid ett utspel mot Hallandsåstunneln och Citytunneln. Budskapet var att Hallandsås är onödig och att Citytunneln bör omprövas. Citytunneln valde att konfrontera Svenskt Näringsliv, något som gjorde att organisationen tappade i trovärdighet och fick göra en helomvändning i frågan. En rimlig slutsats är att förslaget inte var förankrat internt och att man inte hade analyserat de möjliga reaktionerna på ett sådant utspel. (Detta utspel kommenteras också i avsnittet om Hallandsåstunneln.)

### **Miljöörelsen**

Miljöorganisationerna har i huvudsak varit neutrala/tysta när det gäller Citytunneln. Till exempel har Naturskyddsföreningen inte deltagit i debatten.

Den mest aktiva motståndaren bland miljöorganisationerna har varit Aktion Skåne-Miljö som också var en mycket aktivt motståndare till Öresundsbron. Efter att Aktion Skåne-Miljös förgrundsfigur, Barbro Melander dog, förlorade emellertid organisationen mycket av sin tyngd.

### **EU**

Citytunneln får pengar från EU:s Interregprogram. EU har också pekat ut projektet som ett av EU:s viktigaste infrastrukturprojekt.

### **Byggorganisationer**

Lokala byggorganisationer har varit mycket positiva till projektet.

## **Kommunikationsstrategi**

Citytunneln har försökt att lära av andra infrastrukturprojekt som Hallandsåstunneln, Öresundsbron och de danska landanläggningarna kring Öresundsbron när man lagt upp en kommunikationsstrategi.

Man har försökt att tillämpa ett modernt synsätt där man utgår från en analys av de olika intressenterna och deras behov. I grunden ligger att man försökt visa upp en helt annan attityd än till exempel den som gavs i Hallandsåsprojektet. Man har också medvetet försökt distansera sig från Hallandsåsprojektet.

Istället för att kommunicera att ”vi ska bygga och ni måste flytta på er”, försöker man skapa en dialog byggt på ett ödmjukt lyssnande. I detta upplägg har också legat att öppet redovisa såväl fördelar som nackdelar för olika intressenter.

En annan viktig del har varit att kommunicera kompetens och professionalitet. Istället för att ”sitta i bodar och gömma oss” har man valt att sitta mitt i stan (i gamla NK-huset), i lokaler som är tillgängliga, öppna, fräscha och har lite ”high tech feeling”. Det budskap man vill sända ut är att ”vi kan det vi gör, vi är öppna och vi lyssnar”.

I grunden för Citytunnelprojektets externa kommunikation ligger en ren faktastrategi. ”Vi ger folk fakta, så de kan bilda sig en egen uppfattning. Vi ska vi inte stoppa argument i halsen på dem” menar Anders Mellberg.

För att vara trovärdiga måste samma attityd genomsyra alla publika aktiviteter och alla som arbetar i projektet. Nyckelpersoner är de som arbetar utåtriktat, chefer, informatörer etc. Därför arbetar Citytunneln med massmediaträning och attitydfrågor. Kommunikationsförmåga är en viktig parameter vid rekrytering av nyckelpersoner.

När det gäller kontakterna med media gäller normalt att informationsavdelningen har huvudansvaret för dessa. Men man menar dock att i vissa lägen, som till exempel kriser, är det bäst om högste chefen visar sig, kavlar upp ärmarna och säger att ”här är jag, jag har ansvaret”.

Citytunnelprojektet har åkt runt och berättat för närliggande kommunstyrelser om projektet. Tyngdpunkten har legat på att öppet redovisa fakta, vad kommunerna vinner och vad de förlorar på Citytunneln.

Citytunneln har medvetet valt att inte angripa alternativen, som till exempel Botniabanan. ”Då hamnar man i sandlådan och förlorar i trovärdighet”. Projektet valde också tidigt att inte jobba mot riks- eller Stockholmsopinionen, trots att undersökningar visade att det fanns en ”enorm okunskap” om Citytunneln utanför regionen.

Informationschefen Anders Mellberg anser inte att man arbetat särskilt professionellt med lobbying. Man har inte använt sig av stora insatser av lobbyingkonsulter, utan istället arbetat i nära samverkan med lokala politiker. Man har, menar Anders Mellberg, haft mycket draghjälp av den socialdemokratiska partiapparaten. De skånska moderaterna har också varit viktiga.

Draghjälp från Reepalu har Citytunneln bland annat fått, när man uppvaktat riksdagen och trafikutskottet. Då har rollfördelningen varit att Reepalu talat för projektet, medan företrädarna från Citytunneln mer framträdde som ”torra ingenjörstyper” som skulle visa hur man kunde göra och skapa trovärdighet. ”Vi kom inte som de där lobbyisterna, snarare lite som kusinerna från landet som ville komma till Stockholm för att öppet och ärligt berätta om projektet.”

En central del av kommunikationsstrategin har varit att visa att det inte bara är Malmö som tjänar på projektet. För att visa detta har man bland annat låtit Trivector göra utredningen ”Citytunnelns effekter på tillgängligheten”. Utredningen visar hur mycket konkurrenskraftigare kollektivtrafiken blir gentemot bilen i de olika tätorterna. Där kommer man fram till att det är Helsingborg, Lund, Hässleholm och de andra orterna runt Malmö som blir de stora vinnarna. Beräkningarna visar bland annat att när Citytunneln öppnar får Hässleholmsborna upp till 17 000 nya arbetstillfällen att välja på. Idén till denna utredning fick man när man studerade utbyggnaden av järnvägsnätet runt Köpenhamn. Där kunde man tydligt se hur de kommuner runt Köpenhamn, som fick järnvägstrafik, har blomstrat i förhållande till de som inte fick det.

En annan medveten strategi är att konsekvent kommunicera att Citytunneln är ett miljöprojekt och det mest prövade projektet i Europa, när det gäller miljöpåverkan. För att kunna leva upp till detta har man bland annat gått in i en frivillig miljöprovning som ökat kostnaderna och komplicerat projektet. Anders Mellberg menar att man ”är det bygge med de strängaste miljövillkoren i Europa, något det finns folk i organisationen som har sömnsvårigheter av, men som i min värld är en framgångsfaktor”.

Citytunnelprojektet har mycket medvetet försökt skapa distans till Hallandsåstunneln. Man började som ett eget konsortium, har en egen logotype och en egen organisation – långt från Banverket. ”Banverkets Hallandsås-logotype står för kaxiga byggare som säger åt befolkningen att, flytta er nu ska vi fram. Det lider Banverket av väldigt oförtjänt, den attityden har de ju inte längre. Men det tar årtionden att tvätta bort. I vår logotyp vill vi kommunicera att vi vet vad vi gör. Vi undersöker, vi tar reda på och vi kommunicerar.”

Ett särskild kommunikativ utmaning var, när det stod klart att CTP skulle använda en tunnelborrmaskin. Kopplingen till Hallandsåsprojektet var given. CTP valde att ta tjuren vid hornen och visa upp en stor modell av borren på Skånemässan för att förklara skillnaderna mellan bormaskinerna.

Ett annat sätt att distansera sig från Hallandsåsprojektet är att personalen drillats att ”varje gång frågan om Hallandsås kommer upp, svara att vi hellre jämför oss med andra lyckosamma projekt i kalkstensberg, som till exempel, Metron i Köpenhamn. Faktamässigt är det ett mycket mer likvärdigt projekt. Det är samma kalkberg, det ligger i en storstad, borras med samma typ av maskin, och det finns tekniska konsulter som är gemensamma”.

Det är förmodligen också en fördel att Malmöborna inte ser Citytunneln som ett centralt Banverksprojekt, utan som ett lokalt Malmöprojekt. Det skapar lojalitet och vikänsla, ”Det är vår Citytunnel”. Detta val är emellertid inte okontroversiellt, eftersom Banverket har ett intresse av att skörda framgångarna av Citytunnelprojektet.

Citytunnelprojektet har också arbetat medvetet med att profilera Citytunneln som ett mänskligt projekt. Detta har man arbetat med både externt (till exempel genom att ge ut broschyrer på temat den mänskliga länken) och internt genom att försöka utveckla ett mänskligt förhållningssätt kring projektet.

### ***Erfarenheter och lärdomar***

Tiden är definitivt en aspekt som varit positiv när det gäller förankringen. Citytunneln skulle ursprungligen varit färdig år 2000, sedan var planen år 2005. ”Vi har haft oändligt med tid på oss, säger Anders Mellberg. Det ska man inte underskatta. Vi talar om kostnader för tiden, vi talar om förseningar, om att vi suttit och torrsimmat under många år. Men vi har haft stor hjälp när det gäller att förankra projektet. Det finns en mycket positiv sida av att intresset har fått smälta in.”

Det är också viktigt att tidigt skapa en kommunikationsplan och skaffa sig strategiska beslut hur man ska jobba med kommunikationsfrågan och förankra dem i organisationen. Man måste också klara ut samverkan, samarbetspartners, säkra att rätt information ges vid rätt tid och så vidare.

Anders Mellberg menar också att man tidigt bör skaffa sig uppdraget att förankra projektet hos sin styrelse eller sina uppdragsgivare. ”Annars kan du inte säga internt att vi har det uppdraget, vi har uppdraget att lägga X antal miljoner på information, att förankra med en utökad samrådsprocess, att ta höjd och berätta för folk. Vi har haft svårt att förklara internt varför vi nästintill ska vara politiska och tala om förankring.”

Det är även viktigt att arbeta med värderingar. Det räcker inte med att hålla tid, kvalitet och miljö. Personalens uppträdande är också en kritisk framgångsfaktor. Här är den ingenjörsmässiga attityden ett stort hot (”vi har rätt att bygga och vi har bäst kunskap om hur man ska bygga”). Det är viktigt att också ingenjörerna känner att projektet är till för människorna – inte teknik för teknikens egen skull.

En annan framgångsfaktor är att hjälpa organisationen att formulera och föra fram gemensamma budskap. Det ska inte finnas en enda i någon form av ledande ställning som inte ska kunna väckas klockan fyra på morgonen och ge ett trovärdigt svar på varför ska detta göras. I början fanns det folk som på frågan varför Citytunneln ska byggas svarade att ”det har väl regeringen bestämt”.

Att opinionen varit relativt positiv till Citytunneln är inte bara en fördel. Anders Mellberg menar att: ”Har man inget motstånd, drivs man inte heller till skärpa. Då blir man lätt för kaxig och det är något man ska akta sig för”. För att förebygga detta har Anders Mellberg tagit på sig rollen som intern motståndare. ”Det är jätteviktigt att ha någon internt som vågar vara djävulsadvokat och har mandat att göra det. I den rollen ligger att försöka tänka som olika externa intressenter och motståndare och se till att hänsyn till deras synpunkter och kritik tas när beslut fattas.”

### **3.3.4 Individarenan**

#### ***Dialog / Referensgrupper***

Citytunneln betecknas som ett projekt med betydande miljöpåverkan och därmed måste enligt den nya miljöbalken så kallat utökad samråd ske. För att få en kontinuerlig dialog har sju referensgrupper bildats. Sex av referensgrupperna är kopplade till de olika arbetsplatserna.

- Malmö Central.
- Fersens väg, Triangeln.
- Lockarp.
- Södra (Holma/Kulladal).
- Elinelund/ Mossängen.
- Bunkeflo/Vintrie.

Referensgrupperna består av boende, fastighetsägare, näringsidkare, hem- och skolföreningar och andra berörda som bor och verkar längs projektets sträckning.

Den sjunde referensgruppen är bildad speciellt för att arbeta med information till dem som inte har svenska som modersmål. En stor del av Malmös befolkning har utländsk bakgrund.



Citytunneln har samrått både enligt järnvägslagen och miljöbalken (kapitlen 9 och 11). Av praktiska skäl har man valt att samordna de olika samrådsprocesserna, däremot redovisas åsikterna separat.

Inledningsvis arbetade projektet med en ganska traditionell samrådsprocess, med OH-dragningar etc. För att följa lagen räcker det i princip med att sätta in kungörelser, kalla till möten och redovisa synpunkter. Men efterhand beslutade projektet sig för en högre ambitionsnivå, man ville använda samrådsprocessen för att förankra projektet. För att kalla till mötena använde man sig av helsidesannonser och skickade ut 45 000 kallelser.

Det utökade samrådet inleddes med två dagars öppet hus där man hyrde hela bottenvåningen på Petriskolan. Man hade olika stationer i olika klassrum, och det låg en kaffe- och kanelbulldoft över hela Malmö. All personal fick svarta skjortor med Citytunnelns logotype på ryggen, och de drillades i att vara öppna och lyssna. Totalt kom ungefär 1 000 personer vilket enligt Anders Mellberg, är ganska mycket för en stad i Malmös storlek.

Citytunnelprojektet har också varit ute på olika mässor som Skånemässan och Malmöfestivalen. Syftet har både varit att visa att man är ett ”folkets projekt” och att visa upp människorna som arbetar med projektet i en folklig miljö.

### **Attityder till Citytunneln**

Citytunneln har (via Temo) följt den skånska lokalbefolkningens inställning till projektet. Av hela Skånes befolkning är 53 % positiva. Över tiden har andelen positiva ökat successivt. Andelen negativa har legat mer eller mindre konstant och andelen neutrala minskat. Det är alltså framförallt de neutrala som blivit mer positiva.

I Malmö syns en liknande utveckling, men inställningen är mer polariserad, det vill säga större andel positiva respektive negativa. En förklaring kan vara att de negativa är de som direkt berörs av bygget.

I Sydvästra Skåne, det vill säga Lund, Trelleborg, Vellinge, är inställningen mera positiv. Här bor människor som får fördelar av Citytunneln utan att beröras av själva bygget.

Detsamma gäller de som bor runt östra banan, det vill säga Ystad, Skurup, Tomelilla och Simrishamn. De har redan sett fördelarna med bron och med elektrifieringen av Ystadbanan.

Stödet hos unga är större än stödet generellt och mycket större än stödet hos äldre. Det är också främst äldre som uttrycker oro i medier. Ur en personlig synvinkel är detta beteende rationellt; de äldsta kan beröras negativt under byggtiden och kommer förmodligen aldrig att kunna skörda frukterna av projektet.

### **Erfarenheter**

En generell erfarenhet är att de boende varit inaktiva i samrådsprocessen, det gäller både utställningslokalen, den utställning man arrangerade på Mobilia och samrådsmötena. Wollmar Hintze's kommentar är att ”Det är förvånande hur få som deltagit. En slutsats är att det är en mindre krets av aktiva människor som driver frågorna hårt. Och så är det alltid. Det betor på vem som råkar bo där, hur vana de är att överklaga etc”.

Vid två tillfällen har Citytunneln samlat fler besökare, inledningen på det utökade samrådet och första spadtaget, då polisen uppskattade att 1 500–2 000 personer kom, även om förmodligen många kommit för att se Göran Persson.

Samråden har emellertid haft en viktig påverkan på Citytunnelprojektet. ”Det händer något nästan magiskt när ingenjörer som hela tiden suttit bakom ett skrivbord och aldrig har mött en användare, plötsligt står öga mot öga med tant Agda och fader Gunnar som frågade vad ska detta vara bra för, varför kan ni inte flytta tunneln, här brukar jag ju gå ut med hunden.”

Per Wickenberg, samhällsforskare i Lund, har tittat närmare på hur projektet påverkats av samrådsmötena. Rent ingenjörsmässigt har inte påverkan varit så stor, sträckningen är den samma, stationerna de samma, färgvalet det samma, även om det finns några exempel där projektet fått viktig information på samrådsmötena som man inte kände till. Brunnarna i Holma är ett sådant exempel. Men det är också tydligt att samrådet har en stor psykologisk inverkan på projektet. Erfarenheterna från Hallandsås visar också att lokalbefolkningen där hade viktig information som projektet inte ville eller förmådde att ta emot.

### 3.3.5 Reflektioner och slutsatser

Jämfört med många andra infrastrukturprojekt har Citytunnelprojektet möts av ganska litet öppet motstånd. Något som står i stark kontrast till den mycket inflammerade debatten kring Öresundsbron, ett projekt som Citytunneln är nära kopplat till.

En förklaring är att Citytunneln aldrig blivit någon stor symbolfråga vare sig inom politiken eller i miljödebatten. Citytunneln har inte heller – som Öresundsbron blev – blivit en del av den lokala skånska bypolitiken. Opinionen har förmodligen också färgats av att Citytunneln kan ses som en naturlig följdinvestering till Öresundsbron, en investering som dessutom stärker järnvägstrafikens konkurrenskraft mot biltrafiken.

Lokal samverkan och den lokala ”vi-känslan” kring projektet tycks också ha varit en viktig framgångsfaktor. Att Region Skåne bildades och var positivt till projektet betydde mycket, Malmö Stads engagemang likaså. För många Malmöbor/skåningar har Citytunneln blivit ”vår tunnel”.

Att merparten av befolkning, media och beslutsfattare varit neutrala innebär emellertid inte att besluts- och planeringsprocessen varit smärtfri. Som det ser ut nu kommer Citytunneln att kunna invigas år 2011, elva år efter Öresundsbrons invigning. Kostnaderna ser också ut att bli ungefär dubbelt så höga som i de tidigaste beräkningarna.

Frågan om finansiering har ständigt hängt som ett mörkt moln över Citytunnelprojektet, i synnerhet under perioden fram till 2002 då ett konsortium med flera finansiärer drev projektet. Helt klart är att denna projektmodell skapade stora problem, vilket var huvudskälet till att den avvecklades. Delat ansvar tenderar i praktiken att leda till att ingen tar ansvar. Andra skäl till finansieringsproblemen är att kostnadsökningar (i takt med att man fått in bättre underlag för kostnadsberäkningarna) och att Citytunneln varit en del av den allmänna rikspolitikiska dragkampen om infrastrukturpengar.

En lång rad faktorer och ”oförutsedda” händelser har bidragit till att försena tillståndsprocessen. Beslutsprocessen enligt den nya miljöbalken kan varken sägas vara stryktålig eller särskilt robust. Därför är det lika bra att redan från början räkna med bakslag och omtag i tillståndsprocessen.

Problem har både uppstått i miljödomstolens och i regeringens handläggning. Tillståndsmyndigheterna har otillräcklig redundans, vilket betyder att naturliga inslag i arbetslivet, som sjukdom, semester och föräldraledighet, kommer att leda till förseningar. Detta problem tycks ha varit särskilt uttalat på miljödepartementet. Att miljööverdomstolen ansåg att miljödomstolen i Växjö begått rättegångsfel försenade också processen. Tillståndsprocessen innehåller flera parallella delprocesser (järnvägslag, miljöbalk samt plan och

byggslag) som delvis är beroende av varandra. Bristande samordning mellan olika aktörer gör att den för tillfället långsammaste delprocessen kommer att bestämma takten för hela processen. Överklaganden förlänger självfallet också handläggningstiden, även om detta måste ses som en integrerad del av processen. Man ska också vara beredd på att ett projekt kan bli slagträ i andra debatter, som till exempel när Svenskt Näringsliv gör ett utspel som i första hand är riktat mot kostnaderna för Hallandsåstunneln.

En viktig lärdom är att projektorganisationen själv måste ta aktiva initiativ för att ”smörja” processen, en annan att man måste ha en projektorganisation med beredskap och kapacitet att snabbt hantera komplikationer och behålla initiativet. En tredje lärdom är att man måste bygga en egen organisation som klarar att driva processen, det räcker inte med att lita till konsulter.

Exempel på åtgärder man kan vidta för att underlätta processen är (förutom det triviala rådet att lämna in bra underlag till miljödomstolen), att försöka hitta frivilliga överenskommelser med sakägare som annars kan förväntas överklaga, att alltid ha en lokal färdig för förhandlingar med miljödomstolen och att ha ”löpare i maktens boningar”.

Citytunnelprojektet har medvetat valt att lägga ribban högt när det gäller miljön. Man har frivilligt gjort en mer omfattande miljöprövning än lagen kräver och använt Björn Gillberg som miljöcontroller i projektet. Detta kan ses som en försäkringspremie där priset är ökade kostnader och en mera komplicerad miljöprövning. Vinsten är en smidigare byggprocess där man förhoppningsvis ska slippa överraskningar och komplikationer. Innan projektet är avslutat är det för tidigt att bedöma om den högre ribban totalt sett förenklar eller försvårar projektet, även om bedömningen just nu tycks vara att prövningen enligt miljöbalkens kapitel 9 totalt sett varit svagt negativ för projektet.

Erfarenheterna från Citytunnelprojektet visar också vikten av att tidigt skaffa sig ett problemformuleringsprivilegium och att självmant ta tag i potentiell kritik och desarmera den. Några exempel på hur Citytunnelprojektet försökt ta initiativet i debatten:

- Analys av alternativ till Citytunneln.
- Visat på att orterna runt Malmö är de stora vinnarna på Citytunneln. Frågan: ”What’s in it for me?” för olika intressentgrupper har varit en viktig utgångspunkt.
- Samhällsekonomisk modell som visar på svagheter i Banverkets kalkylmodell.
- Visat upp en stor modell av tunnelbormaskinen för att förklara skillnaderna gentemot den maskin som användes i Hallandsåsprojektet.
- Jämfört Citytunneln med lyckade borrhade tunnlar i liknande kalkstensberg (istället för med Hallandsåstunneln).
- Medvetet markerat distans till Hallandsåsprojektet (och till Banverket).
- Mer omfattande miljöprövning än lagen kräver.

Man ska dock vara medveten om att tidigt lanserade förslag och problemformuleringar kan fortsätta att förfölja projektet länge. Ett exempel, som fortfarande dyker upp i debatten, är ett tidigt förslag till sträckning som Malmö kommun tog fram och som skulle ha inneburit att många träd i Malmös parker fick offras. En annan reflektion är att ur kommunikativ synvinkel kan det verka väl ambitiöst att arbeta med en målformulering med sju olika delmål/ändamål. En koncentration här borde ha underlättat kommunikationen.

Värderingar, kultur och attityder (i Citytunneln bland annat öppenhet, ödmjukhet och kompetens) är mycket viktiga. De är faktorer som måste genomsyra alla delar av organisationen och då i synnerhet chefer och andra personer med många omvärldskontakter.

Av särskild vikt är att hantera de ingenjörsmässiga och teknikorienterade attityder som ofta finns i denna typ och projekt. Verktyg att hantera detta är att en informationschef med ett mycket tydligt mandat att arbeta strategiskt och att förankra projektet, en väl förankrad kommunikationsplattform, massmediaträning, att arbeta institutionaliserat med djävulsadvokater och inte minst möten med dem som berörs av projektet. Tydligt är att den effekt en väl genomförd samrådsprocess har på den egna organisationen inte ska underkattas. Samrådsprocessen är inte bara ett sätt att ge boende möjligheter att lämna synpunkter på projektet utan är minst lika viktig för hur den påverkar den egna projektorganisationen.

Däremot ska man inte vara säker på att all kritik kommer fram på samrådsmöten, eller ens att de synpunkter som kommer fram är representativa. Man kan inte heller utgå ifrån att ”hälsan tiger still”.

Avslutningsvis kan man säga att de två största externa utmaningarna för projektet tycks ha varit finansieringen och förseningar i framförallt miljödomstolens och regeringens handläggning. De största interna utmaningarna har varit att bygga upp en tillräckligt starkt organisation som snabbt kan hantera komplikationer, hantera ingenjörsmässiga attityder internt och hålla upp beredskap och krismedvetande också under perioder då man inte möter starkt externt motstånd. Under dessa perioder är det nödvändigt att försöka bygga in detta motstånd i de interna beslutsprocesserna, till exempel genom att jobba med djävulsadvokater

## **3.4 Hallandsåsprojektet**

### **3.4.1 Inledning**

Järnvägstunneln genom Hallandsås är ett intressant projekt så till vida att det med råge uppfyller alla kriterier på en ”Great Planning Disaster”. Det uppfyller också väl sjunde och åttonde budorden i Gunnar Adler Karlssons i tio budord för tekniker, nämligen att:

- Allt som kan gå fel, går också fel förr eller senare.
- Allt som inte kan gå fel, går också fel förr eller senare.

Beroende på hur man räknar har projektet fördyrats med en faktor fem till åtta. Tunneln skulle ha varit färdig för nio år sedan, enligt den nuvarande planen blir den totala byggtiden runt 20 år, mot ursprungligen planerade fyra. Projektet är också intressant för att det trots – eller kanske just på grund av – att det framställts som ett miljöprojekt, kantats av en rad miljökatastrofer. Medialt har det hävdats att projektorganisationen mer varit besjälad av att ”besegra berget”, och att med rå kraft övervinna de hinder naturen sätter upp än att arbeta i enlighet med miljön. En inställning som också speglas av dåvarande kommunikationsminister Ines Uusmans klassiska uttalande: ”Kan man åka till månen och tillbaka bör man också kunna gräva en tunnel genom Hallandsåsen”.

Värt att notera är också att lokala aktörer – främst Båstad kommun – spelat en mycket aktiv roll när det gäller att projektet överhuvudtaget kom till stånd, men också i projektets utformning och i hanteringen av de olika kriser som uppkom under projektets gång. Andra intressanta faktorer är det bristande planeringsunderlaget som bland annat visar sig i att projektet genomförs trots att det inte anses samhällsekonomiskt lönsamt. Hallandsåsprojektets många tekniska misslyckanden berodde inte – som ibland sagts – på att berget skulle vara dåligt – utan på att planeringen var dålig.

Det är också få projekt som fått så stor medial uppmärksamhet, utsatts för en så omfattande granskning, och där de olika turerna är så väldokumenterade. Projektet har också kallats tunneln med nio liv, eftersom det är få andra projekt som lyckats leva vidare, trots att det flera gånger varit mycket nära att läggas ner.

Hallandsåsprojektet är också intressant för att det enligt Olof Holmstrand från Banverkets Miljögranskningsgrupp finns klara paralleller med slutförvarsprojektet:

- Omfattande projekt med inslag av bergbyggande.
- Komplicerade och svårbegripliga projekt.
- Långt utdragen tidsplan med början i 1970-talet.
- Lagstiftning har ändrats under projekttiden.
- Tidig alternativbindning.
- Kontroversiella och välkända projekt.
- Grundläggande syftet är miljöförbättring. ”Miljöprojekt.”
- Svårigheter att hantera alternativfrågorna.

### **3.4.2 Beskrivning av projektet**

Tunnelprojektet är en del av upprustningen av Västkustbanan mellan Göteborg och Malmö. Det omfattar 14,5 kilometer ny dubbelspårig järnväg varav 8,6 går genom en tunnel under åsen. Bygget består av två tunnlar för ett spår i vardera riktningen med ett inbördes avstånd på 25 meter. Tunnelprojektet ska ersätta ett gammalt enkelspår genom Sinarpsdalen som färdigställdes 1885. Enkelspåret över Hallandsås är en i järnvägssammanhang klassisk flaskhals. Sträckningen över åsen har ända sedan den byggdes varit besvärlig för tågtrafiken med sina tvära kurvor och branta lutning.

#### ***Kostnader***

Under de 13 år Hallandsåsprojektet hittills pågått har kostnaderna successivt ökat. Under byggtiden har uppskattningen av totalkostnaden ökat en faktor fem till åtta beroende på vilken siffra man tar som utgångspunkt.

- I Banverkets utredning 1990 uppskattas att investeringskostnaden för enkelspår (en tunnel) är 590 miljoner kronor och för dubbelspår (två tunnlar) är 960 miljoner kronor.
- I regeringsbeslutet om att bygga en dubbelspårig tunnel (den 27 juni 1991) beräknas kostnaderna till 900 miljoner kronor.
- I det första entreprenadavtalet (med Kraftbyggarna 1992) beräknades byggkostnaderna till 1 250 miljoner kronor.
- När Kraftbyggarna ersattes av Skanska 1995/96, höjdes budgeten från 1 250 till 1 995 miljoner kronor.
- I februari 1997 gjordes en ny höjning av budgeten för att bygga tunnlar till 2 886 miljoner kronor.
- 1998 uppskattade Banverket kostnaderna till 4 830 miljoner kronor. Öhrlings Coopers & Lybrand beräknade åt tunnelkommissionen kostnaderna till 4 930 miljoner kronor. Siffrorna bedömdes dock ha stor osäkerhet.
- Idag uppskattas slutnotan hamna på 7,4 miljarder kronor, 2 miljarder spenderades under perioden 1992–2003, att färdigställa tunnelbygget beräknas kosta ytterligare 5,4 miljarder kronor.

## **Tidsplan**

Projektet påbörjades 1992. Enligt det första entreprenadavtalet skulle bygget vara avslutat i december 1996.

1998 menade Banverket att tunnlarna skulle kunna vara klara 2001–2002.

2004 återupptogs tunnelarbetet. Nu beräknas projektet stå klart 2012, 16 år efter den ursprungliga färdigtidpunkten.

Tidplan för kvarvarande arbeten (räknat från byggstart 2004)

- Fas 1. Förarbeten och konstruktion av TBM: 2 år
- Fas 2. TBM drivning av tunnel 1 + 2: 5 år
- Fas 3. Installationer: 1 år

(TBM står för tunnelborrmaskin.)

## **Beställare och utförare**

Beställare för Hallandsåsprojektet är Banverket (och därmed ytterst riksdag och regering).

Projektet har (hittills) haft avtal med tre olika (huvud)entreprenörer

- Kraftbyggarna.  
Kraftbyggarna, ett dotterbolag till Vattenfall, var entreprenör mellan 1992 och 1995. Skälet att man valde kraftbyggarna var dels priset och dels att byggtiden skulle bli kort med den fullortsborrning som Kraftbyggarna skulle använda sig av. Borrn ”Hallborr” sades kunna ”äta sig” fram genom berget med en hastighet på cirka 100 meter per vecka.
- Skanska.  
Skanska var entreprenör mellan 1996 och 1997.
- Skanska/Vinci.  
Idag är ett konsortium av Skanska (60 %) och Vinci (40 %) entreprenör. Konsortiet använder en kombination av tunnelborrmaskin och lining med betongrör. Ett skäl att Vinci valts är att man har drivit 60 mil tunnlar med tunnelborrmaskin tidigare.

## **Mål och syfte med projektet**

Ett problem med projektet har varit att mål och syfte varierat över tiden. För olika aktörer har också olika syften varit olika viktiga. Nedan ges en sammanlagd lista över de viktigaste motiven till tunnelbygget som sådant.

- Tidsvinst. Själva tunneln ska ge en direkt tidsvinst på tio minuter, det har också hävdats att tunneln ska ge indirekta tidsvinster i form av färre förseningar. Detta är det äldsta argumentet för tunnel. Idag är inte tidsvinsten det viktigaste argumentet, men definitivt det mest kända, vilket skapat kommunikativa problem för projektet. Detta kommenteras längre fram.
- Kapacitetsökning på Västkustbanan, från 3–4 till 24 tåg per timme.
- Bättre framkomlighet för godståg. Jämfört med den gamla sträckningen genom Sinarpsdalen får man nästan fördubblad godsvikt. På några kilometer stiger banan nästan hundra meter. Under höst och vinter kan snö eller löv leda till att tågen slirar och därför försenas eller till och med stannar.

- Bättre möjligheter för pendling över länsgränsen (till exempel mellan Halmstad och Helsingborg). Hallandsåsen anses bilda en ”järnridå” mellan norra Skåne och södra Halland.
- Miljöargument. Tunneln ökar järnvägens konkurrenskraft med vägtransporter. Vägtransporter baserade på fossilt bränsle anses inte hållbara.
- Eliminera farliga plankorsningar. Den nuvarande järnvägsstäckningen genom Sinarpsdalen går genom flera mindre samhällen och innehåller 20 plankorsningar som försvinner med tunneln.
- Underlätta planeringen i Båstad. Den nuvarande järnvägen och järnvägstationen är ett hinder för Båstads stadsplanering, men Båstad ville inte tappa sin järnvägsanknytning. Det är ett viktigt skäl till att tunneln lades där den lades. När man bestämde sig för läget vägde detta tyngre än det man visste om åsen invändigt.
- För Kraftbyggena viktigt med referens och demonstrationsprojekt.

Efter stormen Gudrun i januari 2005 (som drabbade södra stambanan hårt) har det från Banverkets sida framhållits att man skulle behövt den kapacitet som Hallandsåstunneln skulle gett för att kunna leda gods som skulle gått på södra stambanan över Väst kustbanan.

Det förtjänar också att påpekas att försök har gjorts att sätta tunnelprojektet i ett större samhällsekonomiskt sammanhang. Bättre transportinfrastruktur (både vad gäller vägar och järnvägar) har setts som en förutsättning för rullande lager och just-in-time, något som i sin tur har beskrivits som ett sätt att stärka svensk och europeisk industris konkurrenskraft. Exempel på aktörer med detta synsätt har varit European Roundtable och EU.

### **Alternativ**

Ett tydligt kännetecken för Hallandsåsprojektet är att man tidigt låste sig för en lösning. Inga egentliga utredningar av alternativ gjordes medan det fortfarande var möjligt att förutsättningslöst välja lösning. Det är också tydligt att man inte har tagit till sig information som kunder tyda på problem med det valda alternativet. Sådan information har mer satts som ”tekniska utmaningar som ska övervinnas” än som signaler på att projektet kan ha brister eller kan behöva omprövas.

Värt att notera är att fram till 1990 byggde förslag, utredningar och samhällsekonomiska utredningar på en enkelspårig järnvägstunnel under Hallandsås. Under 1990–1991 skedde en successiv – och egendomlig – glidning från en enkelspåring till en dubbelspårig tunnel, detta utan att någon tydlig analys av denna ambitionshöjning gjordes.

Efter att tunnelbygget stoppades 1997 började man utreda olika alternativ. Grundproblemet var då att samtliga alternativ utreddes i för sent skede. Visserligen konstaterade Banverket i den rapport man lämnade till regeringen att en upprustning av den befintliga banan över åsen i kombination med att köra godstrafiken över Markaryd, skulle ha en hög samhällsekonomisk lönsamhet. Banverket kunde också ”med säkerhet säga att ett färdigställande av tunnarna inte var samhällsekonomiskt lönsamt”. Med hänsyn till den samhällsekonomiska analysen kunde Banverket därför inte föreslå ett fortsatt tunnelbygge.

När man redan hade satsat 1–2 miljarder i huvudalternativet och när man måste satsa ytterligare summor på att återställa tunneln – är det svårt att starta från scratch med ett nytt projekt. Ett vanligt argument i projekt där kostnaderna börjat skena (och ett huvudskäl till att kostnaderna skenar) är att ”vi måste satsa ännu mer för att inte förlora de pengar vi redan satsat”. Prestige är säkert också en viktig faktor.

## Utmaningar

Huvudutmaningen är att Hallandsås inte är ett bra svenskt homogent berg i traditionell mening. Hallandsås är en urbergshorst med sprickrikt delvis leromvandlat berg. Vattenföringen gör området på Hallandsås och Bjärehalvön mycket lämpligt för grönsaksodling, uttaget för bevattning är mycket stort. Dessutom är Hallandsås en dricksvattenakvifer.

Längs den sträckning där tunneln är tänkt att gå finns dessutom tre svaghetszoner med mycket dåligt berg.

- Norra randzonen (denna sprickzon är man idag igenom).
- Möllebackzonen.
- Södra randzonen.

Mellan dessa sprickzoner finns berg av varierande kvalitet. Topografien ger grundvattentryck motsvarande 100–150 meter vattenpelare på tunnelnivån, vilket i kombination med dåligt berg och hög vattenföring innebär svåra byggtekniska utmaningar.

En andra utmaning är att Hallandsås inte är ett enhetligt område utan ett mosaiklandskap med mycket kultur- och naturvärden. Här finns ett unikt kulturlandskap med arkeologiska lämningar och en för svenska förhållanden stor biologisk mångfald, något som bland annat visar sig i form av en ovanlig koncentration av Natura 2000-områden. Hallandsås med omnejd har också sedan länge haft nationell status som turistmål.

Tillsammans ger dessa utmaningar komplikationer av två slag:

- Tunnelldrivningsmetoder avsedda för hårt berg fungerar inte i Hallandsås.
- Ingrepp i naturen, förändringar av grundvattentillgångar och utsläpp av giftiga ämnen kan förväntas få stor uppmärksamhet.

Värt att notera är att dessa problem inte på något på något sätt var okända för vare sig lokalbefolkningen, experter eller åtminstone delar av Banverkets organisation. Konstruktionen av Bolmentunneln på sin tid, visade till exempel på av en ständig förekomst av sprickor, krosszoner och lerbankar.

Bolmentunneln började byggas av Sydsvatten 1975 och togs i drift 1987. Den används för att transportera vattnet från Bolmen i Småland till Ringsjöverket i Skåne. Tunneln sträcker sig 80 kilometer från Bolmens utlopp i Skeeen till Äktaboden i närheten av Perstorp. Ungefär åtta kilometer av tunneln går genom de östra delarna av Hallandsås. Sydsvatten, som 1989 på Banverkets uppdrag genomförde en geologisk undersökning av Hallandsås, erbjöd Banverket att ta del av erfarenheterna från Bolmentunneln, men Banverket antog inte förslaget.

De egna förundersökningarna pekade i samma riktning. År 1990 hade VIAK, på uppdrag av Banverket, genomfört testpumpningar och borrningar, där borrningar på cirka 120–130 meters djup visade på rent grus.

Det har sagts många gånger att grundproblemet med Hallandsåsprojektet inte var att berget var dåligt utan att planeringen var dålig. Man såg inte – eller ville inte se – svårigheterna. Detta trots att det fanns åtskilliga varningssignaler när det gällde de tekniska lösningarna med fullortsborrning. Till exempel avrådde såväl Sydsvatten Konsult som VBB/VIAK från att använda denna teknik i de utredningar de gjorde åt Banverket.



### **3.4.3 Beslutsprocessen**

#### ***Inledning***

Beslutsprocessen för Hallandsåsprojektet har varit komplicerad och har skett i flera omgångar. De första besluten togs 1991/92 då regeringen gav Banverket i uppdrag att bygga tunneln. Banverket fick då också expropriationstillstånd och tillstånd att leda bort vatten (vattendom). Denna ursprungliga prövning skedde enligt den gamla miljölagstiftningen.

År 1997 stoppade Banverket bygget efter ett giftläckage. Vattenläckaget från tunneln låg också långt över de värden som tillåts i vattendomen.

År 2001 gav regeringen åter klartecken för bygget. Eftersom Banverket inte ansåg att det tillåtna vattenläckaget i den ursprungliga vattendomen räckte, ansökte man hos vattendomstolen om att få släppa ut mer vatten under byggtiden. Denna prövning skedde enligt den nya miljöbalken.

I beslutsprocessen ligger också ett antal rättsliga prövningar av om Banverket och Skanska överskridit sina tillstånd. Även konflikten mellan Banverket och den ursprungliga entreprenören, Kraftbyggarna, leder till en rättslig process.

#### ***Bakgrund***

De första projektidéerna kom fram i mitten av sjuttioalet. En tidig aktör var SJ, som dock snabbt tappade intresse för projektet.

En annan tidig initiativtagare var ”The Roundtable of European Industrialists” (ERT) som i mitten av 1980-talet lade fram en hel rad förslag som skulle stärka Europas konkurrenskraft och eliminera flaskhalsarna i Europas infrastruktur. Ett av förslagen var ScanLink – en dubbelspårning järnväg och fyrfilig motorväg från Oslo till Hamburg.

Medan ERT i första hand lyfte fram de nationella och europeiska vinsterna med ScanLink, argumenterade ett antal andra aktörer för en tunnel ur ett lokalt perspektiv. Exempel på sådana aktörer var Båstads, Halmstads och Laholms kommuner, de två kommunalförbunden för Nordvästra och Sydvästra Skåne, länsstyrelsen i Kristianstads län samt LO-distriktet i Skåne. I denna grupp måste Båstad kommun anses vara en nyckelaktör. Värt notera är att såväl Båstad kommun som länsstyrelsen senare blev aktörer i beslutsprocessen.

Den sista pusselbiten kom på plats när Banverket bildades 1988. Redan året därpå började man utreda tunneln. Nu gick beslutsprocessen snabbt, 1991 fattade regeringen beslut om en dubbelspårig tunnel.

Även om ScanLink-projektet – och då i synnerhet Öresundsbron och den fyrfiliga motorvägen – hade många hårda kritiker, måste Hallandsåstunneln vid denna tidpunkt betraktas som tämligen okontroversiell.

#### ***Teknik***

Ett genomgående drag i Hallandsåsprojektet är att man litat till ny teknik, eller åtminstone till teknik som varit oprövad i denna typ av berg eller i denna skala. I början tycks huvudmotivet till att välja ny teknik ha varit att korta byggtiden, senare tycks man ha valt ny teknik för att överhuvudtaget kunna komma fram. Några exempel på teknik som har använts/ska användas i Hallandsåsprojektet.

- Hallborr hade tidigare framgångsrikt använts för hårt berg av Kraftbyggarna i Klippentunneln, men var oprövd i denna typ av berg. Banverkets huvudmotiv till att pröva denna teknik, tycks ha varit de utlovade låga kostnaderna och den utlovade korta byggtiden. För Kraftbyggarna tycks Hallandsåsprojektet ha varit viktigt för att demonstrera tunnelbormaskinens förträfflighet.  
Det är förtjänar också att påpekas att såväl Sydkraft Konsult som VBB/VIAK avrådde från att använda denna teknik i de utredningar de gjorde åt Banverket.
- Konventionell sprängning.
- Konventionell tätning med cementinjektering. Gick inte att få stopp på vatteninläckaget i tunneln.
- Tätning med injektering av Rhoca Gil. Oprövat som tätningsmedel i denna skala. Ledde till att läckvattnet förgiftades av akrylamid.
- Bananbörning under Lyabäcken för att kunna täta med injektering på tunnelnivå. Ledde till att bentonitlera och cement trängde upp genom sprickor och rann ut i Lyabäcken.
- Tunnelborteknik i kombination med lining (inklädning med betongsektioner) under börningen. Skanska/Vinci ska använda en specialbyggd tunnelbormaskin (TBM) som kan ställas om för mjukt berg. Tunneln kläs in helt och hållet med lining av maskinen. Fördelen är att man bara behöver arbeta med 30 meter öppet berg, något som ska minska vatteninläckaget. Varje ring består av åtta lining-element på tolv ton vardera. Totalt kommer 41 000 liningelement att krävas. Liningelementen ska tillverkas av en fabrik i Åstorp som ska kunna producera 40 element per dag.  
Vinci har erfarenhet av tunnelbormaskiner och har drivit 60 mil tunnlar med TBM. Tekniken har bland annat använts i Stora Bält, engelska kanalen, Metron i Köpenhamn, men tunnelbormaskinen för Hallandsås specialbyggs för att klara vattentryck på upp till 15 bar.
- Förbehandling av Möllebackzonen. Möllebackzonen är ett särskilt komplicerat avsnitt som ska förbehandlas genom att man först fryser berget och därefter injekterar med cement.

De tekniker som Skanska/Vinci planerar att använda för att slutföra tunnelprojektet är i och för sig beprövade, men kombinationen av teknikerna har inte använts. I en rapport till kommunikationsminister Ulrika Messing ifrågasätter den statliga Hallandsåskommittén om frysmetoden kan räknas som ”beprövad teknik”. Det finns inga andra tunnelbyggen i fryst miljö i samma storlek som Hallandsåsprojektet, menar kommittén.

Den publika debatten kring val av teknik var inte särskilt intensiv när de olika teknikvalen gjordes. På gräsrotsnivå har dock teknikvalen kommenterats med en del galghumor av typen. ”Man kan inte borra i en grusås” och ”Ska dom verkligen testa tunnelbormaskin en gång till?”

Internt har det dock förekommit kritik av teknikvalen. Till exempel utvärderade Sydkraft Konsult de olika anbuden åt Banverket. Sydkraft Konsult avrådde kraftigt från det ”experiment” Hallborr innebar, och påpekade att entreprenören (Kraftbyggarna) som föreslagit detta saknade erfarenhet från denna typ av berg.

### 3.4.4 Beslutsarenan

#### ***Besluts och byggprocessen – viktiga händelser***

- 1975 Internutredning i SJ. Utredningen förutsatte att det skulle vara tunnel genom Hallandsås. Argumenten var att det handlade om en väl avgränsad höjdstäckning. Ett annat argument var att vi har vana att bygga tunnel i Sverige och att vi i Sverige generellt har bra berg.
- 1984 The Roundtable of European Industrialists, där dåvarande Volvochefen Pehr Gyllenhammar hade en tongivande roll, presenterar utredningen ”Missing Link”, där man bland annat föreslår en ”Scandinavian Link” från Hamburg till Oslo. I förslaget ligger upprustning av Västkustbanan och av E6. Andra exempel på projekt i ”Missings Links” är en fast förbindelse mellan England och kontinenten.
- 1988 Riksdagen tar ett trafikpolitisk beslut som bland annat innebär att det svenska järnvägsnätet ska upprustas och Banverket bildas.
- 1989 Banverket föreslår enkelspårstunnel. Huvudskälet till tunnel är tidsvinsten. Höjd kapacitet finns inte med i detta skede. Det är från detta förslag den segdragna diskussionen om tio minuters tidsvinst kommer.
- 1990 Förslag om dubbelspårig tunnel. Banverkets tunnelutredning remissbehandlas. Ingen remissinstans har något att erinra mot tunnelprojektet som helhet.
- 1991 Sommaren 1991 ger regeringen Banverket i uppdrag att bygga en dubbelspårstunnel genom Hallandsås.
- 1992 Beslut enligt vattenlagen. Vattendomstolen ger Banverket tillstånd att leda bort 33 liter vatten per sekund. Tillståndet gäller både för byggtiden och för de färdiga tunnlarna. Tunnelbygget sätter igång i oktober 1992. Första tunnelentreprenörer är Kraftbyggarna (ett dotterbolag till Vattenfall) som använde en bergborr avsedd för hårt berg (Hallborr).
- 1993 Hallborr kör fast efter 13 meter. Kraftbyggarna fortsätter med konventionell teknik (spränga tunnel), men får problem med vattenläckage.
- 1995 Kraftbyggarna klarar inte de ekonomiska konsekvenserna och drar sig ur projektet. En ny upphandling får göras på för Banverket mindre fördelaktiga villkor.
- 1996 I januari 1996 får Skanska uppdraget att fullfölja tunneldriften. För att öka hastigheten öppnas en arbetstunnel (mellanpåslag) från åsens krön ner till tunnelnivån för att driva tunnlarna på fyra fronter.
- Båstad kommun motsätter sig först mellanpåslaget, men ändrar sig efter att Banverket erbjudit ett paket med bland annat väginvesteringar. Vattenläckaget förvärras.

1997 Mellanpåslaget klart.  
Efter en omorganisation av Skanskas verksamhet överförs entreprenaden till Skanska Anläggningar i maj 1997.

Sommaren 1997 börjar Skanska använda Rhoca Gil för att täta tunneln.

Tunnelbygget stoppas. Den omedelbara anledningen är att det vatten som rinner ur tunneln och vidare in i Vadbäcken, visar sig innehålla höga halter akrylamid och N-metylakrylamid. Kor som druckit av läckvattnet hade blivit förlamade. Fisk i en fiskodling vid ett av de vattendrag där vatten släppts ut hade dött. Även tunnelarbetare hade förgiftningssymptom.

Riskområde kring tunnlarna upprättas.

Av huvudtunnlarna hade cirka en tredjedel av den totala sträckan sprängts ut. Kostnaderna uppgick nu till drygt 100 Mkr.

Genom giftolyckan uppmärksammades också att grundvattnets nivå sjunkit mycket mer än väntat och att vattendomen överskridits. Vattendomen gav tillstånd att släppa ut maximalt 33 liter per sekund, men den sammanlagda mängden läckvatten uppgick periodvis till 70 liter per sekund. Detta berodde främst på att den teknik som använts för att täta tunneln fram till sommaren 1997 (före Rhoca Gil) inte fungerat.

Banverket tillsätter en oberoende Miljögranskningsgrupp (MGG), en slags ”haverigrupp” som ska beskriva nuläget, saneringsmöjligheter och en eventuell fortsättning på projektet.

Tätning genom lining, inleds.

Den 20 oktober 1997 beslutar regeringen att tillsätta en tunnelkommission för att göra en bred genomgång av det som inträffat vid tunnelbygget genom Hallandsås.

1998 Saneringsarbete i tunnlarna inleds.

Delrapport från tunnelkommissionen (5 maj).

Slutrapport från tunnelkommissionen.

Banverket lämnar en rapport till regeringen om möjligheterna att bygga färdigt tunnlarna på ett miljömässigt acceptabelt sätt. I rapporten görs också en utvärdering av alternativ. Man konstaterar att en upprustning av den befintliga banan över åsen i kombination med att köra godstrafiken över Markaryd, har en hög samhällsekonomisk lönsamhet. Banverket kunde också ”med säkerhet säga att ett färdigställande av tunnlarna inte var samhällsekonomiskt lönsamt”. Den totala kostnaden beräknas bli högst 4,8 miljarder kronor. Med hänsyn till den samhällsekonomiska analysen kan därför Banverket inte föreslå ett fortsatt tunnelbygge.

Riskområdet hävs.

- 1999 Den nya miljöbalken träder i kraft.  
Den 29 maj ger regeringen Banverket i uppdrag att utreda projektet vidare.  
Uppdraget består i att redovisa om det går att färdigställa tunneln genom Hallandsåsen på ett miljömässig godtagbart sätt och i så fall med vilken teknik.
- 2000 Banverkets utredning lämnas till regeringen den 13 november 2000. I rapporten drar Banverket bland annat slutsatsen att förekommande risker med projektet är analyserade och att det går att på ett för miljön godtagbart sätt färdigställa tunnarna och övriga anläggningar vid Hallandsåsen till en beräknad kostnad av 4–4,5 miljarder kronor. Rapporten innehåller en ny för hela tunnelprojektet giltig miljökonsekvensbeskrivning. Banverket gör en europeisk företagsinbjudan om att bygga färdigt tunnarna.
- 2001 Banverket beslutar att bygga ett kommunalt vattenledningsnät för boende på åsen vid fortsatt tunnelbygge.  
Överåklagare Sven-Erik Alhem lägger ner åtalet mot de tre ansvariga cheferna på Banverket. Riksåklagaren beslutar kort därpå att köra över Alhem och driver åtalet vidare.
- Riksdagen fattar beslut om fortsatt satsning på järnväg, inklusive Väst kustbanan och Hallandsåstunneln. Regeringen ger klartecken för byggande.
- 2002 Ett konsortium med byggföretagen Skanska och franska Vinci utses som entreprenör för ett fortsatt tunnelbygge.  
De åtalade cheferna frias av Ängelholms tingsrätt.  
Den 2 maj tillsätter regeringen Hallandsåskommittén. Kommitténs uppgift ska vara att ansvara för en oberoende granskning av tunnelbygget genom Hallandsås. Granskningen omfattar områdena miljö och hälsa, ekonomi, teknik och projektledning. Kommittén ska speciellt beakta risker och riskhantering inom dessa områden.
- 2003 Miljödomstolen i Växjö ger Banverkets tillstånd att leda bort mer grundvatten under byggtiden.  
Domen överklagas till miljööverdomstolen vid Svea Hovrätt av ett antal lokala fastighetsägare.  
Båstads kommun ger bygglov för fortsatt bygge.  
Miljööverdomstolen stoppar bygget och beslutar att behandla överklaganden.  
Försöksarbetet med bananbörning under Lyabäcken för att undersöka möjligheterna till injicering/tätning på tunnelnivå kommer igång. Men man har knappt hunnit börja innan bentonitlera och cement kommer upp genom sprickor och dödar fisk i Lyabäcken. Provbörningen avbryts.  
Miljööverdomstolen fastställer det tillstånd miljödomstolen gav i februari.  
De åtalade cheferna frias av hovrätten.
- 2004 Tunnelbygget startar igen.  
Lyabäcken friskförklaras.  
Banverket ansöker 8 november om bygglov hos Båstads kommun för att kunna genomföra kvävefrysning i Möllebackszonen om detta skulle behövas.

2005 Hallandsåskommittén lämnar två rapporter till kommunikationsminister Ulrika Messing där man bland annat bedömer att det finns stora osäkerheter avseende kostnader för förbehandlingen av och tunneldrivningen genom Möllebackzonen. Kommittén konstaterar också att en stor del av den projektreserv som avsatts för oförutsedda kostnader redan på detta tidiga stadium i projektet har förbrukats.

Högsta domstolen prövar frågan om tunnelbygget behövde tillstånd enligt vattenlagen. Högsta domstolens besked är att bygget behöver sådant. Nu återförvisas målet till tingsrätten som får pröva banverkschefernas ansvar. Därmed riskerar tre chefer vid Banverket att fällas för brott.

Hallandsåsprojektet avvecklar sina miljöcontrollers Björn Gillberg och Alastair Biggart, något som i media beskrivs som att: ”Miljökämpen Björn Gillberg får sparken från jobbet som miljöcontroller för tunnelbygget genom Hallandsåsen, enligt egen uppgift för att han varit för kritisk”.

### **Aktörer**

Det är svårt att dra en knivskarp gräns mellan aktörerna på debattarenan och beslutsarenan, i synnerhet fram till byggstarten då många av aktörerna på debattarenan verkar för att få ett beslut fattat. Vi har därför valt att redovisa debatt- och beslutsarenorna gemensamt fram till byggstarten, för att senare mera tydligt skilja processerna.

### **Aktörer fram till 1995**

#### *SJ*

SJ var en tidig aktör i beslutsprocessen Den internutredning SJ gjorde 1975 spelade en roll i den fortsatta processen, eftersom den ansågs bevisa att det gick att bygga en tunnel. I senare skeden var SJ en mindre aktiv och mera skeptisk aktör.

#### *European Roundtable*

ERT måste sägas ha varit en nyckelaktör som tidigt satte agendan för den fortsatta diskussionen om Hallandsåsdiskussionen. För att låna Lars Gustafssons terminologi kan man säga att ERT lyckades skaffa sig problemformuleringsprivilegium i frågan. Den problemformulering ERT lanserade var, att för att säkra Sveriges och svensk industris konkurrenskraft krävdes snabba, säkra och effektiva godstransporter, något som skulle möjliggöra rullande lager och just-in-time filosofi. Till förslagen hörde en ”Scandinavian Link”, där en dubbelspårning västkustbana ingick. Bedömare som Gunnar Falkemark menar att ERT lyckades sätta agendan för den fortsatta debatten (en åsikt som stärks av att många av gruppens förslag faktiskt förverkligats).

#### *Båstad kommun och andra lokala aktörer*

Lokala aktörer, med Båstad kommun i spetsen, spelade en viktig roll i beslutsprocessen – både när det gäller att få fram ett beslut om en tunnel och när det gäller val av alternativ. De grupper på lokal nivå som tog initiativ till utredningar om en järnvägstunnel genom Hallandsåsen måste sägas ha varit framgångsrika genom, att de lyckades placera frågan på den nationella dagordningen.

### *Banverket*

Banverket gjorde från 1989 och framåt ett antal utredningar där budskapet genomgående var att tunneln bör byggas. I en utredning hävdas till exempel att: ”Projektet är bedömt ur samhällsekonomisk synvinkel som ett av de lönsammaste i Sverige”.

### *Länsstyrelsen*

Länsstyrelsen i Kristianstad län spelade tidigt en aktiv roll som en av de lokala initiativtagarna till den studie om förutsättningarna för en tunnel under Hallandsås som presenteras 1985.

### *Vattendomstol*

Vattendomstolen gav 1992 Banverket tillstånd att leda ut 3,5 liter vatten per sekund och 1 000 meter tunnel eller maximalt 33 liter per sekund, huvudtillståndet. Vattnet fick släppas ut i Stensån och Vadbäcken. Frågorna om ytterligare villkor sköts upp till en senare prövning.

### *Riksdag och regering*

Regering/riksdag var viktiga aktörer som fattade beslut om projektet, dess finansiering och beviljade Banverket expropriationstillstånd.

### **Aktörer 1995–98**

När väl bygget kommit igång och de tekniska och miljömässiga problemen börja hopa sig, börjar också olika myndigheters agerande att skifta fokus från att bevilja tillstånd för tunnelprojektet till att hantera de negativa effekterna av projektet. Exempel på aktörer som under denna period gör åtalsanmälningar eller meddelar föreligganden är:

- Båstad kommun.
- Länsstyrelsen.
- Länsrätten.
- Kemikalieinspektionen.
- Yrkesinspektionen.

### **Aktörer efter 1998**

Efter 1998 handlar processen om att ta fram ett nytt förslag till tunnelprojekt, säkra detta projekt ur miljösynpunkt och få tillstånd att återstarta tunnelbygget. Nu kommer också en rad nya aktörer in i beslutsprocessen. Till en del handlar det om nya aktörer som skapas av Banverket och regeringen, till en del om nya myndigheter som miljödomstolen och miljööverdomstol. Exempel på nya aktörer som ska granska projektet är:

- Miljögranskningsgruppen som etablerades i oktober 1997 av Banverket som en fristående och oberoende övervakare av miljöfrågorna i tunnelprojektet. MGG lämnade en slutrapport om fortsatt tunnelbygge i november 2000, men fortsätter sitt kontrollprogram och fungerar också som sekreterare vid möten med Samrådsforum Hallandsås och Forum Hallandsås (dessa två samrådsforum presenteras närmare i avsnittet individarenan).

- Tunnelkommissionen tillsattes av regeringen den 20 oktober 1997 och hade i uppdrag att göra en bred genomgång av det som inträffat vid tunnelbygget genom Hallandsåsen. Kommissionen lämnade en delrapport i maj 1998 och en 356 sidig slutrapport i november 1998.
- Hallandsåskommittén tillsattes av regeringen den 2 maj 2002. Kommitténs uppgift är att ansvara för en oberoende granskning av tunnelbygget genom Hallandsås.

I processen är regeringen den aktör som tydligast driver på för en fortsättning av projektet medan Banverket har en mera passiv roll. Under denna period drivs också en rättslig prövning av Skanskas och Banverkets hantering av projektet.

Båstad kommun är fortsatt en viktig part. På det formella planet måste man ge bygglov för fortsatt bygge. Kommunen har också tillsynen över allt som inte är provat enligt miljöbalken, det vill säga frågor om buller, vibrationer, damm, ljus med mera.

Kommunen har dessutom tillsynen av kemikaliehanteringen, vattenföroreningar, exempelvis påverkan på såväl grundvatten som ytvatten, samt förorening av mark. Kommunens ansvar är också att kontrollera efterlevnaden av villkor i domen beträffande kvaliteten på avloppsvattnet.

Kommunen har även tillsyn enligt plan och bygglagen (PBL) och lagen om skydd mot olyckor. Båstads tidigare miljöchef, Bo Wendt fungerar numera som kommunens ”tunnelkontroller”.

Länsstyrelsen har tillsynen över grundvattenflödet från tunnarna, det vill säga beroende på utsträckningen i tid 100, 300 eller 400 liter per sekund.

Länsstyrelsen skall också bevaka eventuell påverkan på Natura 2000-områden och i samråd med kommunen föreskriva bevattning av känsliga naturområden med unika biotoper, om det skulle behövas. Miljödomstolen har vidare beslutat att länsstyrelsen, liksom kommunen, skall informeras om kemikalieanvändning en månad i förväg.

### ***Kommentarer till beslutsprocessen***

#### **Överklaganden**

Beslutsprocessen i första fasen 92/93 var smärtfri, överklaganden skedde framförallt i den andra beslutsprocessen, efter 1998, där ett antal lokala fastighetsägare överklagade domen från miljödomstolen i Växjö till miljööverdomstolen vid Svea Hovrätt (2003). Ett drygt halvår senare fastställde miljööverdomstolen det tillstånd miljödomstolen givit. Det är svårt att se hur de aspekter som överklagades skulle kunna ha tillgodosetts tidigare. Det är tveksamt om det finns någon teknisk lösning som gör det möjligt att driva tunnarna med det vattenläckage den ursprungliga vattendomen tillåter.

#### **Beslutsprocessens robusthet**

Intressant är att, även om Hallandsåsprojektet uppfyller alla krav på ett katastrofprojekt ur teknisk, ekonomiskt och kommunikativ synvinkel har, beslutsprocessen ändå visat sig vara förhållandevis robust. Huvudproblemet har inte varit att få fram erforderliga tillstånd, utan att tillstånden inte räckt till, delvis varit svårtolkade och att man brutit mot dem – något som lett till rättsliga följdprocesser. Oväntade aspekter spelade en mycket stor roll under själva bygget, men inte under prövningsprocessen. Orsakerna till den mycket stora förseningen och fördröjningen av projektet ligger också utanför beslutsprocessen.



Däremot kan man säga att beslutsprocessen varit dålig på att tydliggöra utmaningarna i projektet. Det förtjänar också att påpekas att det finns egendomligheter och svagheter i beslutsprocessen: Den otillräckliga alternativutvärderingen är en, glidningen från enkel till dubbelspåring tunnel en annan, det omvända beslutsfattandet en tredje.

Ett exempel på omvänt beslutsfattande är att regeringen först beslutade att bygget ska genomföras. Därefter nio månader senare prövades sedan tillåtligheten av projektet från bland annat miljösynpunkt i expropriationsärendet. Tunnelkommissionen är mycket kritiskt till detta och ifrågasätter vilket intresse det fanns att belysa miljöfrågorna på ett allsidigt sätt, eller att ta fram alternativa lösningar. Enligt Gunnar Falkemark förekommer samma omvända beslutfattande också vid andra infrastrukturprojekt. Som exempel nämner han bland annat det kontroversiella motorvägsbygget mellan Stenungsund och Uddevalla, ett ej genomfört storskaligt tunnelbygge i Göteborg samt Öresundsbron.

Ett annat problem har varit att Båstad kommun framgångsrikt lyckades driva igenom ett förslag som visserligen ger stora fördelar för kommunen (station i kommunen, mark frigörs), men som innebär att tunneln förmodligen hamnar i ett sämre berg.

Ett stort problem med den ursprungliga beslutsprocessen var att det fanns en betydande osäkerhet om vilka tillstånd som behövdes och hur domen skulle tolkas. När det gäller den ursprungliga vattendomen hävdade Banverket i processen mot cheferna, att tillståndet egentligen inte behövdes eftersom vattnet inte pumpades ut ur tunnarna utan rann av självtryck.

Ett annat problem var att man under resans gång ”upptäckte” att arbetstunneln (mellanpåslaget) var ett eget hydrologiskt projekt, som behövde ett eget tillstånd.

För att kunna återstarta tunnelbygget krävdes ett annat och mer omfattande tillstånd som gav möjlighet att leda ut mer vatten ur Hallandsås under byggtiden. Här valde Banverket att inte ge sig in på några ”prövningsmässiga äventyr”. Ansökan till miljödomstolen i Växjö fokuserade helt på vattnet.

Banverket har också valt att arbeta med deldomar. Istället för att begära att domstolen ska avgöra allt i en enda dom ges tillstånden i en så kallad deldom, där domstolen knyter tillfälliga villkor som Banverket har att iaktta när man tar ianspråk tillståndet. I en sådan dom meddelas också prövotidsbestämmelser och de utredningskrav som sökanden har att iaktta under en viss prövotid.

Det innebär i sin tur att ärendet ligger i miljödomstolen till 2015. Året efter bör en slutlig dom komma. Är de flesta frågor redan uppklarade till dess behöver det inte bli några ytterligare förhandlingar. Men den som har eller anser sig ha skadeståndsanspråk i skadeståndsmålet, kan anmäla skadorna fram till den 24 november 2027. År 2032 räknar man med att de sista skadeståndsfrågorna ska vara bedömda.

Formellt handlar det om tre olika mål, den ursprungliga vattendomen, mellanpåslaget och det tillfälliga tillståndet från 2003. Banverkets jurister bedömer dock att det bör finnas goda möjligheter att samordna alla de framtida prövningarna för att minska belastningen på Banverket och miljödomstolen.

Värt att notera är att miljödomstolen också har möjlighet att kalla till ytterligare muntliga förhandlingar under tillståndsprocessen. Detta skedde i prövningen av det tillfälliga tillståndet 2003. Huvudförhandlingsomgången var på fem förhandlingsdagar, dessutom blev man kallade till en andra omgång med ytterligare fyra dagars huvudförhandling.

Dom meddelades av miljödomstolen i februari 2003. Domen överklagades till miljööverdomstolen, som stoppar bygget och beslutar att behandla överklaganden. Den 17 oktober samma år fastställer miljööverdomstolen miljödomstolens dom.

För att göra beslutsprocessen mera robust kan den sökande be miljödomstolen att fördubbla sig, så att sjukdomar, dödsfall etc inte påverkar processen. Det har Banverket begärt både på domarsidan och på expertsidan när det gäller Citybanan i Stockholm. Den sökande har också ett ganska stort inflytande på handläggningen i miljödomstolen. Det är viktigt att välja ett upplägg i ansökan som förenklar processen för miljödomstolen.

Sammanfattningsvis måste beslutsprocessen sägas ha fungerat väl och enligt planerna, inte minst om man ser till förhistorien. Banverket hade ju raserat sitt förtroende bland annat genom att grundligt överskrida mot den ursprungliga domen, turerna kring mellanpåslaget och genom Rhoca Gil-utsläppet.

Enligt Banverkets advokater har huvudförhandlingarna varit relativt besvärliga och ”inte alltid så trevliga tillställningar”. Men rent prövningsmässigt menar man att det har gått bra, de prövande instanserna har stått rycken, och inte påverkats så mycket av opinionen.

### **3.4.5 Debattarenan**

Debatten kring Hallandsåsprojektet har gått igenom flera faser med olika huvudfrågor, aktörer och debattklimat. Huvudfaserna kan sägas vara:

- Lobbyingfasen 1975–1992.  
I denna fas försöker olika aktörer driva på för att få fram ett beslut om tunnelbygget. Fokus ligger på fördelarna med en tunnel. Här tas också de utredningar som bildar underlag för beslutsfasen fram – under denna tidsperiod finns därför en nära koppling mellan besluts- och debattarenan.
- Byggfasen 1992–1997.  
Här handlar debatten omväxlande om teknik och problem (förseningar, fördyringar, sinande brunnar och konflikter mellan entreprenörer och beställare).
- Katastroffasen 1997–1999.  
Fokus ligger först på akuta miljöskador, sedan på förhistorien och syndabocker.
- Återhämtningsfasen 1999–  
Här handlar debatten framförallt om vad man ska göra med projektet. Rättsprocessen, utsläpp och andra problem uppmärksammas också.

#### **Lobbyingfasen**

Den del av debattarenan som ligger före starten av tunnelbygget har behandlats under rubriken beslutsarenan. Under denna period drevs debatten framförallt av utspel av olika aktörer som ville få rikspolitikerna att fatta beslut om en upprustning av västkustbanan. Argumentationen fördes på flera nivåer och var i första hand för tunneln. Fokus låg på:

- Sveriges/Europas konkurrenskraft i ett internationellt perspektiv.
- Behovet av upprustning av västkustbanan – tidsvinsten med en tunnel.
- Lokala effekter. Ökad sysselsättning under byggtiden och regional tillväxt när Helsingborg – Halmstad knyts samman till ett pendlingsområde.
- Fördelar för Båstad kommun (får behålla järnvägen, frigör mark).

I detta skede var de mest aktiva grupperna i debatten industrialister (European roundtable), lokala aktörer (Båstad Kommun, lokala kommunförbund, länsstyrelsen och fack) samt Banverket.

### **Byggfasen**

Fram till byggstarten ger media en neutral/positiv bild av projektet. Den positiva bilden förstärks i samband med byggstarten. Teknikfascinationen är stor, med mycket fokus på Hallborr, den stora ”häftiga” tunnelbormaskinen som snabbt och modernt ska äta sig genom åsen. Invigningen blir ett stort och positivt bevakat jippo, med ministrar och allt.

När Hallborr kör fast efter 13 meter blir de högt uppskrivade förväntningarna ett stort problem, och en första spricka i förtroendet för projektet. Både lokalpress och rikspress skriver om ”fiaskot” med Hallborr. Genomgående tema är teknisk hybris och viss skadeglädje.

Nästa medialt intressanta fråga är bråket mellan beställaren (Banverket) och entreprenören (Kraftbyggarna). Parterna slutar att tala med varandra och för istället debatten via advokater och media. Detta leder till väldigt mycket negativ press, med fokus på vems felet för fiaskot med Hallborr var. Såväl lokala som riksmidia gottar sig i konflikten. I och med att konversationen förs offentligt blir det ett väldigt långt och snaskigt drama som skadar båda parterna. En pikant detalj är att eftersom Banverket och Kraftbyggarna (dotterbolag till Vattenfall) både är statliga, blir vinkeln att staten bråkar med sig själv. Och i och med att förhandlingarna och skadeståndet är hemliga, så gick det inte heller att kommunicera resultatet. Det enda vinnarna blev advokaterna.

Efter rättegången går Kraftbyggarna i konkurs och Skanska tar över. Medievinklingen blir mera positiv. Skanska beskrivs som ett stort tryggt svenskt företag utan någon konstig teknik, man jobbar traditionellt med dynamit och bit för bit. Mediebilden gynnas också av att Skanska och Banverket arbetar bättre tillsammans. Mediebevakningen är nu i första hand lokal.

I takt med att vattenproblematiken på åsen förvärras, försämras också mediebilden igen. Tekniska problem, förseningar och fördyringarna börjar återigen komma upp på agendan. Det handlar emellertid fortfarande i första hand lokal publicitet. Men, så kommer de första reportagen om förlamade kor. Och därmed inträffar den tändande gnista som får byggfasen att gå över i katastroffasen.

### **Katastroffasen**

I den lokala tidningen Nordvästra Skånes Tidningar ställs frågan om det kan finnas en koppling mellan korna och tunnelbygget. Det tar någon dag innan riksmidia vaknar. Men sedan bryter den mediala stormen ut med full kraft. Enskilda människor, djur, natur och vatten ställs mot teknik, otydlig nytta (tio minuters snabbare resa), mycket pengar, staten och kapitalet. En historia som mediedramaturgiskt har allt och dessutom var perfekt bildmässigt.

Drevet gick – med full kraft. En mediananalytiker har räknat ut att inom en femtonårsperiod var det bara Palmemordet och Estoniakatastrofen som fick större mediebevakning. Expressen hade i princip en hel bilaga om skandalen, som avslutas med en betraktelse av Maria Schottenius, där hon beskriver ”Åsen som en kvinna som manliga makthungriga ingenjörer försöker betvinga och besegra till varje pris”. Giftskandalen var förstanyhet under 21 dagar under oktober 1997. Enda undantaget var den dag när Gudrun Schymans alkoholproblem toppade nyheterna.

Medialt förvärrades situationen av myndigheternas hantering. Det var inte någon som hade kontroll över vilket vatten som var förgiftat, det var fritt att spekulera. Och i medier spekulerades det fritt. Allt som på något sätt kunde kopplas till tunnelbygget fick Banverket/Skanska skulden för. En av de få aktörer som lyckades komma ur mediebevakningen någotsånär helskinnad var Båstad kommun, som gjorde en strategisk reträtt genom att polisanmäla Skanska och Banverket.

När media väl kramat ur allt man kan ur giftskandalen, börjar man titta bakåt. Nu spelas hela förhistorien upp baklänges i media, också sådant som inte varit medialt tidigare. Människor med sinande brunnar lyfts fram. Hallborr-problematiken och konflikterna mellan Banverket och Kraftbyggarna får nytt liv. Hallandsåstunneln beskrivs som ett klantprojekt från början till slut där den enda vinsten än tio minuter kortare sträcktid för tågen mellan Göteborg och Malmö.

### ***Återhämtningsfasen***

När alla möjligheter att hitta negativa vinklar på tunnelprojektet var uttömda började medias intresse – och i synnerhet riksm medias intresse – att klinga av. Bevakningen har åter blivit mer neutral. Några symboliskt viktiga tidpunkter har varit riksdagsbeslutet och utfallen i miljödomstol och miljööverdomstol. Efter det har allt fler politiker och opinionsbildare gjort inlägg för tunneln.

Ett problem är dock att det fortfarande lever kvar många gamla vinklingar och problemformuleringar i debatten. En sådan är att huvudskälet till projektet skulle vara de tio minuternas tidsbesparing. Något som senast var ett huvudtema i SVT:s Uppdrag Granskning så sent som i januari 2005. Det har varit mycket svårt för Banverket att komma ut med sin bild av skälen för tunneln. Man har bland annat försökt få in olika typer av faktarutor i tidningarna, men i stort sett misslyckats med att balansera informationen.

Det har också förekommit ett antal mediala bakslag under återuppbyggnadsfasen. Den långa rättsliga processen mot tre banverkschefer, som slutade med fällande dom i HD 2005, är en. Att Björn Gillberg lämnade projektet en annan.

Den allvarligaste krisen har var dock försöket med bananborrning som gjordes under Lyabäcken för att undersöka möjligheterna till injicering/tätning på tunnelnivå. Man hann knappt börja, innan bentonitlera och cement kom upp genom sprickor och dödade fisk i Lyabäcken. Medialt förvärrades situationen av att Banverket och Skanska/Vinci först inte kunde enas om vad orsaken var. Detta gav upphov 503 artiklar, alla negativa. Medialt blev det nästan lika stort som attacken mot Saddam Hussein.

### ***Erfarenheter***

Ett stort kommunikativt problem under flera skeden av processen har varit att beställare och utförare antingen varit i öppen konflikt med varandra, eller bevakat sina positioner på ett sätt som skapat dålig press. Bäst fungerade samarbetet paradoxalt nog under Rhoca Gil katastrofen. Det mest flagranta exempel är den utdragna konflikten mellan Banverket och Kraftbyggarna. Men inte heller i samband med utsläppet av cement och bentonitlera i Lyabäcken klarade Banverket och Skanska/Vinci att tala med en röst utåt. Det mest plågsamma med denna incident var, enligt Johan Persson, informationschef på Hallandsåsprojektet, att komma överens internt om vems ansvaret var. Detta trots att grundstrategin och överenskommelsen är att man är ett projekt, och att Banverket ska sköter kontakterna utåt. En förklaring var att man inte kunde hitta orsaken, en annan juridiska skäl. Här finns en inbyggd konflikt mellan jurister och informatörer, som blir extra tydlig

i krissituationen. Juristernas grundstrategi är slutenhet – att säga och erkänna så lite som möjligt, eftersom det kan ligga projektet till last i rättsalen. Medan informatörens strategi är öppenhet – att skapa förtroende genom att snabbt erkänna, och ta på sig skulden för, de misstag man gjort.

Sådana interna motsättningar är extremt svåra att hantera informationsmässigt och ger upphov till mycket spekulation i media. Tappar man initiativet börjar historien snabbt att leva sitt eget liv. Det tog tre veckor efter utsläppet i Lyabäcken innan man lyckades få cheferna att gemensamt gå ut och säga att: ”Vi vet inte hur det gått till, men det var vårt fel”. Efter bön om förlåtelse och efter att man konkret visat vad man skulle göra för att förbättra det situationen, blev det tyst.

Budskapet är att man ska döda sådana historier så snabbt som möjligt. Det innebär bland annat att man redan i förväg måste ha inventerat möjliga kriser och tagit fram strategier, argument etc för att hantera dem. Man måste ha en krisstränad organisation som kan agera snabbt, samordnat och entydigt i krislägen. Och man måste arbeta med trovärdiga vänner och ambassadörer som kan gå ut och korrigerar felaktigheter. Därför är det också viktigt att hålla dessa vänner välinformerade, så att de vid behov kan ta debatten. Oberoende personer med hög integritet och trovärdighet i organisationen är också en stor tillgång i krissituationer. Björn Gillberg är ett sådant exempel.

En annan erfarenhet är att kontexten, förhistorien och kommunikationsläget är oerhört viktiga för hur stor en historia blir medialt. Det är inte bara händelsen eller skadan som sådan som avgör hur stor publiciteten blir. Ett exempel: Samtidigt med utsläppet i Lyabäcken skedde ett utsläpp i Åvaån Tyresö nationalpark i Stockholm, där ungefär lika många fiskar dog. Men det resulterade bara i en artikel.

Hade entreprenörerna, som utförde provborrningarna under Lyabäcken, känt till förhistorien och de kommunikativa riskerna, hade man förmodligen kvalitetssäkrat projektet bättre.

### **3.4.6 Individarenan**

Aktörernas tidiga hantering – eller snarare brist på hantering – av de närboende skapade förutsättningarna för den förtroendekatastrof som utlöstes i och med Rhoca Gil utsläppet.

Hantering av de närboende kännetecknades inledningsvis av ett mycket ingenjörsmässigt ”uppifrån ned”-perspektiv. Attityden kan sammanfattas i att: ”Vi är här för att bygga tunnel, vi har tillstånd att bygga en tunnel och ni måste anpassa er till det”. Den tidens tillståndsprocess gjorde också expropriationstillståndet till ett centralt tillstånd, något som säkert också bidrog till detta synsätt. Kommunikativt arbetade man huvudsakligen med standardiserad envägskommunikation.

Kommunikationen kännetecknades inledningsvis av en väldig teknikfascination. Invigningen användes för att bygga upp förväntningarna. Man lyfte fram den stora häftiga tunnelborrmaskinen, den första i Sverige. Ministrar fanns på plats och det var allmänt ”ett jäkla drag”.

Problemet med att lägga ribban så högt är att man redan här skapar väldigt höga förväntningar som man sedan inte klarar att infria. När projektet misslyckas tekniskt, ekonomiskt och tidsmässigt, rasar allt förtroende man byggt upp ihop ”som en pannkaka”. Det börjar redan när Hallborr kör fast efter bara 13 meter.

Till att börja med väcker emellertid Hallandsåstunneln bara ett mindre lokalt motstånd. Berit Linse, en av dem som senare kom att bli aktiv i motståndet mot tunneln säger att: ”1992 skulle det bli tunnel, men vi tyckte inte att det var något konstigt med det. Det förekom ingen opposition, och vi hade inte några farhågor. Vår känsla var att det inte kommer att beröra oss, tunneln ska ju gå 150 meter ner i berget”.

År 1993, när Hallborr kör fast, börjar man enligt Berit Linse, känna en ”viss oro”. Reaktionen kan sammanfattas i: ”Om det är så lite Banverket kan klara av, vad kan då komma hända i fortsättningen. Vi kände också lite skadeglädje. Men projektet var fortfarande långt ifrån oss”.

I detta skede handlade det lokala motståndet snarare om utbyggnaden av övriga delar av Västkustbanan och framförallt om olägenheter för de närmast berörda. Här har det funnits och finns ett antal lokala motståndsgrupper, där allmänintresset ställs mot lokala intressen (en klassisk NIMBY-debatt). Debatten fördes i princip kring alla banavsnitt, men tycks ha varit mest organiserad i Lund och Ängelholm (Skälderviken). Motsättningarna, argumenten, debattinlägg, överklaganden, påverkan av lokala politiker följde i princip samma mönster som vid vindkraftsutbyggnader, dragning av kraftledningar etc. I Lund skärptes dock motsättningarna och det fanns en period med fysiskt sabotage mot utbyggnaden av Västkustbanan. Ett gemensamt drag tycks ha varit en allmän uppfattning om att Banverket gått synnerligen okänsligt fram, dikterat expropriationsvillkor och varit ovilligt att förhandla.

När Kraftbyggarna går över till traditionell tunneldrivningsteknik, börjar det uppstå en irritation över bullret från sprängningarna. Här agerar Båstad kommun och försöker få till ett förbud mot sprängningar på natten, som dock överklagas av projektet. Detta är ett tidigt exempel på hur kommunen är bättre än byggarna på att fånga upp synpunkter från de närboende.

År 1996 när Kraftbyggarna försvann ut och Skanska kom in, skedde ett omtag på alla områden, också när det gäller kontakterna med de närboende. Man startade en utställning (som dock var ganska ”reklamig”) och visade ett högre kommunikationsmedvetande. Men projektet kännetecknades fortfarande av en byggkultur. Såväl folk på Åsen som journalister upplevde att det var i stort sett omöjligt att få tag på Banverket på plats. Man hänvisades till utställningen och till huvudkontorets informationsavdelning. Istället för att bygga upp ett lokalt förtroendekapital, fortsatte man i praktiken att skapa irritation lokalt.

Situationen förändras snabbt när tunnelbygget åter kommer igång på allvar. Nu börjar brunnar att sina, bäckar får mindre vatten i sig och diskussionen om ett mellanpåsag kommer igång. ”Då fick vi vatten på hjärnan. Det allmänna samtalsämnet var vatten och vem som fortfarande hade vatten, vilket vatten som gick att dricka, vem man skulle låna vatten.” Nu börjar man bilda lokala kontaktgrupper, som läser in sig på frågan. De lokala organisationer som finns, samfällighetsföreningar, vägföreningar etc, fungerar som startpunkt ”Vägföreningarna glömde vägarna och upptogs bara av vatten”.

Nu börjar också Naturskyddsföreningen att engagera sig lokalt, man är bland annat oroliga för att tunneln skulle gå under ett område med känsliga orkidéer.

Det uppstod återigen tydliga brister i kommunikationen med de närboende. Även om man till slut kom att överskrida vattendomen, så var mycket av de problem som uppstod förutsedda, i vattendomen stod klart att detta skulle hända. Problemet var bara att Banverket inte i förväg tydlig informerat de som skulle beröras om konsekvenserna.

Problem nummer två var att man hanterade lokala klagomål och lokal oro dåligt. När folk började ringa hänvisade man till domen och sade att vi har rätt att borra. Man hade också en attityd internt där man såg lokalbefolkningen som lite av kverulanter. Denna bild bekräftas av tunnelkommissionen som skriver att "Det finns personer som säger sig inte ha blivit tagna på allvar när de redogjort för sina farhågor eller nonchalerade när de försökt få olika upplysningar om byggprojektet".

Kulmen nåddes efter giftutsläppet 1997, då de lokala proteströrelserna snabbt växte i styrka. Den lokala opinionen exploderade och Banverket/Skanska tappade fullständigt kontrollen över situationen. Lokalbefolkningen var mycket upprörda och kände mycket stor vanmakt och ilska. En demonstration med 5 000 deltagare tågade mot arbetsområdet. Under denna fas förekom klara överreaktioner och närmast hatstämning mot Skanska/Banverket.

I denna fas drabbades andra än bara de boende och då i synnerhet bönder långt från riskområdet. Också här blev reaktionerna mycket överdrivna. I princip all potatis från Bjärehalvön stoppades, mejeriprodukter likaså. Situationen för Bjärebönderna förvärrades av centrala myndigheters hantering. Myndigheterna visade sig ha mycket dålig beredskap och kunskap om kemikalierna och det kemikaliesamhälle vi lever i. Koordinationsförmågan mellan olika myndigheterna brast också, Socialstyrelsen och Livsmedelsverket gav olika rekommendationer. Livsmedelsverket gav den 9 oktober den första rekommendationen från centralt håll, som gällde vatten från kommunala vattentäkter och privata brunnar. Enligt denna borde inte vatten inom riskområdet konsumeras innan det analyserats och visat sig vara fritt från akrylamid.

Bedömningen gjordes utan samråd med Socialstyrelsen. Socialstyrelsen gav några dagar senare en rekommendation som skiljer sig från vad Livsmedelsverket rekommenderat. Enligt Socialstyrelsens beslut skulle vatten överhuvudtaget inte konsumeras, inte ens där akrylamid enligt analyser inte fanns i vattnet. Socialstyrelsen satte också ett lägre gränsvärde för akrylamid än något ackrediterat laboratorium i Sverige kan mäta.

Förvirringen bidrog också till att när riskområdena till slut frikallades, så vägrade ICA och Saba ändå att ta emot färskpotatis från områdena. Totalt uppskattas olyckan ha kostat de skånska färskpotatisodlarna minst 25 miljoner kronor. Till det kommer det psykiska lidandet hanteringen av olyckan orsakat.

Under den akuta krisfasen fanns inte mycket annat Skanska och Banverket kunde göra än att lägga sig platt på marken. Man tappade totalt initiativet i relationerna till närboende. I princip följde man standardmanualen för krishantering, men det räckte inte. Några exempel på saker man gjorde "rätt" var att man struntade i den interna ansvarsfördelningen, man tillsatte oberoende forskare, man avsatte tillsammans 100 miljoner kronor för att åtgärda problemet (att hjälpa bygden, täta tunneln och reglera skador) innan man visste om projektet var skyldigt, rent juridiskt. Men det hjälpte inte.

Istället är det andra aktörer som ryckte åt sig initiativet. En sådan aktör var Radio Kristianstad som fick ett läskedrycksföretag att skänka vatten och läskedrycker till en affär så de närboende kunde få sitt vätskebehov tillfredsställt.

En annan är Båstad kommun som valde att polisanmäla Skanska och Banverket för att markera distans och bevara sin egen trovärdighet. Båstad kommun lyckades också snabbt få igång en egen fungerande krisorganisation. Kommunen blev därmed en viktig källa till information och nådde ut på ett bra sätt, genom såväl informationstavlur och presskonferenser som andra insatser. Även närradion, Radio Båstad, hade egna sändningar.

Tunnelkommissionen skriver (i avsnitt 5.2.5 Vem litade allmänheten på?): Att när det gäller Banverket och Skanska i Båstad var förtroendet lågt sedan tidigare och sjönk ytterligare efter giftolyckan. När det gäller Båstad kommun fanns det sedan tidigare en viss misstänksamhet mot kommunen på grund av tunnelbygget. Men kommunen lyckades trots allt vinna visst förtroende under krisen. Det berodde troligen på att kommunen trots allt, i relation till andra involverade aktörer, framstod som mindre skyldig. Dess polisanmälan av Banverket och Skanska möttes med stor tillfredsställelse av Båstadbor och med gillande av medier. Men det blev främst massmedia som ansågs ”stå på medborgarnas sida”. I de undersökningar som gjorts har mediernas bevakning på det stora hela fått mycket positiva omdömen. Framför allt var det den lokala pressen som vann de boendes förtroende. Den kom av många att upplevas som båda objektiv och aktiv.

Efter det akuta skedet började Banverket ett långt arbete för att återställa förtroendet.

Ett sätt var skapandet av den fristående miljögranskningsgruppen (MGG), ett annat de samrådsforum (Samrådsforum Hallandsås) som miljögranskningsgruppen började arrangera för att återupprätta relationer med närberoende. Till mötena bjöds personer från olika lokala intressen in, till exempel:

- Bjäre Naturskyddsförening.
- Boende vid Vadbäcken.
- Båstad kommun.
- Aktionsgruppen mot tunnelbygget.
- Tre vägsamfälligheter.
- Båstad Turism.
- Juridiskt ombud.
- Sydsvensk färskpotatis.
- LRF.

Vid mötena fanns också representanter för Skanska och Banverket med för att ”stå till svars”.

För att undvika upphetsade stormöten gick man inte ut med en allmän kallelse utan med personliga kallelser till representanter för de olika grupperna. Mötena hade i början i första hand en terapeutisk funktion. De boende skulle känna att någon (äntligen) lyssnade på dem. Mycket känslor släpptes loss. En viktig erfarenhet var att när Banverkets informatörer försökte komma med faktapresentationer, blev man mer eller mindre utskällda. I denna fas fanns inte förutsättningar att nå ut med information. Banverkets representanters huvuduppgifter var att bli utskällda. I denna fas var man tvungna att svälja rätt mycket av myterna och de rena felaktigheterna i debatten för att överhuvudtaget få till stånd en dialog, annars var positionerna låsta. ”Vi fick hålla med och gnissla tänder, annars var kontakten bruten.”

En annan erfarenhet var att traditionella verktyg som broschyrer, fina OH-bilder, välregisserade möten med mackor inte fungerade – hur väl förberedda de än var. Förtroendet för chefer med slipsar och informationsproffs var noll. Det som fungerade för att upprätta förtroendet var verklighet, det vill säga verkliga människor på fältet – geologer, miljövänner, kvinnor och äldre – som pratar dialekt och vet vad de pratar om.

Under denna fas blev – paradoxalt nog – den halvfärdiga tunneln, ”platsen för brottet”, en tillgång. Under återuppbyggnadsfasen hade Banverket 80 000 personliga besök och man försökte få in de flesta i tunneln så att de kunde göra en egen bedömning. ”Det hände



något magiskt där inne, det var en annan mer neutral människa som gick ut. Man kanske fortfarande tyckte att projektet var dumt, men man var mera öppen för att ta till sig fakta.”

Skällfasen började bedarra efter 1,5 år. Fram till år 2000 hanterade MGG samråden och ledde mötena. Sedan ansåg Banverket att man åter hade byggt upp ett sådant förtroende att man kunde börja hantera mötena själva. Namnet byttes också till Forum Hallandsås. Men MGG fungerar fortfarande som sekreterare och har alltid en fast punkt på agendan.

Idag har man tre möten med Forum Hallandsås per år. Till dessa möten är alla – såväl närboende som media – välkomna. På mötena finns kommunen, miljögranskningsgruppen, Banverket och entreprenörer med för att svara på frågor.

Banverket håller också speciella möten med de boende där media och allmänhet inte är välkomna. Mötena är indelade i tre olika grupper (norr, mellan och söder) eftersom varje avsnitt har sina speciella problem.

En annan åtgärd som visat sig mycket viktig för att återupprätta förtroendet hos de närboende var Banverkets löfte, att om det blev en fortsättning på tunnelbygget, så skulle alla som kunde beröras tilldelas kommunalt vatten på Banverkets bekostnad och få det betalt så länge tunnelbygget påverkade vattnet. Det som upprört folk mest var att de sett sitt vatten drabbats – eller känt oro för att det skulle drabbas under bygget. Tydligt är att Banverket, åtminstone tills vidare, lyckats desarmera frågan, efter detta slutade väldigt många att komma på boendemötena.

Det har också skett en dramatisk attitydförändring, inte minst lokalt. I Båstad kommun var det bara 20 procent som tyckte att projektet skulle fullföljas år 1998. År 2002 hade andelen ökat till 60 procent. Berit Linses bedömning är att: ”Tunnelfrågan är inte så glödande het idag, de som bor ovanpå tunneln har fortfarande kvar intresset, men inte invånarna i övriga Båstad”.

Detta är självfallet inte bara en konsekvens av kommunikationsinsatser, tiden har som bekant en tendens att läka alla sår.

### **Lärdomar**

En huvudlärdom är att de närboende är en prioriterad målgrupp av minst tre skäl:

- Moraliskt. Det är de närboende som drabbas av projektets baksidor, och därför har projektorganisationen ett moraliskt ansvar gentemot de närboende.
- Projektmässigt. Närboende kan ha viktig information som projektet annars riskerar att missa.
- Kommunikationsstrategiskt. Skulle projektet ”gå åt pepparn” kommer närboende lyftas fram i media. Det är de som hamnar i TV-sofforna, det är dem media ringer till för att få uttalande och ge artiklarna en mänsklig vinkling. Att ge sig tid att regelbundet ringa till dem man vet kommer att bli talesmän, om det så bara är för att höra hur läget är, kan vara oerhört mycket mer värt än att ta fram en ny broschyr i 10 000 exemplar.

Däremot har det visat sig att allmänheten generellt är en mindre intressant målgrupp, åtminstone för projekt med begränsade resurser.

Att tidigt få igång en bra dialog med närboende är emellertid inte trivialt. En utmaning är att så länge allt är lugnt väljer de flesta att inte gå på informations- eller samrådsmöten. Det finns en liten grupp som är väldigt aktiva, de är kanske inte alltid representativa, men det är de som dyker upp i media när det krisar.

Närboende uppträder inte heller som en homogen grupp, på södra sidan av tunneln var man till exempel rätt individualistiska och ville inte uppträda som grupp, medan man på norra sidan redan hade samarbeten i form av vägsamfällighets föreningar. Det är intressant att se hur sådana lokala sammanslutningar successivt kan förvandlas till missnöjesplattformar.

När det gäller mötenas utformning är de viktigaste lärdomarna som Hallandsåsprojektet dragit:

- Aktivera de boende redan i förberedelserna för mötet. Till boendemötena gör ofta representanter för de boende dagordningen tillsammans med Banverket, Skanska/Vinci, Naturskyddsföreningen, LRF och Båstad kommun.
- Mötet ska vara på max en timme och det ska finnas ordentligt med tid för diskussion och mycket fika.
- Det är en fördel om man kan sitta kring runda bord så att även de som inte är så talföra kommer till tals.
- Att det bara kommer 15 personer på mötet får inte ses som en indikation på att läget nu skulle vara så lugnt, att man kan lägga ner mötena. Dels kan de 15 personerna vara kritiskt viktiga att hålla sig väl med och dels ligger det ett symboliskt värde i att alla andra får en kallelse, även om de väljer att inte gå. Det visar ändå att det finns en öppen kanal.
- Det märks direkt när det finns oro, då börjar folk komma på mötena igen.

Huvudlärdom nummer två är att det inte var giftutsläppet ensamt som var det stora problemet, det blev bara den tändande gnistan till en krutdurk som successivt fyllts på under många år. Ett huvudskäl till att krutdurken fylldes på var den usla hanteringen av de närboende, och den kultur och de värderingar Banverket visade. Ett annat att man byggde upp orealistiska förväntningar och lät bli att tydligt kommunicera de problem bygget skulle skapa för de närboende. Den överdrivet positiva bild man skapat av projektet, gjorde att förseningar, tekniska problem, ekonomiska problem, konflikter mellan beställare och entreprenörer, etc kom att skada förtroendet för projektet ännu mer än de annars skulle ha gjort.

Den tredje huvudlärdomen är att i en så massiv förtroendekris som detta fungerar inte informatörens traditionella krishanteringsmanual. På kort sikt har huvudaktörerna – i detta fall Banverket och Skanska – inga möjligheter att återta initiativet, bemöta felaktigheter eller få ut fakta, även om man gör en helt rätt enligt manualen. När förtroendet är så djupt kört i botten tar det 1–2 år att få syndernas förlåtelse. Det enda man kan göra i denna fas är att låta folk släppa ut sina känslor och skälla av sig. Det är först när de närboende åter kommer i känslomässig balans som dialogen kan börja fungera. Men också då är det utomordentligt viktigt att behandla de närboende med respekt, ta deras synpunkter på allvar, aldrig försöka skriva kritiker på näsan och alltid hålla sig strikt till fakta. Annars är det stor risk att såren rivs upp igen.

Under ett sådan krisskede är det viktigt att låta andra aktörer – som i fallet Hallandsås Båstad Kommun och Miljögranskningsgruppen – ansvara för dialogen med de närboende.

Som tidigare nämnts är en lärdom att det är de som jobbar på fältet som ska tala med folk, inte proffsinformatörer eller chefer i slips. De behöver inte vara så vältaliga, det har ingen betydelse för att bygga förtroende. Men de måste känna till hela bakgrunden och förstå att de inte bara representerar sig själva utan också projektet. Och de måste känna till hur media fungerar, så att de inte är rädda. I kommunikationsutbildningar med massmediaträning brukar det ganska snabbt kristallisera ut sig vilka som är lämpliga att sköta dialogen med de närboende.

Till slut kan det inte nog betonas vikten av att projekt av denna typ tidigt bygger upp en krisorganisation, tar fram krismanualer och praktiskt tränar krishantering. I det akuta krisskedet visade det sig att Båstad kommun i stort sett var den enda aktören som hade en någotsånär fungerande krisorganisation. Krishanteringen brast hos såväl Banverket och Skanska som hos centrala myndigheter. Speciellt Socialstyrelsens och Livsmedelsverkets hantering, och bristande koordinering, bidrog till att förvärra situationen.

En lärdom för kommuner är att i krislägen kan man inte räkna med att få stöd från annat håll. Man måste själv säkra att man har tillgång till kompetens och en organisation med förmåga att hantera kriser.

En intressant erfarenhet är att det går att vända opinionen. Men det faktum att opinionen successivt blivit mer positiv är ingen garanti för att inte opinionen snabbt kan vända igen om en ny kris åter river upp gamla sår.

### **3.4.7 Slutsatser**

I projekt Hallandsås har kommunen haft en nyckelroll och varit en nyckelspelare under alla skeden av processen – på gott och ont.

I lobbyfasen spelade kommunen en viktig roll både för att tunneln överhuvudtaget blev till och för att den kom att dras där den drogs. Det visade sig senare skapa stora problem. För att tillgodose kommunens krav på en järnvägsstation kom tunneln att dras i ett geologiskt mycket besvärligt område. Här kom kommunens intressen i klar konflikt med det ekonomiskt och tekniskt optimala. Denna lösning minskade också behovet av/intresset för en seriös alternativutvärdering.

Under byggfasen motsatte kommunen sig först det så kallade mellanpåslaget och hotade att använda alla rättsliga möjligheter att stoppa det. Men i utbyte mot väginvesteringar för 95 miljoner kronor drog man tillbaks överklagandet. Här utnyttjade kommunen sin nyckelroll för att skaffa sig fördelar. Nackdelen med agerandet var att det aldrig blev någon riktig rättslig prövning av mellanpåslaget.

Den kommunala integriteten är viktig. Kommunen har under projektet varit tvungen att gå en svår balansgång mellan att vara för tunneln och vara kritisk till hur bygget genomförts. Denna balansgång har i stort sett lyckats, även om det funnits perioder då kommuninvånarna varit nära att tappa förtroendet för kommunen och krävt ett mer kraftfullt agerande mot tunnelbygget. I krisfasen ville kommuninnevånarna ha en kommun som pucklade på Banverket och Skanska så mycket som möjligt. Det faktum att man polis-anmälde Skanska/Banverket och – till skillnad från andra aktörer – snabbt lyckades få igång en fungerande lokal krisorganisation – räddade förmodligen kommunens trovärdighet i den mest kritiska fasen.

Kommunen måste redan från början bygga upp en egen beredskap, kompetens och organisation för krishantering. Man måste också ha kompetens att värdera projektets miljökonsekvenser, etc. Kommunen måste också säkra sig tillgång till (och finansiering av) oberoende expertis så att man kan föra en kvalificerad diskussion med beställare, entreprenörer och kommuninvånare.

Erfarenheterna från Hallandsås visade att kommunen hade få andra aktörer att luta sig mot i krisskedet. Erfarenheter från andra kriser – Tjernoby, Estonia, tsunamin etc – visar på ett liknande mönster, nämligen att det brister i centrala myndigheters krishantering.

Beslutsprocessen innehåller åtskilliga egendomligheter. Den otillräckliga alternativutvärderingen är en, glidningen från enkel till dubbelspåring tunnel en annan, det omvända beslutsfattandet ett tredje. Ett exempel på omvänt beslutsfattande är att regeringen först beslutar att bygget ska genomföras, för att nio månader senare pröva tillåtligheten av projektet från bland annat miljösynpunkt i enlighet med då gällande lagstiftning inom ramen för expropriationsärendet. Tunnelkommissionen är mycket kritiskt till detta och ifrågasätter vilket intresse det fanns att belysa miljöfrågorna på ett allsidigt sätt, eller att ta fram alternativa lösningar.

Ett problem är också att några parter haft flera olika roller i processen. Regeringen är både uppdragsgivare, finansär och tillståndsmyndighet. Båstad kommun och länsstyrelsen har både agerat som lobbyister för projektet, tillståndsmyndigheter och tillsynsmyndigheter – åtminstone för delar av projektet.

Kommunikativ förmåga är en nyckelfaktor och den kommunikativa förmågan måste bygga på en väl förankrad kommunikationsplattform, och en insikt om att det i kommunikationen är lika viktigt att arbeta med känslor som med fakta. Attityd, kultur och värderingar är också viktiga, en ingenjörsmässig attityd eller ett juridiskt synsätt är ett stort hot mot en effektiv kommunikation. Viktigt är också att informationsfunktionen har en tung strategisk roll i den egna organisationen och att man aktivt arbetar med vänner som kan hjälpa till att korrigera rena felaktigheter i mediebevakningen.

Individarenan kan vara en nyckelarena. Hallandsås visar med skärpa på vikten av en seriös, öppen och ärlig dialog med de närboende. Denna dialog är viktig för att få information om lokala tekniska svårigheter som kan hota projektet, men också för att förebygga att det byggs upp ett lokalt missnöje som kan skapa problem längre fram. Det är bättre att tidigt få fram kritik i ljuset, så att man kan hantera den, än att låta kritiken växa i det tysta. I ett krisskede är drabbade och missnöjda närboende en viktig del av mediedramaturgin. Det är också viktigt att tidigt fånga upp signaler på ett begynnande missnöje.

I denna typ av projekt finns det en risk för både medveten och omedveten självcensur. I synnerhet i ett litet land som Sverige där det är lätt att identifiera kritiker. Övertro på ny teknik, teknisk hybris och synen att problem är utmaningar som ska övervinnas –snarare än tecken på att valda lösningarna kan behöva omprövas – bidrar också till självcensur. Därför är det viktigt att aktivt stimulera öppenhet, kritik och debatt internt. Det är också viktigt att skapa rutiner för att ta till sig kritik utifrån. Slutligen är det en stor fördel att ha starka oberoende djävulsadvokater internt (under Hallandsåsprojektet har både MGG och Björn Gillberg haft denna roll). Men man ska också vara medveten om att starka djävulsadvokater skapar spänningar internt, det ligger så att säga i rollen.

Känslan av tidsbrist har skapat stora problem för projektet. Under 1990-talet sprider sig känslan av att tid är pengar – och om man som i fallet Hallandsås hävdar stora samhälls-ekonomiska vinster, gäller det ju att komma i drift så snabbt som möjligt. Problemet är att försöker man driva upp tempot allt för mycket, så blir det kontraproduktivt och då riskerar man att missa viktiga aspekter som ger förseningar längre fram. Rädslan för ytterligare förseningar tycks också ha skapat panik och grumlat projektledningens omdöme. Slutligen är det en allmän regel att demokrati tar tid. Försöker man forcera beslutsprocessen, går det ut över demokratin.

Sist, men inte minst, är det värt att notera att stora projekt kan leva vidare, alla motgångar till trots. Men det är också viktigt att notera att det tar mycket lång tid att återskapa ett förlorat förtroende och att ogenomtänkta tidiga formuleringar av vilka problem som projektet ska lösa (som de tio minuternas tidsvinst) kan förfölja ett projekt och skapa problem längre fram.

## 4 Slutsatser och diskussion

De projekt som vi analyserat i denna rapport skiljer sig på många punkter. De handlar om olika slags investeringar, de har genomförts vid olika tidpunkter, de har olika aktörer som aktiva i deras genomförande, och de har stött på olika slags problem. Något av dem kan idag konstateras som framgångsrikt och lyckat (till exempel är få motståndare till Öresundsbron), medan framgången är mer tveksam i dagsläget när det gäller andra (tydligast är detta kanske i Hallandsåsen). Ändå finns vissa tydliga likheter mellan projekten – gång på gång har samma typ av observationer kunnat göras när trådarna dragits samman i slutet av varje avsnitt och slutsatser dragits om vad som utgör kritiska faktorer.

De viktigaste, de kritiska faktorerna som man måste tänka på under genomförandet av ett stort infrastrukturprojekt, har sammanställts under följande sexton huvudrubriker.

### 4.1 Kommunen är en nyckelspelare

I samtliga de studerade projekten har kommunen varit en nyckelspelare – på gott och på ont. I beslutsprocessen har kommunen haft flera roller, som inte alltid varit lätta att förena.

Några av de roller kommunen har under ett stort infrastrukturprojekt är:

- Lobbyist.  
Hallandsås, Öresundsbron, Citytunneln är alla exempel på projekt där kommunen – eller politiska företrädare för kommunen – hört till de tidiga initiativtagarna, tagit fram utredningar och på olika sätt försökt få fram ett positivt beslut. När det gäller Öresundsbron har också kommuner som betraktat sig som förlorare (till exempel Helsingborg) arbetat emot ett beslut.
- Beslutsinstans.
- Tillsynsmyndighet.
- Krishanterare.  
Om det under bygg- eller driftfasen uppstår problem som hotar miljön eller kommuninvånarnas hälsa, kan kommunen få en mycket central roll. I fallet Hallandsås visade det sig dessutom att övriga aktörer – beställare, entreprenör och centrala myndigheter – hade för dålig beredskap och/eller trovärdighet. Det finns en risk att kommunen står ganska ensam i ett krisläge.

För att kunna axla dessa roller måste kommunen säkra sig om egen kompetens och resurser i alla led. Man måste vara en kvalificerad och trovärdig samtalspartner med projektägare, beslutsinstanser, media och närboende, vilket i sin tur innebär att man måste ha resurser att göra en oberoende bedömning av projektet och dess konsekvenser för miljön, regionen, arbetsmarknaden etc. Att säkerställa finansiering av dessa resurser – som knappast kan klaras inom en mindre kommuns normala budget – är därför en framgångsfaktor.

## 4.2 En lokal attityd av ansvar

Lokala aktörer har en stark förhandlings- och maktposition. Att man har denna position lokalt är förståeligt – det är ju ofta där man också tar risker av både teknisk och politisk betydelse. Man samtidigt är det en position som måste användas avvägt. Om det lokala intresset hävdas för långt – till exempel utan att man tagit till sig den fulla tekniska eller ekonomiska argumentationen – kan resultatet bli en sämre lösning tekniskt, ekonomiskt eller ur ett nationellt perspektiv.

Av våra fallstudier är Hallandsås den tydligaste illustrationen av detta. I lobbyfasen var det kommunen som spelade en viktig roll både för, att tunneln över huvud taget kom till stånd och för dess sträckning. Det senare bidrog till problemen. En följd av att kommunen slog vakt om järnvägsstationens framtid blev att man valde en geologiskt besvärlig lösning. Denna lösning minskade också behovet och intresset för en seriös alternativutvärdering. Intresset av väginvesteringarna till kommunen medförde också att det aldrig blev någon riktig rättslig prövning av den nya arbetstunnel som öppnades för att ge möjlighet att driva tunnelbygget från fler fronter.

I fallet Hallandsås kan vi alltså se hur kommunens agerande både var en förutsättning för att projektet skulle komma till stånd och skapade problem för dess genomförande. Att man lokalt både kan resonera utifrån sina egna intressen – nödvändigt för lokal legitimitet – men också se till helheten och göra en rimlig avvägning, är därför en viktig förutsättning för framgång.

## 4.3 Lokal förankring och problemformulering en framgångsfaktor

Även om en fråga kan vara starkt politiserad på riksnivån – som flertalet av de här studerade fallen varit – spelar den lokala opinionen en mycket viktig roll. Att projektet har stöd och upplevs som legitimt hos närboende och lokal opinion är därför en viktig framgångsfaktor. En generell erfarenhet är att lokala problemformuleringar är starkare än nationella och att lokal förankring och lokalt stöd är betydligt viktigare än rikspolitisk uppbackning.

Allra tydligast syns detta i fallet Öresundsbron, där den nationella problemformulering som European Roundtable/ScanLink lanserade visade sig vara kontraproduktiv och slog tillbaka mot projektet. (Ett generellt problem med nationella/rikspolitiska problemformuleringar är att de tenderar att ha ett uppifrån ner perspektiv, de beskriver projekt någon annan vill ha genomförda i kommunen.)

Den lokala problemformulering – integration och tillväxt i Öresundsregionen – som bland annat Sydsvenska Handelskammaren lanserade visade sig däremot kraftfull, och kan med visst fog sägas ha räddat projektet. Trots att frågan om Öresundsbron var starkt politiserad, och diskuterades i hela landet, var alltså de starkaste argumenten av lokal natur. Att kunna svara på frågan ”vad innebär det här för mig”, att kunna visa konkret nytta av projektet för den lokala opinionen och de närboende var en viktig faktor och överskuggade diskussionen om riksintressen.

Även Citytunneln är ett projekt där man aktivt arbetat med att visa ”What’s in it for me” – både för Malmöborna, men i ännu högre grad för de skånska kommuner som med Citytunneln får kortare pendlingsavstånd till Malmö. Lokal samverkan och den lokala ”vilkånsan” var en viktig framgångsfaktor. En underlättande faktor var också att Citytunneln

sågs som en följdinvestering till Öresundsbron; man kunde bygga på det stöd bron redan vunnit för att ta detta andra steg. Däremot tycks inte projektets betydelse för fjärrtågen ha spelat någon större roll i debatten.

I fallet Hallandsås konstaterades att de närboende bör vara en prioriterad målgrupp av minst tre skäl. För det första moraliskt: om projektet har baksidor är det de närboende som drabbas särskilt. Detta är också något som de närboende ofta är starkt medvetna om, vilket medför att de kan resa särskilt berättigade krav på medverkan. För de andra har de närboende på viktig kunskap om lokala förhållanden. Till sist spelar de en viktig roll kommunikationsstrategiskt. ”Vanliga människors” uppfattningar spelar en viktig roll för och i media – och om bilden sätts av att man söker genomdriva något utan stöd från de närboende kan problemen bli stora.

Relationen mellan rikspolitiken och den lokala politiken är också tydlig i fallen F 3/O 3. Den rikspolitiska processen var i detta fall kanske den mest komplicerade och osäkrast av alla projekten. Att man på riksnivå lyckades navigera sig igenom den beslutsprocessen var en viktig förutsättning för att investeringarna alls skulle komma till stånd. Men ändå: två avgörande faktorer för framgång var den lokala opinionens stöd och det starka lokala förtroendet för OKG och Forsmark.

I samtliga de studerade projekten har det funnits ett starkt lokalpolitiskt stöd, ofta med starka kommunalråd som drivit frågan. Frågan är om projekten hade kunnat komma till stånd om lokalpolitikerna och/eller en stark majoritet bland befolkningen varit emot. En annan slutsats tycks vara att det blir allt svårare för rikspolitiker att köra över en stark lokal opinion, men möjligt för lokalpolitiker att med envishet och uthållighet driva igenom en fråga trots rikspolitiskt motstånd.

För att lokalpolitikerna ska kunna klara detta, krävs emellertid vänner/partners och starka kontakter i rikspolitiken. Regional sammanhållning är viktig, men den skånska ”bypolitiken” skapade stora problem i Öresundsbro-processen. Som exempel på vänner (och medaktörer) med hög trovärdighet lokalt kan nämnas: Region Skåne, regionala visionärer, ledarskribenter och Sydsvenska Industri och Handelskammaren. Lokala vänner som inte i första hand kan sägas tala i egen sak, har dessutom hög trovärdighet.

Vännerna kan man hjälpa genom att förse dem med underlag och argument. Vännerna bör också hållas uppdaterade om läget i beslutsprocessen/projektet – och bör tidigt få information om möjliga problem eller kriser. Men man får aldrig förleda eller svika vännerna. Genom att kärnkraftindustrin försäkrade vännerna att en härdsmläta (nästan) aldrig kunde ske, hamnade vännerna i ett mycket utsatt läge – och tappade ansiktet – när olyckor faktiskt inträffade. Även om olyckan vid Three Mile Island (till skillnad från Tjernoby) inte gav några nämnvärda konsekvenser för omgivningen, kunde ändå kärnkraftsmotståndare som Tage Danielsson skickligt spela på sannolikhetsresonemanget.

En framgångsfaktor för lokalpolitikerna tycks vara integritet och trovärdighet. Det innebär dels att man konsekvent står för sin uppfattning – också när det blåser – och dels att det aldrig får framstå som att politikern företräder beställare/entreprenör eller ”går i deras ledband”.

En konsekvens av detta är att man som lokal politiker bör vara mentalt förberedd på att det kan komma att blåsa – för att kunna genomföra kontroversiella projekt krävs en stor envishet, en beredskap hantera oväntade problem och en viss kalkylerad risktagning. Här måste man också från början räkna med att om det blåser, kommer man som lokalpolitiker att stå tämligen ensam. I en av intervjuerna sägs rent ut att rikspolitiker bara stöder denna typ av projekt så länge allt fungerar och projektet levererar röster. Blir projektet en politisk belastning vill man inte sitta med svartepetter och tar lätt sin hand från det.

En annan konsekvens är att även om kommunen är för projektet i sak, måste man ändå hålla projektorganisationen – beställare och entreprenörer – på armlängds avstånd. Kommunen måste stå fri att granska, utöva tillsyn (inte minst vid myndighetsutövning) och vid behov kritisera hur projektet genomförs. Det tydligaste exemplet på detta är när Båstads kommun lyckas återupprätta sin trovärdighet genom att polisanmäla Skanska och Banverket för Rhoca Gil-utsläppet i Hallandsås.

#### **4.4 Debatt- och beslutsarenorna växer samman**

Inte sällan flyter debatt och beslutsarenorna samman. En förklaring är att politiker har en dubbel roll, både som debattörer/inspiratörer på debattarenan och som beslutfattare på beslutsarenan. Detta gäller både rikspolitiken (där regeringen ofta är slutlig instans i tillståndsprocessen) och lokalt där projekten bland annat faller under plan- och bygglagen.

Vi ser hur aktörer på debattarenan – såväl anhängare som motståndare – försöker påverka beslutsarenan med olika former av utspel. Till exempel lyckades Sydsvenska Industri och Handelskammaren få vattendomstolen att höra AGA-direktören Marcus Storch om brons betydelse för näringslivet. Och omvänt lyckades bromotståndarna både lansera nya frågor och kritik av brokonsortiets svar till vattendomstolen, något som komplicerade beslutsprocessen.

I kontroversiella frågor – där regeringen och/eller partier är splittrade – finns det också en risk att ”heta potatisar” bollas mellan olika instanser. Exempel på riksnivå kan sägas vara när olika regeringar genomfört folkomröstningar i kärnkrafts-, EU- och EMU-frågorna. I brofrågan försökte den borgerliga regeringen slippa fatta beslut, genom att skicka tillbaks frågan till vattendomstolen. Vattendomstolen skickade dock i sin tur frågan tillbaks till regeringen. En nutida parallell är miljödomstolen i Växjö som i praktiken skickade frågan om Ringhalsverket skulle få höja reaktoreffekten vidare till regeringen. Det är möjligt att vi ser en trend mot att domstolarna försöker tydliggöra sin roll som en politikfri arena.

Exempel på motsatsen finns dock i Öresundsbrofallet där koncessionsnämnden för miljöskydd tog ett större ansvar än man formellt hade, genom att inte bara pröva hur den fasta förbindelsen skulle utformas för att klara miljökraven, utan också om den överhuvudtaget skulle få byggas.

#### **4.5 Räkna med stök i beslutsprocessen**

För motståndare som genom ”utmattningsteknik” vill försöka stoppa ett projekt, finns det alla möjligheter. Några exempel är de ständiga överklagandena (man ska räkna med att allt som kan överklagas också kommer att överklagas och att ärendet för eller senare hamnar i miljööverdomstolen), krav på bättre utredningar av alternativen, avfärdande av projektets egna utredningar som partsinlagor etc. Blir projektet dessutom en symbolfråga förstärks motståndarsidan med personer som redan har erfarenhet av att ”kasta grus” i beslutsmaskineriet. Man bör också räkna med att processen hela tiden kommer att ifrågasättas, på gott och ont. På ont därför att det förlänger processen, på gott för att det är bra om alla motargument kommer fram i ljuset och kan behandlas.

Men också i de fall man lyckas förankra projektet lokalt och har kommit överens med sakägarna utanför domstol är risken för ”strul” i beslutsprocessen stor. Aktörerna i den nya miljölagstiftningen har ännu inte fullt ut funnit sina roller (till exempel hade miljödomstolen



i Växjö och miljööverdomstolen olika uppfattning om hur Citytunnelprocessen skulle drivas). Det räcker med att en domare blir sjuk för att man ska tvingas skjuta på en huvudförhandling. Dessutom är myndigheterna så ”slimmade” att normala företeelser som semester, sjukdom och föräldraledighet skapar förseningar. Ett annat problem är att stora projekt prövas i flera olika parallella beslutsprocesser (i Citytunnelns fall järnvägslag, miljöbalk samt plan- och bygglag). Här finns en risk (och exempel på) att de olika delprocesserna väntar in varandra, så att den långsammaste delprocessen i praktiken bestämmer tempot för hela prövningen.

En erfarenhet är att det är viktigt att ha ”löpare i maktens boningar” på tillräckligt hög nivå, både för att få insikt i hur processen framskrider och undanröja risken att det egna agerandet bidrar till att försena processen.

En annan slutsats är att själv bygga upp en organisation som har tillräcklig kompetens och uthållighet för att snabbt och kraftfullt kunna hantera komplikationer i beslutsprocessen.

#### **4.6 Rätt hanterad skapar individarenan minst problem**

Av de tre arenorna – besluts-, debatt- och individarenan – tycks generellt individarenan skapa minst problem i beslutsprocessen. En öppen och ärlig samrådsprocess är en framgångsfaktor, att göra upp med sakägarna innan den rättsliga prövningen startar en annan. Fallet Citytunneln visar att det är fullt möjligt att nå frivilliga överenskommelser med sakägare också efter att de överklagat domar.

Detta innebär emellertid inte att individarenan kan ”skötas med vänster hand”. Tvärtom som Citytunneln visar, kan ett konstruktivt möte mellan projektet och närboende ha en positiv inverkan också på den egna projektorganisationen. Fallet Hallandsås visar med all önskvärd tydlighet vad som kan hända om man missköter kontakterna med de närboende. Här gick Banverket in med en överlägsen, ingenjörsmässig attityd, närboende betraktades som kverulanter och hänvisades antingen till utställningen eller till Banverket centralt. Projektorganisationen hade tillstånd att bygga, var där för att bygga och inte för att diskutera med närboende. Det finns två risker med detta synsätt, del sätter projektet frivilligt skygg-lappar på sig och dels riskerar man att gå miste om värdefull information som kan påverka bygget tekniskt. Man får inte heller någon känsla för stämningläget lokalt. Något som i sin tur innebär att en djup förtroendekris kan byggas upp utanför projektets ”radarskärm”. På så sätt skapar man en krutdurk som bara väntar på en tändande gnista.

I projekt Hallandsås har den tändande gnistan – utsläppet av Rhoca Gil – fått stor uppmärksamhet. Men rent sakligt var skadeverkningarna på natur, djur och människor trots allt begränsade. Detta gäller i ännu högre grad utsläppet av bentonitlera och cement i Lyabäcken några år senare. Hade det inte funnits ett så stort uppdämt missnöje, så skulle förmodligen den skandalen snabbt ha glömts. Nu blev resultatet istället mediebevakning i storkrigsformat, där debattaren och individarenan växte samman. Mediedramaturgin kräver mänskliga vinklingar där hjälplösa, svaga offer ställs mot makten och kapitalet. Med en misskött individarenan har media lätt att hitta drabbade närboende som inte bara berättar om vad som hänt idag, utan gärna också berättar om alla historiska oförrätter man anser sig blivit utsatta för. I ett krisläge kan en misskött individarenan leverera allt det journalistiska råmaterial som krävs för ett långt och utdraget mediedrev.

## 4.7 Öppenhet är grundläggande

Framgång för stora infrastrukturprojekt hänger i hög grad samman med trovärdighet, (inte minst hos lokalbefolkning och närboende). För att skapa trovärdighet krävs öppenhet från dem som står bakom projektet. Man måste lyfta fram styrkor och svagheter, hot och möjligheter samt redogöra för hur man kommit fram till sina ställningstaganden. En enbart positiv argumentering för projektet riskerar bli kontraproduktiv. Inget komplext infrastrukturprojekt saknar helt svagheter och hotbilder – detta är något flertalet kan se. Att ärligt redovisa dessa är därför viktigt. Om man själv inte gör det kommer alltid någon annan att göra det.

Förankring och nära dialog är därför viktiga element i processen. Så var fallet i Hallandsås efter katastroffasen, när man anordnade möten i sådan form att de stimulerade dialog. I fallet F 3/O 3 konstaterade vi att tystnad kan vara förrädisk.

## 4.8 Var rädd om kritikerna

På individ och debattarenorna gäller helt klart ”räkpåsteorin”, det vill säga sopkassar med gamla räkskal ska ut så fort som möjligt – ju längre man väntar desto värre blir stanken. Därför är det viktigt att visa en ärlig öppenhet där man verkligen lyssnar och aktivt stimulera en öppen debatt så, att kritik och missnöje snabbt kommer fram i ljuset. Sedan kan kritiken antingen desarmeras – om den bygger på felaktigheter eller missförstånd – eller användas för att förbättra projektet – om den är berättigad och lyfter fram aspekter organisationen själv missat. Demokrati betyder inte att alla får som de vill. Ibland måste man gå emot minoriteten, men minoriteten måste få en chans att föra fram sin ståndpunkt.

All erfarenhet från stora infrastrukturprojekt visar att kritiker ska man vara rädd om – såväl interna som externa.

När det gäller interna kritiker finns dock särskilda utmaningar, i synnerhet för experter i ett litet land med begränsad arbetsmarknad och branscher där alla känner alla. Risken för själv censur är stor, och det cirkulerar många historier om vad som hänt interna kritiker. Historierna handlar om allt från svartlistade geologer i Hallandsåsprojektet till vad som hände Banverkets dåvarande generaldirektör Monica Andersson när hon var kritisk mot Citytunnelprojektets ekonomi.

Att arbeta med institutionaliserade djävulsadvokater<sup>5</sup> med tydligt uppdrag och tydliga mandat i den egna organisationen är ett sätt att komma runt detta problem.

I två av fallen – Öresundsbron och Citytunneln – såg man till att projekten kunde granskas kritiskt redan från början. Att ha en sådan ”slav på vagnen” är ett viktigt element för framgång. Det handlar inte om att skaffa sig en ”gisslan” som med sitt namn eller position skall ge trovärdighet. Tvärtom är det en viktig funktion av beredskapen och för trovärdigheten att man lyssnar till kritiken, att dessutom själv internt se till att ha bästa möjliga granskning bidrar till att förbättra positionen. Ibland kan sådana funktioner

---

<sup>5</sup> Anmärkning. Djävulsadvokat är ursprungligen ett begrepp som skapats av den katolska kyrkan. Innan någon kan helgonförklaras har man en noggrann procedur där en ”djävulens advokat” får i uppdrag att gräva fram allt ofördelaktigt som kan sägas om personen. Syftet med denna process är att förebygga misstag, man vill säkra sig om att det inte kan dyka upp några ”lik i lasten” efter helgonförklaringen.

kritiseras för att ”de kostar pengar”. Men stora projekt granskas, och om det finns vägande svagheter hos dem är det en betydande styrka att man själv kartlagt dessa. Att invänta sådan information utifrån är sannolikt en kostsammare strategi än att ta fram den själv. En klassisk formel för beslutfattandet är därför BAIABV – Beakta Alltid InformationsAspekten Vid Beslut. Beslut som inte går att kommunicera ska inte heller fattas.

Exempel på organisatoriska roller som lämpar sig som djävulsadvokater är informationschefer och miljöcontrollers. Men samtidigt måste man vara medveten om att en djävulsadvokat som gör sitt jobb, kommer att skapa spänningar i mötet med traditionella jurist-, bygg- och ingenjörs kulturer. Det är värt att notera att såväl Öresundsbron, Hallandsås som Citytunneln tagit in Björn Gillberg under kritiska delar av processen – men också att Gillberg fick lämna såväl Öresundsbron som Hallandsåsprojekten när man gick in i byggskedet. Innan man engagerar djävulsadvokater, bör man planera för hur man ska hantera skilda uppfattningar och konflikter med dem och komma överens om spelreglerna.

## 4.9 Kontext och timing viktiga

Vi kan konstatera att kontext och timing – det sammanhang och den tidsanda projektet genomförs i – har stor betydelse för hur debatt- och beslutsarenorna utvecklas. Detta syns mycket tydligt i Öresundsbroprojektet där den första formella överenskommelsen 1973 bland annat faller på att Danmark, i och med EG-medlemskapet, vänder sig från Sverige och mot Europa. Men 25 år senare, med en djup lokal lågkonjunktur i Öresundsregionen och när muren har fallit är tiden mogen. Omvärld och tidsanda påverkar också medias intresse för och vinkling av stora projekt. Det som på sextiotalets teknikoptimism beskrevs som positiv utveckling, kunde 20 år senare betraktas och vinklas som ett hot mot miljön och 15 år senare som nödvändiga regionalpolitiska satsningar.

Kontexten och de centrala frågorna som är på väg in i samhällsdebatten, bidrar också till att avgöra vilken symbolik ett projekt laddas med. Citytunneln har ett ganska litet symbolvärde och har i första hand bedömts på sina egna meriter. I takt med att problemen ökade fick Hallandsåstunneln ett allt större symbolvärde för personalen – nu gällde det att visa att teknik och människor kunde besegra berget. Under katastroffasen kom projektet att symbolisera staten och kapitalets hänsynslösa kamp mot naturen och den lilla människan. F 3/O 3 symboliserade marschen in i kärnkraftsamhället, eller den tekniska rationalitetens seger över ”ÅsaNisse-marxismen”, beroende på vilken sida man stod på. Öresundsbron blev både symbol för bilsamhället och drömmen om att skapa en egen region med stark tillväxt.

## 4.10 Förvänta det oväntade – från ett oväntat håll

Alla fyra projekten har råkat ut för kriser och överraskningar. Sannolikt är det enda man kan säga med full säkerhet i genomförandet av stora infrastrukturprojekt, att man kommer att råka ut för överraskningar av skilda slag. Det följer ur komplexiteten av de projekt man vill förverkliga. Dessa överraskningar kan vara av skilda slag. Det kan handla om oförutsedda tekniska problem. De kan vara av juridiskt slag, där prövningar som väntas gå smidigt plötsligt visar sig mer komplicerade än man först trodde. Det kan handla om snabba politiska scenskiften, som i fallet kärnkraften där opinionen svängde på några få år.

I kärnkraftsfrågan skapade såväl Hannes Alfvéns inlägg i den svenska debatten som Harrisburgolyckan stor oreda. I fallet Citytunneln valde miljööverdomstolen att använda ett överklagande för att testa hela processen – och komma fram till att miljödomstolen

begått rättegångsfel. I Öresundsbron gick koncessionsnämnden för miljöskydd, som nämnts, utanför sina formella befogenheter genom att ifrågasätta hela projektet, något som fick danskarna ifrågasätta vad överenskommelsen med Sverige egentligen var värd. Såväl Hallandsås som Citytunneln drabbades av dålig publicitet när Svenskt Näringsliv oväntat ifrågasatte båda projekten.

Men även om alla projekten drabbats av oförutsedda händelser, har beredskapen inför och hanteringen av dem skiljt sig åt. Det tycks till exempel inte ha funnits någon beredskap i F 3/O 3 för att en yttre händelse som olyckan i Harrisburg kunde inträffa och fullständigt förändra förutsättningarna för kärnkraftsdebatten – varken inom industrin eller inom den politiska sektorn. Situationen blev inte bättre av att kärnkraftsanhängarna lyckades övertyga sig själva om att en härdsmälta aldrig skulle kunna inträffa. Med sådana blinda fläckar riskerar man att stå helt handfallen när något inträffar.

Särskilt svåra att hantera är oväntade utspel från oväntat håll. När fysikern och nobelpristagare Hannes Alfvén började kritisera kärnkraften och lyckade få centern med sig, fick kärnkraftsanhängarna betydande problem. Alfvén hade stor trovärdighet, tillhörde samma samhällssfär som anhängarna, var i grunden positiv till teknisk utveckling, men förespråkade en annan högteknologisk lösning (fusions- istället för fissionsenergi).

I Hallandsåsprojektet var det visserligen berget – och inte yttre händelser – som stod för det oväntade. Men grundproblemet var det samma. Planeringen var otillräcklig, man var inte förberedd på det oväntade, och i försöken att hantera det oväntade (täta vattenläckaget) förvärrade man situationen (fick utsläpp av giftigt tätningsmedel).

En given slutsats är att man i varje större infrastrukturprojekt bör ha någon form av analys och sedan också beredskap för ett eller flera ”i värsta fall”. I debatten må det vara tillåtet att bli överraskad över vem det är som framför argumenten, och därmed hamna på defensiven under en kort period. Men det är inte tillåtet att bli överraskad över argumenten som sådana och därigenom hamna på defensiven under en längre tid. Har man gjort sin hemläxa, kan man svara snabbt, genomtänkt och effektivt. Då klarar man också att hantera oväntade avsändare.

En central del av beredskapsplaneringen är att i form av olika slags krisscenarier jobba sig igenom att ”tänka det otänkbara”. Ett projekt bör utsättas för en känslighetsanalys på bredden – där alla aspekter tas med i beräkningen. Detta arbete kan vidare inte ske en gång för alla. Man bör löpande följa situationen och söka identifiera möjliga störningar i olika skeden.

Ett annat budskap är vikten av en egen krisorganisation, som präglas av tydlig ansvarsfördelning, tydliga rutiner för hur man skall uppträda under kris, vilka kontakter som bör tas, vilka uttalanden som bör göras av vem och så vidare. Det räcker inte med att ta in externa konsulter när det bränner till, då riskerar man förlora tempo. Den interna disciplin som krävs kan inte heller köpas externt i efterhand. Det faktum att en löpande krisplanering krävs, visar också på behovet av egen kapacitet. Vikten av att funktionen är samlad visas också. I flera av våra fall har ansvaret varit splittrat, vilket lett till att frågor hamnat mellan stolarna med stora förseningar och fortsatt kris som följd.

Några andra slutsatser man kan dra för hur såväl projektorganisationen som kommunen kan öka beredskapen för det oväntade:

- Stimulera debatten så att kritiken mot projektet kommer fram i ljuset så tidigt som möjligt. Eftersom kritiken kan variera över tiden, måste debatten hållas levande under hela resans gång. Se aldrig en aktiv debatt med aktiva kritiker som besvärande, se det som en möjlighet att övertyga den tysta majoriteten.

- Försök tidigt och medvetet identifiera invändningar mot och potentiella svagheter i projektet. Ta fram ”worst case scenarios”. Här kan man ha stor nytta av interna djävulsadvokater.
- Jobba igenom argumenten och gör planer för hur olika typer av kriser ska hanteras.
- Säkerställ att informationsaspekten beaktas vid beslut. Klara ut rollfördelningen internt. Idealet är en informatör i ledningen med klart och tydligt mandat. Man måste också klara ut vem som uttalar sig i krislägen. I projektorganisationen är idealet en talesman med mandat att uttala sig för alla parter (det vill säga för såväl beställare som för entreprenörer). Kommunen bör ha en egen talesman med motsvarande mandat.
- Arbeta med projektorganisationens kultur och värderingar. En traditionell, ingenjörsmässig byggkultur innebär särskilda risker. Det finns också en inbyggd konflikt mellan juristrollen och informatörsrollen som blir mycket tydlig i kriser. I informatörens roll ligger att snabbt få fram alla fakta på bordet, men juristen tenderar att vilja spara alla argument till rättssalen.
- Massmedieträning och krisövningar är både en hjälp för att identifiera potentiella kriser, ta fram argument, se hur olika aktörer hanterar en kris och att träna organisationen.

## 4.11 Argument och invändningar skiftar över tiden

Debatten kring stora projekt fungerar som ett isberg. I den stora osynliga massan under vattenytan finns värderingar som i varje givet ögonblick tar sig uttryck i de för tillfället mest gångbara taktiska argumenten. Detta får två viktiga konsekvenser:

- De aktuella argumenten måste självfallet bemötas – öppet, sakligt och med respekt. På denna nivå handlar det i första hand om faktaargument – och om avsändarens trovärdighet. Problemet med denna debatt är att den ofta påminner om att kämpa mot en hydra. Så fort man huggit av ett huvud, dyker ett nytt upp. I Öresundsbrodebatten vände sig motståndarna i tur och ordning mot storstadsdrömmen Örestad, att den goda åkermarken skulle asfalteras, avgasutsläppen från bilarna, brons effekter på vatten genomströmningen och brons dåliga ekonomi. På motsvarande sätt gled anhängarnas argumentation från det nationella perspektivet, via det lokala till miljön.
- Samtidigt måste den underliggande känslö- och värderingsmässiga delen av isberget hanteras – det är ofta på den nivån debatten avgörs. På denna nivå finns bland annat projektets symbolvärde, samhällssyn och människosyn. Utmaningen ligger i att det är fullt möjligt att förlora debatten på denna – viktigare – nivå, samtidigt som man vinner debatten på den ytligare faktanivån. Här handlar det i första hand inte om vad man säger, utan hur man gör det och vilka signaler man sänder. Så länge EU-anhängarna inför folkomröstningen skickade ut unga, framgångsrika, slipade, kostymklädda lobbyister, så kunde de kanske argumentera ner motståndarna. Men samtidigt bekräftade de motståndarnas bild av EU som ett överklassprojekt, där de skulle bli de stora förlorarna. Därmed förstärkte man motståndet. Omvänt konstaterade Hallandsåsprojektet att de bästa ambassadörerna inte är chefer i slips, utan folk på fältet, till exempel geologer med stor fackkunskap, som rör sig ute bland folk och har en personlig relation till de närboende. Kort sagt, ”folk som är som vi”, men kanske vet lite mer.

## 4.12 Allt är inte teknik – symbolfrågorna är viktiga

Inget av de projekt vi analyserat har handlat enbart om teknik. Som framgår av ”isbergs-teorin” i föregående punkt, blir stora projekt också symbolfrågor med en djupare natur: de handlar om synen på ”den moderna livsstilen”, de reser frågor om värderingar och vad som är viktigt/mindre viktigt för människorna. I och med att de ofta handlar om att bygga anläggningar som inte byggts tidigare – eller i varje fall inte byggts tidigare under just de villkor som gäller för det aktuella projektet – reser de frågor om säkerheten i de tekniska slutsatserna. I grunden rör det sig alltså om i vilken grad människor har förtroende för dem som står bakom projektet.

Mycket tydligt är detta i fallet Hallandsås, där ju de tekniska beräkningarna visade sig vara fel. Detta skapade ett motstånd och en misstro mot framtida kalkyler och påståenden. I samband med Öresundsbron diskuterades tekniska frågor (till exempel vattengenomströmningen till Östersjön), men samtidigt handlade mycket av projektet om synen på privatbilismen och stortstadens roll. Kärnkraftdebatten är ett mycket tydligt exempel på hur teknik blir upphöjd till politik. Samtidigt räcker inte den tekniska argumenteringen till som svar på frågor, när bakgrunden till kritiken handlar om andra värden än de tekniska.

Argumentationen måste alltså röra sig bortom den tekniska. Stora projekt är politik och analyseras politiskt. Projektet blir en ideologisk symbol. För att förstå oro och frågor måste man ha klart för sig vilka ideologiska eller värderingsmässiga dimensioner som berörs. Man måste veta vilka värderingar som projektet knyts till – det kan handla om ansvar för framtida generationer, en landsdels utveckling, om att alla skall få del av ett visst värde osv. Argumentationen för projektet bör sedan knytas till dessa värden. Det kan skapa motstånd hos personer som inte delar värderingarna, men det är bättre att möta den argumentationen direkt i stället för att försöka ”runda den” med rent teknisk argumentation.

## 4.13 Ting tar tid

En generell erfarenhet är, för att låna ett citat från Piet Hein, att ”ting tar tid”. Det inte bara är av ondo – under förutsättning att man använder tiden rätt. Citytunnelns informationschef säger till exempel att en stor fördel med den utdragna beslutsprocessen, är att man fått en mycket bättre förankring av projektet. Och omvänt den känsla av tidspress som kännetecknande Hallandsåsprojektet, där man var näst intill besatt av att hinna ikapp förseningen, var en av grundorsakerna till de många felaktiga beslut som fattades.

Gunnar Falkemark, prefekt vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg, går så långt att han rekommenderar en viss långsamhet i beslutsprocessen: ”Ska man spendera ett antal miljarder skadar det inte att tänka efter vilket som är det bästa alternativet och inte rusa iväg som blinda höns”. Ett skäl är att demokrati tar tid, ett annat är att tidspress ofta är kontraproduktivt och innebär en stor risk att projektet i slutändan visar sig ta längre tid än det annars skulle gjort.

Det är också värt att notera att acceptansen för stora projekt långsamt tenderar att växa över tiden, när vi fått chans att vänja oss. Idag, fem år efter invigningen, är det nog få som skulle vilja riva Öresundsbron. Och trots att motståndet mot Eiffeltornet i Paris var kompakt i början, har det idag blivit själva symbolen för Paris.

#### **4.14 Alternativredovisning allt viktigare**

Den nya miljöbalken ställer krav på att alternativredovisning ska finnas med i miljökonsekvensbeskrivningen. Men i de projekt vi tittat på har alternativbeskrivningarna sällan bidragit positivt till projekten. I Hallandsåsprojektet togs inga alternativ alls fram, i Öresundsbrofallet lade anhängarna ner oerhört mycket kraft på att sänka motståndarnas huvudalternativ, en borrhad tunnel. Man hade också från början ställt som villkor att projektet skulle vara företagsekonomiskt lönsamt, och därmed föll rena järnvägslösningar från början. Ur demokratisk synvinkel är det emellertid lämpligt att man ger alternativfrågan en seriös behandling, det är också troligt att motståndarna till slutförvar för kärnavfall i allmänhet och KBS-3-metoden i synnerhet kommer att skjuta in sig just på alternativfrågan och använda denna för att försöka förhala projektet.

#### **4.15 Samhällsekonomiska studier ett trubbigt instrument**

Samhällsekonomiska kalkyler måste självfallet göras för stora infrastrukturprojekt – men måste behandlas med försiktighet. Historiskt visar det sig att samhällsekonomin varken är det enda eller ens det viktigaste beslutskriteriet. Samhällsekonomiska kalkyler är också trubbiga instrument, där olika kalkylmetoder ger olika resultat. I fallet Citytunneln visade till exempel Banverkets kalkylmetod på en samhällsekonomisk förlust, medan den metod projektet använde visade på en vinst.

Slutsatsen är att man öppet bör redovisa den samhällsekonomiska kalkylen, och lika öppet redovisa de andra beslutsaspekterna.

#### **4.16 Tekniska förutsättningar bör inte bli politik**

I kärnkraftdebatten har vi ett tydligt exempel på hur experternas tekniska förutsättningar blir upphöjd till politik. Att kärnkraften skulle avvecklas till just år 2010, var ytterst en konsekvens av att man på 1970-talet räknade med att kärnkraftverk hade en teknisk livslängd på max 25 år. Problemet är att kärnkraftteknologin utvecklats sedan dess, idag räknar man en livslängd på 60 år, något som urholkar trovärdigheten för det politiska beslutet. En liknande teknisk utveckling, som politikerna har haft svårt att hantera, har skett när det gäller dieselmotorer. Slutsatsen är att man bör undvika att göra lag av tekniska lösningar eller de förutsättningar som gäller i utgångsläget.

## Referenser

- Bra Böckers lexikon.
- De heta åren. Sven Bergquist, 1985.
- Energi, betänkande av energikommissionen, SOU 1978:17.
- Ett fall för ministären. Sigfrid Leijonhufvud, 1979.
- Forsmarks kärnkraftverks betydelse för Östhammars kommun – Frösåkers Hembygdsförening i Östhammar.
- Kompromissernas koalition. Kai Hammerich, 1977.
- Kampen om kärnkraften. Sören Holmberg/Kent Asp, 1984.
- Kärnkraften i en återvändsgränd. Jörgen Thunell, 1977.
- Kärnkraftsomröstningen i kommunerna. Leif Johansson, 1980.
- Mellan Palme och Bohman. Sven-Erik Larsson, 1992.
- Riktlinjer för energipolitiken. Regeringens proposition 1978/79:115.
- Riktlinjer för energipolitiken. Regeringens proposition 1980/81:90.
- Riktlinjer för energipolitiken bilagedel. Regeringens proposition 1980/81:90.
- Svensk Energipolitik. Erik Moberg, 1987.
- Sydkraft – samhälle. Oscar Bjurling, 1981.
- Vattenfall under 75 år, 1984.
- OKG:s hemsida.
- Kommunala handlingar från Östhammar och Oskarshamn.
- Local Environment at Stake: The Hallandsås Railway tunnel in a Social and Cultural Context. Annelie Sjölander Lindqvist. Lund University ISBN 91-628-6159-X.
- Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen. Slutrapport av Tunnelkommissionen SOU 1998:137.
- Tunnelkommissionen delrapport. SOU 1998:60.
- En fortsättning på projekt Hallandsås, Regeringsrapport, 13 november 2000, Banverket.
- Miljökonsekvensbeskrivning, projekt Hallandsås.
- Miljögranskning Hallandsås. Miljögranskningsgruppen. Slutrapport om fortsatt tunnelbygge. November 2000.
- Framing the Tunnel. Local News Media and the Hallandsås Toxic Leak 1997. Nicklas Håkansson. ARBETSRAPPORT 27 2000. CEFOS, Göteborgs universitet.
- Allmänhetens inställning till den nya Väst kustbanan. Resultat från enkätstudie 2000. Marcia Grimes. Arbetsrapport 28 2001. CEFOS Göteborgs universitet.



Tunnelbygget genom Hallandsås: Lokalsamhällets dilemman. Åsa Boholm, Ragnar Löfstedt och Urban Strandberg. CEFOS, Göteborgs Universitet.

Projekt Hallandsås. Riktlinjer för kommunikation.

Banverkets hemsida projekt Hallandsås. [www.banverket.se, http://www.banverket.se/templates/NyheterTH\\_\\_\\_\\_2835.asp](http://www.banverket.se/templates/NyheterTH____2835.asp)

[www.hallandsaskommitten.se](http://www.hallandsaskommitten.se)

Tunneln ska bli klar – till varje pris. Uppdrag granskning, SvT, 18 januari 2005.

Ett nationellt miljöprojekt som berör lokalt. Seminarium i Oskarshamn 19 januari 2005.

[www.citytunneln.se](http://www.citytunneln.se) (Innehåller utförlig dokumentation, delrapporter etc).

Temoundersökningar, Citytunneln.

Citytunneln, projektrapporter.

Citytunnel årsredovisningar.

Citytunnelns effekter på tillgängligheten. Hur påverkas skånska städer och tätorter?

Citytunneln; beslutsprocess och beslutsunderlag. Jan-Eric Nilsson, JEN-konsult Centrum för Transportekonomi, Borlänge.

Aktion bygg bron! Magnus Dahl, Thomas Pålsson, Peter Danielsson, Timbro.

Direktörernas Bro, Anders Olshov, Timbro.

Missnöjda medborgares säkerhetsventil? En studie av överklagade detaljplaner. Birgitta Henecke och Stefan Olander.

Öresundstid. <http://www.oresundstid.dk/dansk/oresundstid/1900/index.htm>

Värt att veta om Öresundsbron, Öresundsbrokonsortiet 2005.

Öresundsbrokonsortiets årsredovisningar.

[www.oresundsbron.com](http://www.oresundsbron.com)

Trovärdighet – en förutsättning för förtroende. Rolf Hedquist. Utgiven av Styrelsen för psykologiskt försvar Stockholm 2002 ISSN 1401-2383.

Intervjuer:

Birger Norén, tidigare kommunalråd Östhammar.

Carl-Erik Wikdahl, tidigare informationsdirektör OKG.

Wollmar Hinze, miljöchef Citytunneln.

Anders Mellberg, informationschef Citytunneln.

Johan Persson, informationschef Hallandsåstunneln/Banverket.

Gunnar Falkemark, prefekt, statsvetenskapliga institutionen, Göteborg.