

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets direktiv om håndtering af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald

KOM(2010) 618 endelig

(2011/C 218/28)

Ordfører: **Richard ADAMS**

Kommissionen besluttede den 1. februar 2011 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Rådets direktiv om håndtering af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald*

KOM(2010) 618 endelig.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet, som vedtog sin udtalelse den 29. marts 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 4. maj, følgende udtalelse med 146 stemmer for, 7 imod og 8 hverken for eller imod:

### 1. Konklusioner og anbefalinger

#### 1.1 Konklusioner

1.2 Dette direktiv har været undervejs i over ti år, og udvalget hilser det velkomment som et klart skridt i retning mod fastlæggelse af mindstekrav for den planlagte håndtering af de store mængder radioaktivt affald, der findes i EU.

1.3 Der er meget positivt lagt vægt på gennemsigtighed og inddragelse af borgerne, og kravet om, at der skal budgetteres med såvel omkostninger ved som finansiering af forslag, kommer til at udgøre et vigtigt analytisk redskab. Internationalt vedtagne sikkerhedsstandarder bliver for første gang juridisk bindende og vil kunne håndhæves i Den Europæiske Union. EU bør samarbejde med nabolande og opfordre dem til at indføre lignende sikkerhedsstandarder.

1.4 Men direktivets tilblivelse har ikke været ligetil. Der er ikke enighed om, nøjagtigt hvad der er videnskabeligt sikkert, og at det er vanskeligt at forudse den politiske og samfundsmæssige udvikling langt ud i fremtiden, er tydeligt for enhver.

1.4.1 Selvom der i videnskabelige kredse er bred enighed om den generelle tekniske gennemførlighed af dyb geologisk deponering, er graden af videnskabelig sikkerhed eller hensigtsmæssighed inden for en række områder stadig omtvistet. Det er ikke sandsynligt, at der vil blive fundet en løsning, der stiller alle de berørte parter fuldt tilfredse, hvilket primært skyldes karakteren af højradioaktivt affald, påvirkningen af det omkringliggende miljø og de geologiske tidsperioder, der er under overvejelse. De nuværende oplagringsordninger er klart uholdbare på mellemlang sigt og gør behovet for handling endnu mere presserende.

1.4.2 Der pågår en livlig og endnu ikke afsluttet debat om, hvad der er et passende sikkerheds- og risikoniveau. Hvad betyder det helt præcist, at menneskers og miljøets sikkerhed skal gives højeste prioritet? I praksis vil sikkerheden blive påvist ved hjælp af en kombination af kvalitative og kvantitative argumenter, der sigter mod at reducere uvisheder til et minimum i den nationale beslutningstagning.

1.4.3 Tilliden til prognoser for politisk og institutionel sammenhæng og et givent håndteringssystemets effektivitet svækkes som en logisk følge af, at tidshorisonten forlænges. »Passiv« sikkerhed bliver derfor et vigtigt aspekt og et krav, der skal kunne opfyldes, selv når der med tiden ikke længere føres tilsyn med et affaldsdepot, og kendskabet hertil er gået tabt.

1.4.4 Om energi fortsat skal udvikles ved kernespløtning og indgå i energimikset i medlemsstaterne, afhænger til dels af borgernes accept heraf og af, om det er finansielt bæredygtigt. Debatten om fortsat anvendelse eller udvikling af atomkraft fjerner i høj grad fokus fra at finde en løsning på det aktuelle og presserende behov for at tackle det stadigt større problem med radioaktivt affald, der ikke mindst skyldes, at de eksisterende og igangværende programmer for afvikling af atomkraftværker vil medvirke til at øge problemets omfang. Holdningen blandt borgerne i EU varierer meget, men et stort flertal af europæerne mener, at et fællesskabsinstrument til håndtering af radioaktivt affald ville være nyttigt (Holdninger til radioaktivt affald. Eurobarometerundersøgelse, juni 2008).

1.5 Udvalget tilstræber derfor at gribe denne ambivalens blandt borgerne konstruktivt an og fremsætter en række relevante anbefalinger til støtte for Kommissionens beslutning om, at der skal findes en løsning.

#### 1.6 Anbefalinger

1.6.1 Udvalget fremsætter i afsnit 4 og 5 i denne udtalelse en række specifikke bemærkninger, forslag og anbefalinger og beder Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet om at tage fuldt hensyn hertil. Derudover anbefaler det mere generelt, at

— medlemsstaterne accepterer, at direktivets bestemmelser prioriterer sikkerhed, og at de hurtigt og konsekvent omsætter direktivet til national lov med henblik på at løse det presserende problem med stadigt mere radioaktivt affald,

— regeringerne, atomindustrien og de relevante forskersamfund gør mere for at stille flere detaljerede, gennemsigtige og risikovurderede informationer om håndteringsmulighederne for radioaktivt affald til rådighed for offentligheden generelt.

## 2. Indledning

2.1 Atomsikkerhed er for øjeblikket stærkt i fokus og skaber stor bekymring som følge af konsekvenserne af jordskælvet og tsunamien for de fire reaktorer i Fukushima i det nordlige Japan. Direktivet om nuklear sikkerhed (se punkt 5.6) og de nationale myndigheder i medlemsstaterne beskæftiger sig med sikre driftsbetingelser og sikkerhedsforanstaltninger for Europas atom-anlæg. Den 21. marts enedes medlemsstaterne om at forbedre samarbejdet mellem deres respektive nukleare tilsynsmyndigheder og at anmode Den Europæiske Gruppe på Højt Plan om Nuklear Sikkerhed og Affaldshåndtering (Ensreg) om at fastlægge procedurer for de foreslåede stresstests (samlet risiko- og sikkerhedsvurdering) af alle atomanlæg i EU. I lyset af den alvorlige bekymring som Fukushima-ulykken har affødt i befolkningen, agter udvalget med det samme og helt åbent at indgå i en dialog med civilsamfundet om dette og hertil knyttede emner, først og fremmest ved aktivt at ændre fokus for Det Europæiske Kerneenergiforums arbejdsgruppe om gennemsigtighed, som EØSU for øjeblikket er formand for og inddragelse i arbejdsgrupperne om muligheder og risici.

2.2 Teknisk set er konsekvenserne af Fukushima-ulykken endnu ikke blevet underkastet en komplet analyse, og det samme gælder konsekvenserne for direktivet om håndtering af radioaktivt affald, der behandles her i udtalelsen. Men ulykken har forståeligt nok gjort borgerne urolige og skabt øget opmærksomhed omkring atomsikkerheden, og udvalget mener, at det kan bidrage til den igangværende debat.

2.3 I november 2010 var der 143 atomkraftværker (reaktorer) i drift i 14 af EU's medlemsstater. Derudover er der et antal kraftværker, der er blevet lukket ned, og andre atomanlæg, bl.a. oparbejdningsanlæg for brugt nukleart brændsel, der frembringer radioaktivt affald. Hvert år frembringes der i gennemsnit i EU 280 kubikmeter højaktivt affald, 3 600 tons tungmetaller fra brugt brændsel og 5 100 kubikmeter langlivet radioaktivt affald, som der ikke er nogen deponeringsmetoder for (Sjette rapport om status for forvaltningen af radioaktivt affald og brugt nukleart brændsel i Den Europæiske Union, SEK(2008) 2416). Derudover er der en mængde lavaktivt affald, hvoraf en stor del rutinemæssigt deponeres. Højaktivt affald er højradioaktivt affald, der indeholder langlivede radionuklider og producerer en betydelig mængde varme. Det udgør 10 % af den mængde radioaktivt affald, der frembringes, indeholder 99 % af den samlede radioaktivitet og omfatter fissionsprodukter og brugt nukleart brændsel.

2.4 Dette affald stammer fra oparbejdningen af brugt nukleart brændsel, brugt brændsel beregnet til direkte deponering, atomkraftværkers almindelige drift og afvikling. Mange

flere atomkraftværker er planlagt, nogle i medlemsstater uden tidligere erfaringer med atomkraft. Hvis ikke det frembragte affald, der i nogle tilfælde udgør en risiko i titusinder af år, håndteres og overvåges, er der meget store sundheds- og sikkerhedsrisici forbundet hermed. Radioaktivt affald indeholder ifølge sin natur isotoper af komponenter, der gennemgår radioaktivt henfald og udsender ioniseret stråling, der kan være skadelig for mennesker og miljøet.

2.5 Beslutninger, der træffes i dette århundrede, vil have virkninger flere århundreder ind i fremtiden. Direktivet omhandler først og fremmest håndtering af affald fra det nukleare brændselskredsløb, men også i mindre omfang affald fra forskning, medicin og industri. På grund af den stadig større produktion af elektricitet på atomkraftværker steg mængden af højaktivt affald i gennemsnit med 1,5 % om året i perioden 2000-2005, og afviklingen af gamle kraftværker betyder, at denne mængde nu er stigende. I slutningen af 2004 lå anslået 220 000 kubikmeter langlivet lav- og mellemaktivt affald, 7 000 kubikmeter højradioaktivt affald og 38 000 tons tungmetaller fra brugt nukleart brændsel oplagret i Europa (der er usikkerhed om disse tal, da lande som Det Forenede Kongerige og Frankrig, der oparbejder brændsel, ikke, som det er nu, klassificerer brugt nukleart brændsel og oparbejdet plutonium og uran som atomaffald med den begrundelse, at brugt brændsel er et genanvendeligt materiale, og oparbejdet uran og plutonium kan anvendes til at producere ubestrålet brændsel).

2.6 Det er 54 år siden, at det første kommercielle atomkraftværk blev sat i drift. I al den tid har der været en løbende debat om affaldshåndteringen. Der er almindelig enighed om, at midlertidig langtidsoplagring er en passende foranstaltning som første skridt på vej mod en løsning. Der findes stadig ingen slutdepoter for højaktivt nukleart affald i EU, men Sverige, Finland og Frankrig har alle planer om at tage slutdepoter i brug senest i 2025. Målet er at udforme og bygge anlæg, hvor sikkerheden på lang sigt er garanteret ved hjælp af passivt sikre beskyttelsessystemer i form af kunstige og stabile geologiske barrierer, som ikke er afhængige af overvågning, menneskelig indgriben eller institutionelle kontroller efter lukning af depotet. I de fleste lande findes der ikke en endelig politik for brugt nukleart brændsel, eller den er ikke gennemført, bortset fra foranstaltninger, der skal garantere sikker oplagring af længere varighed på op til hundrede år (Sjette rapport om status for forvaltningen af radioaktivt affald og brugt nukleart brændsel i Den Europæiske Union, SEK(2008) 2416).

2.7 93 % af borgerne i Europa mener, at det haster med at finde en løsning på problemet med håndtering af radioaktivt affald, og at det ikke blot kan overlades til de kommende generationer. Langt de fleste EU-borgere i alle lande mener, at EU bør harmonisere standarder og kunne overvåge national praksis (Holdninger til radioaktivt affald. Eurobarometerundersøgelse, juni 2008).

2.8 Den eksisterende EU-lovgivning blev anset for utilstrækkelig. Direktiv 2009/71/Euratom har allerede fastlagt en fællesskabsramme for atomanlægs nukleare sikkerhed, som alle 27 EU-medlemsstater bakker op om, og det heri behandlede direktiv om håndtering af radioaktivt affald (KOM(2010) 618) er det næste logiske skridt.

2.9 De enkelte medlemsstaters energimiks, og om de vælger at anvende atomkraft, er en national kompetence og falder ikke ind under dette direktiv. Et uundgåeligt resultat af anvendelsen af atomkraft er imidlertid atomaffald, der findes i store mængder og potentielt udgør en alvorlig, tværnational risiko på lang sigt. Selv hvis driften af atomkraftværker blev indstillet i dag, ville vi skulle håndtere det affald, der allerede findes. Det er i alle EU-borgeres interesse, at radioaktivt affald deponeres på en så sikker måde som mulig. Det er på den baggrund, at Kommissionen har fremsat forslag til et direktiv med en ramme for sikring af en ansvarlig håndtering af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald.

2.10 Udvalget behandlede sidst dette emne i 2003<sup>(1)</sup>, hvor det understregede, at det hastede med at finde en løsning i lyset af udvidelsen og vigtigheden af princippet om, at »forureneren betaler«. Forslaget til direktiv, som blev behandlet i udtalelsen fra 2003, blev ikke vedtaget, da medlemsstaterne mente, at nogle elementer var for prækriptive, og ønskede længere tid til overvejelser.

### 3. Resumé af forslaget til direktiv

3.1 Senest fire år efter vedtagelsen af direktivet skal medlemsstaterne udarbejde og fremlægge nationale programmer med angivelse af, hvor affaldet befinder sig og planerne for dets håndtering og deponering.

3.2 Der vil være en juridisk bindende og eksigibel ramme, der skal sikre, at alle medlemsstater anvender de fælles standarder, der er udviklet i Det Internationale Atomenergiagentur (IAEA) for alle faser af håndteringen af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald helt indtil slutdeponeringen.

3.3 De nationale programmer skal omfatte opgørelser over alt radioaktivt affald, planer for håndteringen fra frembringelse til deponering, planer for perioden efter lukning af et depot, forsknings- og udviklingsaktiviteter, tidsrammer og milepæle for gennemførelsen og en beskrivelse af alle de aktiviteter, der er nødvendige for at gennemføre deponeringsløsningerne, omkostningsvurderinger og de valgte finansieringsordninger. Direktivet angiver ikke, hvilken deponeringsmetode der er at foretrække.

3.4 Forslaget til direktiv indeholder en artikel om gennemsigtighed, der skal sikre, at oplysninger stilles til rådighed for offentligheden, således at borgerne får mulighed for at deltage effektivt i beslutningsprocessen vedrørende visse aspekter af håndtering af radioaktivt affald.

3.5 Medlemsstaterne skal rapportere om gennemførelsen af disse krav til Kommissionen, som efterfølgende forelægger en

rapport for Rådet og Europa-Parlamentet om forløbet. Medlemsstaterne skal også indbyde til en international peer review af deres nationale programmer, og resultaterne heraf skal ligeledes rapporteres til medlemsstaterne og Kommissionen.

### 4. Generelle bemærkninger

4.1 I denne udtalelse ser udvalget primært på det praktiske og alvorlige problem med eksistensen og den fortsatte frembringelse af radioaktivt affald. Den største del af dette affald (over 90 %) kommer fra aktiviteter knyttet til produktionen af atomeenergi. Det er medlemsstaterne, der vælger, om de vil anvende eller øge andelen af atomkraft i deres energimiks, men de langsigtede følger af den dermed forbundne affaldshåndtering kan have virkninger på tværs af grænserne (og generationerne).

4.2 Borgernes holdning til atomkraft i lande med atomkraftanlæg ville i høj grad blive påvirket (i positiv retning), hvis de havde sikkerhed for, at der var sikre og permanente løsninger på håndteringen af radioaktivt affald (Holdninger til radioaktivt affald. Eurobarometerundersøgelse, juni 2008). Det, der først og fremmest står i vejen for, at der kan gives en sådan sikkerhed, er faren forbundet med højaktivt affald på lang sigt, tvivl om, hvor sikker dyb geologisk deponering er, spørgsmålet om, hvorvidt risikoen ved sådanne lagre vil være forankret i den offentlige bevidsthed også i kommende generationer, og usikkerheden omkring gennemførligheden af andre deponeringsmetoder.

4.3 I betragtning af at det i nogle medlemsstater går langsomt med at finde frem til løsninger på den langsigtede håndtering af radioaktivt affald, bør forslaget til direktiv, der også har været under udarbejdelse i en del år, kunne fungere som et incitament til at udarbejde omfattende nationale programmer for håndteringen. Der er nu eksempler på gode metoder, der kan tages udgangspunkt i. Forslaget til direktiv lægger op til, at de vigtigste elementer i de standarder, man er blevet enige om i Det Internationale Atomenergiagentur (IAEA), skal gøres juridisk bindende og eksigible i EU-lovgivningen, hvilket udvalget er helt enig i.

4.4 EU har allerede en stor mængde lovgivning vedrørende affald, herunder farligt affald<sup>(2)</sup>. Selvom det klart fremgår af direktivet, at det ikke bygger på denne lovgivning, men at retsgrundlaget er et andet, nemlig kapitel 3 i Euratomtraktaten, bør det i betragtningerne til forslaget til direktiv fremgå, at de samme principper som dem, der er indarbejdet i den gældende lovgivning om farligt affald, lægges til grund.

4.5 Princippet om, at »forureneren betaler«, er blevet svækket med kravet om at garantere, at der er tilstrækkelige og sikre midler til finansiering af forslag om affaldshåndtering under hensyntagen til ansvaret hos producenterne af radioaktivt affald. Der kan derfor opstå spørgsmål om krydssubsidiering og efterfølgende om konkurrencen på energimarkedet. Udvalget henstiller derfor, at direktivet helt klart slår fast, at affaldshåndteringen finansieres efter princippet om, at forureneren betaler (her den virksomhed, der frembringer radioaktivt affald fra drift af atomreaktorer), bortset fra i tilfælde af force majeure, hvor staten måske vil skulle gribe ind.

<sup>(1)</sup> EUT C 133 af 6.6.2003, s. 70.

<sup>(2)</sup> EUT L 377 af 31.12.1991, s. 20.

4.6 Udvalget konstaterer, at kun radioaktivt affald fra civile formål er omfattet af direktivets bestemmelser. I nogle lande er betydelige ressourcer stillet til rådighed for håndteringen af radioaktivt affald fra militære formål. Fælles militære/civile programmer vil helt sikkert betyde flere sikkerhedsmæssige aspekter at tage hensyn til, men da håndteringen af radioaktivt affald fra ikke-civile formål kan lægge beslag på store teknologiske og finansielle ressourcer og deponeringskapacitet i nogle medlemsstater, bør en tydeligere kobling til direktivet overvejes.

## 5. Særlige bemærkninger

5.1 Radioaktivt affald er udtrykkeligt undtaget fra EU's affaldsdirektiver<sup>(3)</sup>, hvori der dog fastlægges mange vigtige principper, som bør tages i betragtning her. Udvalget foreslår derfor, at der i betragtningerne til det direktiv, der behandles her, udtrykkeligt henvises til direktivet om farligt affald (91/689/EØF) og anføres, at det er et supplement dertil.

5.2 Udvalget foreslår, at »godkendte frigivelser«, der ifølge artikel 2, stk. 3, er undtaget fra direktivets anvendelsesområde, rent faktisk omfattes. Som det er nu, er reguleringen af denne type frigivelser ikke ensartet i hele EU, og på grund af forskellige fortolkninger strides medlemsstaterne fortsat om disse frigivelser (f.eks. Det Forenede Kongerige og Irland om frigivelse i Det Irse Hav).

5.3 Udvalget har altid støttet EU's fremme af affaldsforebyggelse i overensstemmelse med prioriteringen i affaldsdirektivet (2006/12/EF). Ligesom i en række andre industrier er en følgerkning af atomkraftproduktionen en betydelig mængde farligt affald. Medlemsstaterne er pt. delt i spørgsmålet, om der vil være økonomisk, samfundsmæssigt og miljømæssigt bæredygtige alternativer til atomkraft, og dermed om der fortsat og uvægerligt vil blive frembragt radioaktivt affald. For at løse dette dilemma, og da de fleste af udvalgets medlemmer er af den opfattelse, at atomkraft nødvendigvis må spille en rolle i Europas overgang til en lavemissionsøkonomi, foreslår vi, at det i direktivet anføres, at den foretrukne løsning vil være eliminering af størsteparten af det radioaktive affald ved kilden, efterhånden som der udvikles bedre og bæredygtige alternativer.

5.4 I artikel 3, stk. 3, defineres »deponering« som anbringelse af brugt nukleart brændsel eller radioaktivt affald på et dertil godkendt anlæg uden tanke på senere udtagning. Udvalget er

klar over, at der er forskellige holdninger til spørgsmålet om affaldets reversibilitet og udtagning. Udvalget er af den opfattelse, at spørgsmålene om reversibilitet og udtagning ikke må lades ude af betragtning, når der udvikles depotkoncepter. Det samme gælder bestemmelserne om den dertil knyttede sikkerhedsvurdering.

5.5 Ifølge artikel 4, stk. 3, skal radioaktivt affald deponeres i den medlemsstat, hvor det er frembragt, medmindre der er indgået aftaler mellem medlemsstaterne om fælles anvendelse af deponeringsanlæg i en af dem. EØSU anbefaler, at der gøres intensivt brug af denne mulighed, således at de særligt egnede lagre udnyttes bedst muligt. Udvalget er positivt over for denne klare holdning til at radioaktivt affald frembragt i medlemsstaterne udelukkende skal håndteres i EU og muligheden for at udvikle fælles faciliteter. Det er blevet bemærket, at det hermed ikke er udelukket, at oparbejdet affald frembragt fra oparbejdet brugt nukleart brændsel kan tilbagesendes til oprindelseslande uden for EU. Men for at undgå enhver tvivl foreslås det, at dette præciseres enten i begrundelsen eller i betragtningerne.

5.6 Udvalget sætter spørgsmålstegn ved, om medlemsstaternes selvevaluering af deres programmer hvert 10. år, ledsaget af en international peer review (artikel 16), vil gøre det muligt fuldt ud at konsolidere viden og bedste praksis. Det er også usikkert, om analysen vil blive udført med den nødvendige grad af objektivitet, grundighed og uafhængighed. Rapporteringen og arbejdet i tilknytning dertil vil være meget omkostningstungt for medlemsstaterne, og udvalget mener, at der på sigt bør oprettes et kontrolorgan, der skal have til opgave at føre tilsyn med håndteringen af radioaktivt affald i EU. Hermed ville ikke blot rapporteringsstandarder og god praksis blive styrket, der ville tillige blive tilvejebragt en effektiv omkostningsdeling og støtte til direktivet om nuklear sikkerhed<sup>(4)</sup>.

5.7 Udvalget hilser det udtrykkeligt velkommen, at Kommissionen vil videreføre sin støtte til forskning i geologisk deponering af radioaktivt affald og fortsat koordinere forskningen i EU. Udvalget understreger, at disse programmer bør fremmes bredt og i tilstrækkeligt omfang, og opfordrer medlemsstaterne til at sørge for, at der tages højde herfor i deres nationale forskningsprogrammer og i forskningssamarbejdet under Kommissionens F&U-rammeprogrammer.

Bruxelles, den 4. maj 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(3)</sup> EUT L 312 af 22.11.2008, s. 3.

<sup>(4)</sup> EUT L 172 af 2.7.2009, s. 18.

## BILAG

**til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse**

Følgende tekst i sektionens udtalelse blev ændret til fordel for et ændringsforslag vedtaget på plenarforsamlingen, men fik dog tilslutning fra over en fjerdedel af de afgivne stemmer:

**Punkt 5.5**

*»Ifølge artikel 4, stk. 3, skal radioaktivt affald deponeres i den medlemsstat, hvor det er frembragt, medmindre der er indgået aftaler mellem medlemsstaterne om anvendelse af deponeringsanlæg i en af dem. Udvalget er positivt over for denne klare holdning til at radioaktivt affald frembragt i medlemsstaterne udelukkende skal håndteres i EU og muligheden for at udvikle fælles faciliteter. Det er blevet bemærket, at det hermed ikke er udelukket, at oparbejdet affald frembragt fra oparbejdet brugt nukleart brændsel kan tilbagesendes til oprindelseslande uden for EU. Men for at undgå enhver tvivl foreslås det, at dette præciseres enten i begrundelsen eller i betragtningerne.«*

**Afstemmingsresultat for ændringsforslaget:**

For: 67  
Imod: 57  
Hverken for eller imod: 26

---