

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 3.11.2010
SEC(2010) 1290 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

herziene voorstel voor een RICHTLIJN (Euratom) VAN DE RAAD

inzake het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval

KOM(2010) 618
SEK(2010) 1289

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

herziene voorstel voor een RICHTLIJN (Euratom) VAN DE RAAD

inzake het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval

1. INLEIDING

Deze effectbeoordeling hoort bij een herzien voorstel tot wetgeving inzake het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval in de Europese Unie, begrepen in het werkprogramma van de Commissie voor 2010. Verbruikte splijtstof en radioactief afval uit civiele nucleaire activiteiten zijn in de Europese Unie aan het Euratom-Verdrag onderworpen.

De Commissie heeft in 2003 een richtlijn (Euratom) van de Raad inzake het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval voorgesteld en in 2004 een gewijzigd voorstel bij de Raad ingediend. Na langdurige discussies heeft de Raad in zijn conclusies van juni 2004 inzake nucleaire veiligheid en het veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval opgeroepen tot een 'uitgebreide raadpleging' van de betrokkenen alvorens over te gaan tot een wetgeving ter zake onder het Euratom-Verdrag.

In antwoord op het verzoek van de Raad heeft de Commissie bijgevolg via verschillende Europese initiatieven een uitgebreide raadpleging georganiseerd. Zij heeft regeringen, nationale regelgevers, organisaties die radioactief afval beheren, producenten van radioactief afval en andere betrokkenen in de lidstaten geraadpleegd. Ook andere Europese instellingen, niet-gouvernementele organisaties en andere partners zijn geraadpleegd. Een gedetailleerde bijdrage van de Groep Europese Regelgevers op het gebied van nucleaire veiligheid (ENSREG) werd in aanmerking genomen. Gezien de specifieke bevoegdheid van de ENSREG was die bijdrage van cruciaal belang. De groep vertegenwoordigt immers nationale autoriteiten die bevoegd zijn voor de veiligheid van kerninstallaties en voor het veilige beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval in de lidstaten met en zonder kernprogramma's. Tegelijkertijd ging er bijzondere aandacht naar de sociale dimensie door middel van verscheidene openbare raadplegingen, met inbegrip van specifieke Eurobarometer-opiniepeilingen en een open publieke raadpleging. Radioactief afval is een van de grootste bekommernissen van Europese burgers. Een overgrote meerderheid is voorstander van een Europese wetgeving.

2. PROBLEEMSTELLING

Alle lidstaten produceren radioactief afval. Heel wat nuttige activiteiten, zoals de productie van kernenergie en een reeks toepassingen met radio-isotopen in de geneeskunde, de industrie, de landbouw en in het onderzoek, brengen radioactief afval en verbruikte splijtstof

voort. Meer dan de helft van de lidstaten heeft operationele kerncentrales. Er worden momenteel nieuwe kernreactoren gebouwd, terwijl andere worden ontmanteld. Bovendien zijn er plannen om nieuwe installaties te bouwen. Radioactief afval, met inbegrip van als afval beschouwde verbruikte splijtstof, vereist een inkapseling en isolatie op heel lange termijn om mens en milieu te beschermen.

Ongeacht de toekomst van nucleaire en niet-nucleaire toepassingen, is het 'eindpunt' voor het beheer van al het bestaande en toekomstige radioactieve afval altijd de opberging ervan in geschikte faciliteiten om zowel de veiligheid als de duurzaamheid te waarborgen. Deze plicht kan niet aan toekomstige generaties worden overgelaten. Wereldwijd heerst de technische consensus dat de, zelfs langdurige, opslag van verbruikte splijtstof en radioactief afval slechts een tussentijdse oplossing is die een permanente actieve controle vereist. Opslag biedt geen alternatief voor opberging waarbij passieve veiligheidsmaatregelen worden toegepast.

Ondanks die consensus en ondanks de ontwikkelingen binnen de EU, de Internationale Organisatie voor Atoomenergie (IAEA) en het Agentschap voor Kernenergie, worden belangrijke beslissingen over het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval tot aan het eindpunt nog vaak uitgesteld. In heel wat landen vormt die afwachtende houding het grootste probleem. Om die situatie recht te trekken, moet de politieke wereld geëngageerd zijn en moet het publiek worden voorgelicht en actief tot de besluitvorming bijdragen. Daarnaast zijn er voldoende wetenschappelijke, technische en financiële middelen nodig.

3. ANALYSE VAN DE SUBSIDIARITEIT

Het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval is duidelijk een gebied waarbij de nationale wetgeving met Europese wetgeving moet worden aangevuld gezien het grensoverschrijdende aspect van de veiligheid ervan. Tegelijkertijd vereist de interne markt dat de Commissie een eerlijk speelveld waarborgt om concurrentievervalsing te voorkomen.

De bestaande EU-wetgeving omvat niet alle activiteiten en faciliteiten met betrekking tot het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval op lange termijn, noch aspecten zoals het nationale beleid en de uitvoering ervan, of voorlichting en deelname van het publiek aan het besluitvormingsproces. Bijgevolg dekken de bestaande instrumenten op Europees niveau dit domein onvoldoende.

Na de aanneming van Richtlijn 2009/71/Euratom tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties door alle 27 EU-lidstaten en het Europees Parlement is de ontwikkeling van een secundaire EU-wetgeving inzake het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval de logische volgende stap.

De veiligheidsbeginselen die de IAEA in samenwerking met andere organisaties heeft ontwikkeld en aangenomen, zijn niet wettelijk bindend en hun opneming in nationale wetgeving gebeurt op vrijwillige basis. Het Gezamenlijk Verdrag inzake de veiligheid van het beheer van bestraalde splijtstof en inzake de veiligheid van het beheer van radioactief afval, onder de auspiciën van de IAEA, is het belangrijkste internationale verdrag op het vlak van het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval. Alle EU-lidstaten (behalve Malta) en de Euratom-Gemeenschap zijn de overeenkomstsluitende partijen. Het Gezamenlijk Verdrag bevat echter geen sancties om de niet-naleving aan te pakken. Dit betekent kortweg dat de internationaal aanvaarde principes en vereisten die in de beginselen van de IAEA en in het

Gezamenlijk Verdrag werden bepaald, wegens een ontbrekende afdwingbaarheid geen uniforme aanpak op Europees niveau garanderen.

Bijgevolg is het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval momenteel nog altijd een nationale verantwoordelijkheid. In de meeste lidstaten moeten de nationale acties verder worden verbeterd om een verantwoord beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval te garanderen.

4. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF

De algemene beleidsdoelstelling is de uitwerking van een EU-regelgevingskader voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval als integraal onderdeel van het veilige en duurzame gebruik van kernenergie voor de productie van nucleaire energie en van ioniserende straling in de geneeskunde, de industrie, de landbouw, onderzoek en onderwijs. De specifieke doelstellingen met het oog op de algemene beleidsdoelstelling zijn de volgende:

- ervoor zorgen dat de werknemers en de bevolking nu en in de toekomst grensoverschrijdend tegen de gevaren van ioniserende straling zijn beschermd;
- de striktste veiligheidsbeginselen voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof invoeren;
- vermijden dat er een te zware last op toekomstige generaties wordt gelegd;
- aanhoudende politieke inspanningen leveren voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval op lange termijn;
- ervoor zorgen dat de politieke beslissingen in duidelijke bepalingen worden omgezet voor de uitvoering van alle stappen inzake het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof, van productie tot berging;
- het beheersysteem onafgebroken verbeteren op basis van een stapsgewijze besluitvorming en maatschappelijke aanvaarding;
- zorgen voor geschikte, beschikbare en transparant beheerde financiële middelen overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt.

5. BELEIDSOPTIES

Drie beleidsopties zijn nader geanalyseerd.

Beleids optie 0 bestaat erin de huidige situatie onveranderd te laten ('niets doen').

Beleids optie 1 bestaat erin de internationaal aanvaarde beginselen en eisen voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstof, zoals bepaald in de veiligheidsbeginselen van de Internationale Organisatie voor Atoomenergie en in het Gezamenlijk Verdrag, te verstrengen door die beginselen en eisen op Europees niveau zowel wettelijk bindend als afdwingbaar te maken.

Die aanpak omvat de uitwerking van:

- een communautair kader dat de algemene beginselen bepaalt voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval in de EU;

- nationale kaders voor het beheer van verbruikte splijfstof en radioactief afval die de verantwoordelijkheden vastleggen en de coördinatie tussen relevante overheidsinstanties op lange termijn garanderen.

Beleids optie 2 gaat verder dan beleids optie 1 door daarenboven specifieke vereisten voor nationale programma's te bepalen voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijfstof in de lidstaten.

Die vereisten omvatten het toepassingsgebied, de inhoud en de beoordeling van nationale programma's voor het beheer van verbruikte splijfstof en radioactief afval.

6. BEOORDELING VAN DE EFFECTEN

Beleids optie 0 zou op lange termijn almaar grotere inspanningen vereisen om de veiligheid en het kennisbehoud te blijven garanderen. Zij zou bovendien leiden tot toenemende onzekerheid en risico's, aangezien politieke inspanningen, financiering, kennisafname, sociale conflicten enz. de veilige werking van langdurige opslagfaciliteiten en de uitvoering van de berging zouden kunnen verstoren. Bijgevolg heeft beleids optie 0 een mogelijk negatief effect op het milieu, de economie en de samenleving, met inbegrip van een te grote last op toekomstige generaties en een mogelijke concurrentievervalsing op de elektriciteitsmarkt.

Beleids optie 1 zou op korte termijn bijdragen tot een uniform hoog niveau van veilig beheer van verbruikte splijfstof en radioactief afval op EU-niveau. Zij zou bijgevolg een positief effect op het milieu, de economie en de maatschappij hebben dat echter slechts van korte duur is. Optie 1 zou geen positief effect op lange termijn garanderen, omdat de lidstaten daarvoor de berging van hun radioactief afval en de als afval beschouwde verbruikte splijfstof op tijd zouden moeten plannen en uitvoeren.

Beleids optie 2 zou op lange termijn leiden tot een uniform hoog niveau voor een veilig beheer van verbruikte splijfstof en radioactief afval op Europees niveau, zonder een te zware last op toekomstige generaties te leggen en het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in het gedrang te brengen. Alleen deze optie heeft een positief effect op milieu, economie en maatschappij op lange termijn.

7. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Beleids optie 0 zou gezien de afwachtende houding de situatie niet verbeteren. Het is de mening van alle lidstaten, de Europese instellingen, de belangrijkste betrokkenen en het publiek dat 'niets doen' geen redelijke optie is.

Beleids optie 1 zou op kortere termijn bijdragen tot een beter beheer van verbruikte splijfstof en radioactief afval op Europees niveau, aangezien zij internationaal aanvaarde principes en vereisten voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijfstof op Europees niveau wettelijk bindend en afdwingbaar maakt. Bij deze beleids optie kan op langere termijn echter niet worden uitgesloten dat het besluitvormingsproces onverantwoord wordt verlengd en dat tijdelijke opslag een langdurige oplossing wordt. Bijgevolg garandeert deze optie geen veilig beheer van verbruikte splijfstof en radioactief afval op lange termijn.

Alleen beleids optie 2 zou een langdurige veiligheid garanderen, de transparantie van het besluitvormingsproces vergroten en bijgevolg het duurzame beheer van verbruikte splijfstof

en radioactief afval verbeteren. Deze optie wordt met verve verdedigd door de betrokkenen en het publiek, en zij ligt in grote mate in de lijn van de standpunten van de Raad en het Europees Parlement.

In het kader van bovengaannde overwegingen lijkt beleidsoptie 2 de voorkeur te genieten aangezien zij als enige aan de algemene beleidsdoelstelling tegemoetkomt. Het is tevens de meest doeltreffende optie om concurrentieverstoring te vermijden.

8. MONITORING EN EVALUATIE

De voortgangsindicatoren in de verwezenlijking van de beleidsdoelstelling zijn:

- de status van de uitvoering van de vereisten om een nationaal kader te ontwikkelen voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval waarbij verantwoordelijkheden zijn vastgelegd en de coördinatie op lange termijn tussen relevante staatsinstanties is gewaarborgd, en
- de status van de uitvoering van de vereisten voor het toepassingsgebied, de inhoud en de beoordeling van nationale programma's voor het beheer van verwerkte splijtstof en radioactief afval.

De lidstaten brengen verslag uit aan de Commissie over de uitvoering van die vereisten en maken daarbij gebruik van de toetsings- en rapporteringscycli van het Gezamenlijk Verdrag. Op basis van de verslagen van de lidstaten rapporteert de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de geboekte vooruitgang.

Lidstaten zullen een internationale collegiale toetsing van hun nationale kader en nationale programma organiseren om het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval onafgebroken te verbeteren. De resultaten van iedere collegiale toetsing worden aan de lidstaten en de Commissie bekendgemaakt.