

Sverige, EU och andra länderers kärnavfall





Ibland framförs farhågor om att Sverige skulle kunna tvingas att ta emot utländskt kärnbränsle för slutförvaring. Debatten har ofta gällt Sveriges medlemskap i EU. Kan medlemskapet leda till att vi tvingas ta emot andra länders kärnavfall? Många känner sig främmande för beslutsordningen i Bryssel. Hur gör man för att följa och påverka en fråga innan beslut fattas?

Gällande regelverk

I den svenska kärntekniklagen anges tydligt att tillstånd inte får ges till slutförvaring av använt kärnbränsle från något annat land än Sverige. I samband med det svenska EU-inträdet konstaterades att de nationella lagreglerna är förenliga med unionens regelverk. Reglerna innebär även att avfall från kärnkraftverk som är placerade utomlands (men som har svenska ägare) inte får förvaras i Sverige.

Det finns också en internationell avfallskonvention som anger att varje land har rätt att förbjuda förvaring av andra länders avfall. 21 av EU:s 25 medlemsländer har undertecknat eller godkänt konventionen, däribland alla de 13 medlemsländer som har kärnkraftverk.

Det är viktigt att konstatera att frågan om en överstatlig reglering av avfallsfrågan inte finns på den europeiska dagordningen. En sådan skulle krävas om EU skulle kunna tvinga en medlemsstat att ta emot högaktivt avfall från en annan. Euratom-fördraget, som utgör den helt dominerande legala grunden för EU-samarbetet kring kärnkraft, måste tolkas som att så inte kan ske.

När EU-kommissionen försökt sig på mycket mindre långtgående förslag om det framtida arbetet inom kärnavfallsområdet har den stött på hårt motstånd. Man kan inte heller se några tendenser bland EU:s tongivande länder – Storbritannien, Tyskland och Frankrike – att driva frågan om internationella förvar.

Det förs internationella diskussioner om regionala förvar. Det förutsätts då att de ska tillkomma på frivillig grund. Inom EU tas frågan ibland upp av länder med mycket små avfallsmängder som gärna ser ett regionalt samarbete. Inget av dessa länder driver dock frågan särskilt aktivt, och alls inte som en fråga som bör regleras på EU-nivå.

Att ändra regelverken

I dag saknas en politisk vilja att ändra de regler som gäller för transporter av och handel med kärnavfall inom EU. Om detta väsentligt skulle förändras så är det något som tar lång tid. Systemet för beslutsfattande inom EU är betydligt mer komplext än i en nationalstat. Det tar lång tid för beslut att fattas och de måste förankras i både överstatliga och mellanstatliga organ.

Att EU:s beslutssystem ser ut som det gör är medvetet. Man har byggt in mekanismer som gör att det inte är alltför enkelt att ändra regler och lagar. Många EU-länder ser detta som ett skydd så att de inte ska kunna tvingas att t ex godkänna lagar de inte stödjer. Det är omöjligt att "över en natt" ändra i några lagar eller regler.

Motiven att i framtiden försöka få fram tvingande EU-regler i kärnavfallsfrågan är ytterst små. Medlemsstaterna har sett till att behålla kärnkraftsfrågan på nationell/mellanstatlig nivå. På det kärntekniska området krävs dessutom full enighet innan förändringar kan genomföras. Detta innebär i sin tur att det inte kan bli tal om politiskt tvingande lösningar, utan mer av frivillig samordning.

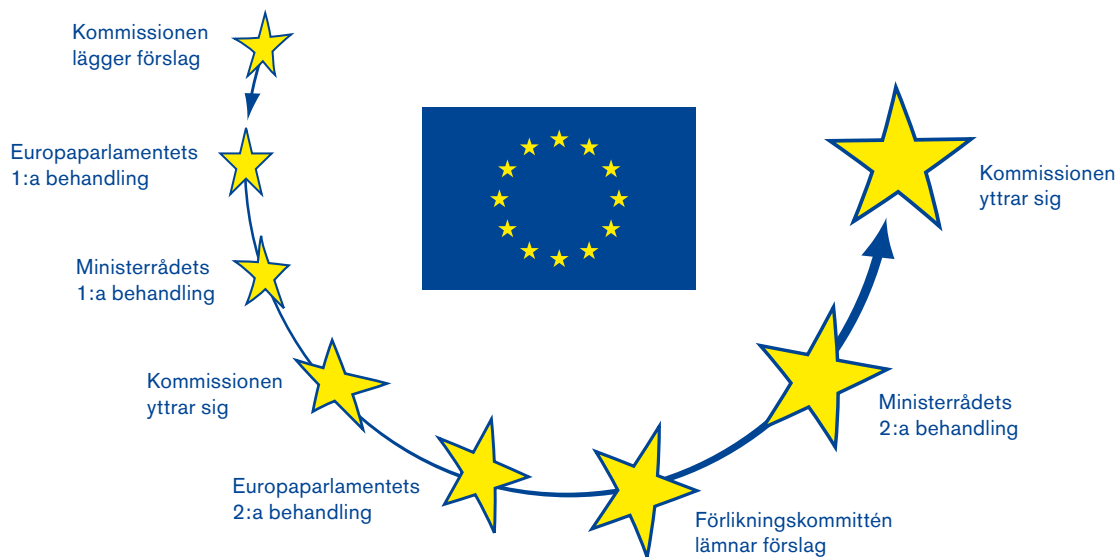
Risken för att något ska kunna hända i avfallsfrågan som påverkar Sveriges möjlighet att säga nej till utländskt avfall är därför minst sagt begränsad. Det finns således i dag ingen grund för att säga att Sverige riskerar att tvingas ta emot utländskt avfall.

Att följa EU-politiken

EU-politiken kan upplevas som krånglig, men samtidigt finns många ingångar för att följa frågor och påverka innan ett beslut fattas. Hur gör man då för att följa och påverka de beslut som fattas inom EU?

Konkurrensen om att nå fram till beslutsfattarna i Bryssel är stor, och den politiska miljön premierar den som har stora resurser att sätta av för lobbyarbete. Samtidigt finns möjligheter för en svensk aktör att påverka politiken "hemifrån" i och med att mycket av beslutsfattandet sker i mellanstatliga organ, där den svenska regeringen uppträder. EU-parlamentet kan följas och påverkas via svenska ledamöter. Om man ska agera direkt i Bryssel är en väg att göra det i allians med andra – det är en strategi som även väsentligt större aktörer än exempelvis en svensk kommun använder sig av.

I Sverige kan en kommun välja att agera på egen hand eller genom organisationen Sveriges Kommuner och Landsting för att påverka och driva opinion. Dessa alternativ går att använda också på EU-nivå, men det är svårt för en liten aktör att påverka i ett Bryssel där informationsflödet är så stort att till och med mindre nationalstater ibland har svårt att hävda sina intressen.



Därtill kommer att Sveriges Kommuner och Landsting som har stort inflytande inom landet, saknar de starka plattformar som regeringen har i Bryssel. EU är ju primärt ett samarbete mellan nationalstater.

En väg till påverkan, där kommuner ofta redan har vissa kontakter, är det svenska regeringskansliet, som är en gångbar ingång såväl för nationella påtryckningar som för EU-täckande opinionsbildning. Också på EU-nivå är de nationella departementen av stor betydelse, eftersom tjänstemännen där representerar den svenska regeringen i det europeiska rådet (tidigare ministerrådet).

Svenska tjänstemän från departement och statliga verk deltar även i arbetsgrupper, rådgivande kommittéer och utredningsorgan. Dessa är av stor betydelse för utformningen av de politiska beslut som slutligen fattas av ministrarna i rådet. Det gäller inte minst i kärnavfallsfrågan, där länderna i rådet ingått en politisk överenskommelse om att söka en mellanstatlig uppgörelse om valda delar av innehållet i Kommissionens så kallade Nuclear Package¹. Behandlingen av frågor med anknytning till Nuclear Package har pågått under 2005, och väntas tidigast resultera i konkreta skrivningar under det finska EU-ordförandeskapet (andra halvåret 2006). Sverige representeras i arbetet bland annat genom tjänstemän vid Statens kärnkraftinspektion (SKI) och Statens strålskyddsinstitut (SSI).

Att påverka EU-systemet

I avfallsfrågan är EU-kommissionens mandat, som tidigare påpekats, starkt begränsat. Efter motgångarna med Nuclear Package syns heller inte några tecken på att den nya EU-kommissionen skulle vilja väcka nytt liv i paketet, eller att den skulle vara intresserad av att lansera nya förslag som stärker dess mandat på det nukleära området. Men några garantier för detta

¹ Under 1999 tog EU-kommissionen initiativ till en rejäl framrykning i form av det förslag som på Brysseljargong kallas the Nuclear Package. Nuclear Package består av två direktivförslag: ett som reglerar säkerhet vid kärnkraftverk, ett annat som siktar in sig på hanteringen av använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall.

går givetvis inte att utfärda. Ett faktum är dock att det politiska arbetet i avfallsfrågan när detta skrivs befinner sig i ett mellanläge inom EU-kommissionen.

Ett sätt för kommunerna att stärka sina möjligheter att driva sina frågor är att liera sig med kommuner som har motsvarande intressen i länder som Frankrike, Tyskland, Storbritannien och övriga medlemsstater. Ett embryo till sådant samarbete är initiativet Group of European Municipalities with Nuclear Facilities – GMF Europé. Sannolikt räcker dock inte heller detta för att skapa gehör i ett större sammanhang, vilket också illustreras av att GMFE är ett i princip helt okänt forum utanför den svenska expertsektorn. Man bör alltså arbeta med flera påverkanskanaler samtidigt.

En tredje aktör att beakta för den som vill påverka en fråga inom EU-institutionerna är EU-parlamentet. I många frågor har EU-parlamentet medbeslutanderätt, vilket innebär att ledamöterna måste ge sitt klartecken för att ett förslag ska omvandlas till lagstiftning. Därför använder många aktörer antingen EU-parlamentet som första arena, eller som den andra länken i en kedja som omfattar unionens tre stora institutioner.

En stor fördel med EU-parlamentet är att dess ledamöter är tillgängliga för möten och diskussioner med olika intressen. Ledamöterna har också stor informell makt genom sitt goda tillträde till massmedier. Med mediernas hjälp kan enskilda ledamöter lyfta frågor och väcka debatt på ett sätt som också kan väcka åtminstone avgränsad opinion i hemlandet.

En utförligare redovisning finns i rapporten SKB R-05-46, Kan Sverige tvingas ta emot andra länders kärnvfall? Den kan beställas från SKB eller laddas ner från www.skb.se.

För mer information se webb-källorna på nästa sida.

Webb-källor

(Aktuella webbadresser i slutet av år 2005.)

- Europeiska kommissionen, representationen i Sverige: <http://www.eukomm.se>
- The Economist: <http://www.economist.com>
- European Voice: <http://www.european-voice.com>
- EU-arbetet i Regeringskansliet: <http://www.regeringen.se/sb/d/2463/a/13488>
- EU:s webbplats <http://www.europa.eu.int>
- EU-Kommissionen om kärnkraft: http://europa.eu.int/comm/energy/nuclear/index_en.html
- Eurosafe (lobbyorganisation): <http://www.eurosafe-forum.org>
- Financial Times: <http://www.ft.com>
- Foratom (lobbyorganisation): <http://www.foratom.org>
- International Herald Tribune: <http://www.iht.com>
- Riksdagens EU-upplysningen: <http://www.eu-upplysningen.se>
- Group of European Municipalities with Nuclear Facilities GMF Europe: <http://www.gmfeurope.org>
- Eurelectric: <http://www.eurelectric.org>



Svensk Kärnbränslehantering AB

Box 5864, 102 40 Stockholm

Telefon 08-459 84 00

www.skb.se