



Vägledande program om kärnenergi - den nukleära delen av Energi-paketet

Miljödepartementet

2007-05-21

Dokumentbeteckning

KOM(2006) 844

Vägledande program om kärnenergi - en del av Energi-paketet

Sammanfattning

Med utgångspunkt i Euratomfördraget har EU-kommissionen publicerat ett program beskriver kärnkraftens roll inom ramen för en bredare europeisk energistrategi. Programmet är tänkt att vara ett underlag i diskussionen om "En energipolitik för Europa" som presenterats av kommissionen i januari. Det s.k. vägledande programmet om kärnenergi ("Nuclear Illustrative Programme") analyserar kärnkraftens roll för att åstadkomma en tillförlitlig energitillförsel och reducering av koldioxidutsläpp, samtidigt som kärnsäkerheten och skyddet av anläggningarna lyfts fram som viktiga faktorer i en fortsatt beslutsprocess. Kommissionen betonar att även om användningen av kärnkraft är en fråga för medlemsländerna, är det nödvändigt med samordning inom EU av kärnsäkerhet, avfallshantering samt förutsättningarna vad gäller avveckling och rivning av kärntekniska anläggningar.

Sverige instämmer i att användningen av kärnenergin är en fråga för medlemsländerna. Sverige anser att EU-samarbetet är viktigt för att på frivillig grund driva på, stödja, samordna där det behövs och följa upp nationella insatser. Därför ser Sverige svårigheter med kommissionens ståndpunkt att gemenskapen har en nyckelroll när det gäller att säkerställa att kärnkraftsindustrin utvecklas på ett säkert sätt.

1.1 Innehåll

Med utgångspunkt i Euratomfördraget kapitel IV, artikel 40 har EU-kommissionen publicerat ett s.k. Nuclear Illustrative Programme. Detta program beskriver kärnkraftens roll inom ramen för en bredare europeisk energistrategi. Programmet är tänkt att vara ett underlag i diskussionen om ”En energipolitik för Europa” som nyligen presenterats av Europeiska kommissionen, COM(2007)1. Nuclear Illustrative Programme analyserar kärnkraftens roll för att åstadkomma en tillförlitlig energitillförsel och reducering av koldioxidutsläpp, samtidigt som kärnsäkerheten och skyddet av anläggningarna lyfts fram som viktiga faktorer i en fortsatt beslutsprocess. Kommissionen betonar att även om användningen av kärnkraft är en fråga för medlemsländerna, är det nödvändigt med samordning inom EU av kärnsäkerhet, avfallshantering samt förutsättningarna vad gäller avveckling och rivning av kärntekniska anläggningar.

Kommissionen noterar att i dagsläget har 15 medlemsländer totalt 152 kärnkraftsreaktorer i drift. Dessa svarar för ca en tredjedel av elproduktionen inom EU och ca 15 procent av den totala energiproduktionen. Medelåldern på befintliga anläggningar är 25 år. Med tanke på betydelsen för den europeiska energiförsörjningen, och att den konstruktionsmässiga livslängden för en kärnkraftsreaktor typiskt anges till 40 år, måste beslut nu fattas om att livstidsförlänga anläggningar eller att nyinvestera för att möta efterfrågan på energi och ersätta utgående anläggningar under de närmaste 20 åren, om man vill fortsätta att använda kärnenergi för elproduktion i samma utsträckning som idag. Eftersom det tar ca 10 år att fasa in en ny kärnkraftsreaktor på nätet måste beslut fattas inom kort, även om det bara gäller att vidmakthålla kärnkraftens nuvarande andel av elproduktionen. Kommissionen anser att kärnkraften har en fortsatt viktig roll att spela i energistrategin, speciellt i förhållande till de prioriteringar som identifierats: leveranssäkerhet, konkurrenskraft och miljömässig hållbarhet. Kommissionen noterar att kärnkraften i dag är den största produktionskällan för koldioxidfri energi i Europa. En fortsatt roll förutsätter dock att säkerhets- och strålskyddsfrågorna, avvecklingsproblematiken, transport och slutförvaring av det radioaktiva avfallet samt icke-spridningsfrågorna aktivt uppmärksammas. Den ökade globala efterfrågan på kärnkraft kan också skapa affärsmöjligheter för europeiska bolag och bidra till den europeiska ekonomin. Ska man ta vara på detta behövs ett positivt investeringsklimat och ett legalt ramverk som stödjer utvecklingen av denna potential.

Kommissionen redogör för den gemensamma lagstiftning som finns och de åtgärder som den i övrigt vidtagit för att adressera de frågor som anses vara nödvändiga för att allmänheten skall acceptera kärnkraften. Säkerhetsfrågorna ses som avgörande för den fortsatta utvecklingen. Kommissionen anser att gemenskapen har en nyckelroll när det gäller att säkerställa att kärnkraftsindustrin utvecklas på ett säkert sätt och att det är en

prioriterad uppgift ta fram ett legalt gemensamt ramverk för kärnsäkerheten. Detta skulle underlätta harmonisering och uppfyllande av internationellt accepterade standarder, tillförsäkrande av adekvata fonder för avveckling av kärnkraftverk samt nationella planer för hanteringen av det radioaktiva avfallet.

För att slutföra och förbättra förslag som redan ligger föreslår kommissionen ett antal åtgärds punkter för fortsatt diskussion. Dessa beskrivs nedan.

Slutligen nämner kommissionen att utvecklingen av kärnenergin kommer att behöva styras i linje med EU:s övriga energipolitik, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, baserad på teknologins egen konkurrenskraft, och bör vara en av flera komponenter i energimixen. De beslut som enskilda medlemsländer fattar om användningen av kärnenergin kommer att påverka EU som helhet. Kommissionen kommer mer regelbundet att ge ut en uppdaterad bild av situationen inom EU och publicera fler Nuclear Illustrative Programmes.

Kommissionen föreslår ett antal åtgärds punkter som diskussionen om kärnkraftens fortsatta roll i den europeiska energiförsörjningen bör fokusera på.

1. erkänna gemensamma referensnivåer för kärnsäkerheten inom EU, baserade på expertbedömningar av medlemsländernas nationella tillsynsmyndigheter;
2. etablera en högnivågrupp (High Level Group) för kärnsäkerhet och fysiskt skydd av anläggningarna med mandat att successivt utveckla gemensamma synsätt och, eventuellt, ytterligare europeiska regler om kärnsäkerhet och fysiskt skydd;
3. säkerställa att medlemsländerna etablerar nationella planer för hantering av radioaktivt avfall;
4. under en tidig fas av FP7 (7:e ramprogrammet för forskning) etablera teknologiska plattformar för att säkerställa närmare samordning av forskningen inom nationella-, industriella- och gemenskapens program inom områdena hållbar nukleär fission och geologisk slutförvaring;
5. övervaka rekommendationen om harmonisering av nationella modeller för avvecklingsfonder för att säkerställa att adekvata resurser finns tillgängliga;
6. underlätta och harmonisera licensieringsprocedurer, baserat på närmare samverkan mellan de nationella tillsynsmyndigheterna och med målet att upprätthålla högsta säkerhetsstandard;
7. säkerställa bättre tillgänglighet till Euratom-lån, förutsatt att lånetaken uppdateras i enlighet med marknadens behov, vilket redan föreslagits av Kommissionen;

8. utveckla ett harmoniserat atomansvar och mekanismer som säkerställer tillgängligheten av fonder i händelse av skada orsakad av kärnenergiolycka;
9. öka drivkraften i det internationella samarbetet, särskilt genom närmare samarbete med IAEA, NEA, bilaterala överenskommelser med icke-EU-länder och förnyat bistånd till angränsande länder.

Punkt 2 har något av en särställning då den också återkommer i handlingsplanen som är knuten till Energipaketet (COM(2007)1).

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Sverige har ett omfattande och heltäckande regelverk när det gäller kärnsäkerhet, strålskydd och fysiskt skydd av de kärntekniska anläggningarna. Detsamma gäller avvecklingsfondering och atomansvar. Följande lagar och förordningar reglerar detta

- Atomansvarighetslagen (1968:45) med tillhörande förordning (1981:327)
- Avgiftsförordningen (1992:191)
- Finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m., lag (1992:1537) med tillhörande förordning (1981:671)
- Finansiering av hantering av visst radioaktivt avfall, Studsvikslagen (1988:1597) med tillhörande förordning (1988:1598)
- Kärnteknisk verksamhet, lag (1984:3) med tillhörande förordning (1984:14)
- Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor
- Sekretesslagen (1980:100) med tillhörande förordning (1980:657)
- Strålskyddslagen (1988:220) med tillhörande förordning (1988:293)
- Transport av farligt gods, lag (1982:821) med tillhörande förordning (1982:923)
- Lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling

Sverige har också ratificerat ett antal internationella konventioner inom områdena reaktor- och kärnavfallssäkerhet, strålskydd, fysiskt skydd och atomansvar.

Vidare har Sverige ratificerat IAEA-konventioner om tidig varning vid kärnkraftsolycka respektive assistans i händelse av en kärnkraftsolycka.

Med mandat i respektive förordning till kärntekniklagen och strålskyddslagen, har de båda tillsynsmyndigheterna SKI och SSI gett ut

omfattande föreskrifter om säkerhet och strålskydd vilka kompletterar den övergripande lagstiftningen.

2006/07:FPM81

Sverige är aktivt i det internationella samarbete som finns för att utveckla de internationella instrumenten. När det gäller utbyte av erfarenheter och utveckling av harmoniserade synsätt inom EU har Sverige varit aktivt i EU-kommissionens grupper för kärnsäkerhet och avfallssäkerhet sedan 1975. Under senare år har Sverige mycket aktivt deltagit i WENRA:s arbete för att systematiskt jämföra de nationella regelverken i EU-länderna gentemot gemensamt framtagna referensnivåer för reaktorsäkerhet, kärnavfallssäkerhet och avveckling av anläggningar. Detta arbete, som ännu inte är helt slutfört, har resulterat i justeringar i SKI:s föreskrifter och allmänna råd på ett antal punkter.

Kommissionens egna arbetsgrupper för kärnsäkerhet vilka utvecklades 2005 har mest arbetat med erfarenhetsåterföring och gemensam kunskapsutveckling. Detta har resulterat i ett antal publikationer, varav några viktiga, men inte i några gemensamt överenskomna standarder för kärnsäkerheten inom EU. Kommissionen erkänner arbetet som WENRA har gjort med utveckling av ett större antal gemensamma referensnivåer samt nationella handlingsplaner för att justera nationella regelverk i enlighet med referensnivåerna. Detta ligger bakom punkt 1 i förslaget. Det står dock klart att Kommissionen inte nöjer sig med frivilliga överenskommelser utan strävar efter att etablera ett legalt bindande regelverk för kärnsäkerhet, avfallssäkerhet, fysiskt skydd samt avvecklingsfonder.

Sverige har i WENRA:s jämförelse klarat sig bra, endast mindre justeringar behöver göras i regelverket för att nå upp till WENRA:s referensnivåer. Större delen av justeringarna görs i SKI:s allmänna råd till de legalt bindande föreskrifterna. Detsamma torde gälla även för övriga förslag kommissionen lägger om harmonisering. Vid internationella jämförelser av hanteringen av använt kärnbränsle, låg- och medelaktivt kärnavfall samt systemet för finansiering av avvecklingskostnaderna, har Sverige visat sig ligga väl framme. Förslagen i punkterna 3, 5, 6 och 8 bedöms således endast i begränsad utsträckning påverka utformningen av de svenska regelverken.

1.3 Budgetära konsekvenser

Kommissionens förslag innebär på flera punkter ett utvidgat samarbete mellan medlemsländernas experter och Kommissionen. Punkt 2 innebär också att medlemsländernas beslutsfattare får ett ökat engagemang i harmoniseringsarbetet och för att ta fram gemensamma regler. Detta kommer att kräva ytterligare insatser och resurser från i första hand de nationella tillsynsmyndigheterna, vid sidan av det arbete som redan bedrivs inom IAEA, OECD/NEA, WENRA och inom ramen för de internationella konventionerna. Ett utökat arbete på EU-nivån bedöms inte kunna ersätta annat internationellt samarbete, utan tillkommer vid sidan av detta. Det är svårt att i dagsläget bedöma resursåtgången men det torde röra sig om ett par

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige instämmer i att användningen av kärnenergin är en fråga för medlemsländerna och är beroende av att säkerhets- och strålskyddsfrågorna, det fysiska skyddet av de kärntekniska anläggningarna, hanteringen av det använda bränslet och det radioaktiva avfallet, avvecklingsproblematiken och icke-spridningsfrågorna hanteras på ett betryggande sätt, och att allmänheten har förtroende för verksamheten.

Sverige anser att lagreglering och tillsyn av den kärntekniska verksamheten är ett nationellt ansvar. Detta uttrycks också entydigt av de internationella konventioner inom området om Sverige har ratificerat. I diskussionen om den gemensamma lagstiftning som kommissionen föreslog i maj 2003 (KOM (2003) 32 slutlig, det s.k. Nuclear Package) intog Sverige en tydlig ståndpunkt mot legalt bindande EU-instrument inom ovan nämnda områden. Sverige har i olika sammanhang framfört principiella invändningar mot sådana instrument.

Kommissionens lagstiftningsförslag avvisades av rådet i juni 2004 och det beslöts att en konsultationsprocess skulle inledas med intressenterna innan ytterligare initiativ tas till instrument inom ramen för Euratomfördraget. En rådsarbetsgrupp WPNS aktiverades för att ta fram underlag till konsultationsprocessen. Sverige har aktivt deltagit i detta arbete. Slutsatserna från WPNS-arbetet är i korthet att det frivilliga internationella kärnsäkerhetssamarbete som medlemsländerna i dag deltar i inom ramen för säkerhetskonventionerna, WENRA, IAEA och OECD/NEA har en mycket hög ambition och stora resurser investeras i att lära av varandra och att förbättra säkerheten nationellt. Medlemsländerna och kommissionen uppmanas att fortsätta stödja detta arbete, men skulle kunna dra större nytta av det som redan görs, och resultaten skulle kunna användas ännu mer effektivt, för att hantera gemensamma säkerhetsfrågor inom EU. I det syftet lämnar WPNS ett antal rekommendationer om vad en mekanism på EU-nivå skulle kunna bidra med (se Rådets doc. 15475/2/06, rev 2, 14 december 2006). Dessa rekommendationer är nu föremål för förhandlingar inom Rådet. Sverige ställer sig bakom rekommendationerna och instämmer i att dessa kan införas genom att använda redan tillgängliga samarbetsformer och utan att formellt införa nya instrument.

När det gäller kommissionens argument att en gemensam lagstiftning behövs för att skapa förtroende hos allmänheten för fortsatt användning av kärnkraften, anser Sverige att detta är ett alltför förenklat synsätt. WPNS-arbetet har visat att reell harmonisering av säkerhetskrav och åtgärder är en komplicerad process som måste börja med att skapa en gemensam

teknisk förståelse för frågorna. På den grunden kan säkerhetsmål och regler formuleras och implementeras som ger allmänheten ett likvärdigt skydd och industrin likvärdiga villkor. EU:s roll bör vara att uppmuntra, driva på och följa upp det omfattande arbete som redan pågår och att informera allmänheten om de åtgärder som vidtas för att nå en hög och gemensam säkerhetsnivå inom unionen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Av de första preliminära reaktionerna på kommissionens förslag till handlingsplan att döma, anser majoriteten av medlemsstaterna att kommissionen förtjänar beröm för en mycket heltäckande och ambitiös översyn och handlingsplan. De preliminära kommentarerna på kärnkraftsdelen är inte helt samstämmiga. Flera länder har kritiserat rapporten för att vara allt för kärnkraftvänlig samtidigt som andra länder menar att rapporten är väl balanserad och välkomnar att rapporten på ett objektivt sätt belyser kärnkraftens roll i miljöarbetet.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Övriga institutioners ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Den grönbok som den strategiska energiöversynen utgör uppföljningen till har remissbehandlats såväl nationellt i Sverige som på EU-nivå, och välkomnades allmänt. Någon remissbehandling av detta uppföljande meddelande har ännu inte inletts.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen presenterade i enlighet med artikel 40 i Euratomfördraget det Vägledande programmet om kärnenergi i ett meddelande.

Då energipaketet i sin helhet (energiöversynen samt de underliggande meddelandena) är mycket omfattande, kommer ordförandeskapet att ha en tvåstegs-ansats. Inför energiministerrådet i februari fokuserade man på den övergripande strategiska energiöversynen, i syfte att arbeta fram ett bidrag till handlingsplanen från energiministrarna.

Nästa steg blir att diskutera de olika underliggande delförslagen (meddelandena) mera på djupet. De står uppe på dagordningen för det ordinarie energiministermöte, som äger rum inom ramen för Transport-, telekom- och energirådet den 6-8 juni. Då förväntas specifika rådsslutsatser om olika delar i paketet. Rådsslutsatser antas med konsensus

Art. 40 Euratomfördraget – Program för investeringar på kärnenergiområdet.

3.3 Fackuttryck/termer

Fysiskt skydd: åtgärder som syftar dels till att skydda en anläggning mot obehörigt intrång, sabotage eller annan sådan påverkan som kan medföra radiologisk olycka, dels till att förhindra obehörig befattning med kärnämne eller kärnavfall.

HLG: High Level Group. Förslag till ny grupp på EU-nivå troligen bestående av de europeiska tillsynscheferna för kärnsäkerheten.

IAEA: Internationella Atomenergiorganet.

MDEP: Multilateral Design Evaluation Program. Internationellt samarbete för att värdera nya kärnkraftskonstruktioner inför licensiering..

NEA: Nuclear Energy Agency. OECD:s kärnenergibyrå WENRA: Western European Nuclear Regulators' Association. En sammanslutning av tillsynscheferna inom EU-länderna med kärnkraftsprogram samt Schweiz.

WPAQ: Working Party on Atomic Questions. Rådets arbetsgrupp för atomfrågor.

WPNS: Working Party on Nuclear Safety. Expertgrupp som rapporterar till WPAQ.