

R-05-46

Kan Sverige tvingas ta emot andra länders kärnavfall?

Ulf Bergström, Jonas Lindgren, Lennart Nordfors
Gullers Grupp

Christer Hallerby, Docere Intelligence

June 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-05-46

Kan Sverige tvingas ta emot andra länders kärnavfall?

Ulf Bergström, Jonas Lindgren, Lennart Nordfors
Gullers Grupp

Christer Hallerby, Docere Intelligence

June 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

I lagtexter och myndigheternas föreskrifter ställs krav på slutförvaring av använt kärnbränsle. SKB använder både benämningarna djupförvar och slutförvar för förvaret för använt kärnbränsle. Båda benämningarna avser samma sak. Det finns redan ett slutförvar för radioaktivt driftavfall från kärnkraftverken, SFR, som ligger i Forsmark.

Inledning

Ett inslag i den svenska kärnkraftsdebatten har sedan lång tid varit diskussionen om Sverige kan tvingas ta emot högaktivt avfall från andra länder till våra förvar. Denna utredning handlar om denna fråga (vi avstår från att ta upp andra närbesläktade frågor om upparbetningsavtal, möjligheter till frivillig samverkan kring regionala förvar osv). I centrum för debatten har effekterna av EU-medlemskapet stått. Kan medlemskapet medföra att vi tvingas ta emot andra länders avfall?

Forskning pågår om frågans juridiska aspekter.¹ Även om vi kommer att beröra denna sida av saken – det är svårt att, i den starkt juridiskt styrda miljö som EU utgör, bortse från den – berörs här i första hand det politiska perspektivet. Är det politiskt realistiskt att sådant tvång kan riktas mot Sverige? Vidare syften med utredningen är att ge en introduktion till hur man kan följa EU-politiken och vilka vägar som står till buds för den som önskar påverka besluten i Bryssel. En utredning av det aktuella politiska läget inom EU kombineras alltså med fakta om hur man som enskild aktör, som kommun, kan agera.

Rapporten är upplagd på följande sätt:

- Inledningsvis ges en introduktion till de institutioner och spelregler som gäller inom EU-politiken. Särskild vikt läggs vid de aktörer och den beslutsgång som gäller i frågor om kärnavfall.
- Därefter görs en analys av det aktuella läget i sakfrågan om kärnavfall. En bedömning görs: kan vi se några tecken på att en debatt om tvingande regler för att ta emot utländskt högaktivt avfall är på gång eller realistisk?
- I rapportens tredje avsnitt inventeras vilka källor som finns för att följa frågan och några förslag ges på hur man bäst går tillväga för att följa EU-politiken inom detta område.
- Slutligen presenteras typiska vägar att påverka EU-politiken. Vilka kontakter tas? Vilka kan man samverka med? Finns alternativ till egen närvaro i Bryssel?

Följande personer har arbetat med utredningen: Ulf Bergström, Jonas Lindgren och Lennart Nordfors, Gullers Grupp samt Christer Hallerby, Docere Intelligence.

¹ Ett arbete pågår för närvarande vid juridiska institutionen i Göteborg under ledning av professor Per Cramér om juridiska scenarier för kärnavfallsfrågan och EU.

Sammanfattning, slutsatser

Denna rapport har dubbla syften. Dels presenterar den en utredning om sannolikheten av att Sverige (eller något annat medlemsland i EU) genom överstatliga beslut kan tvingas ta emot andra länders högaktiva kärnavfall för slutförvaring inom sina egna gränser. Dels vill den ge en konkret handledning till hur EU-frågor, särskilt avfallsfrågorna, kan följas och påverkas av en svensk aktör.

Det hävdas ibland att Sverige genom sitt medlemskap i EU kan komma att tvingas att ta emot utländskt kärnavfall för slutförvaring. I kärntekniklagen anges dock 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 att även avfall från kärnkraftverk som är placerade utomlands (men som har svenska ägare) inte kan förvaras i Sverige

Utredningens övriga huvudslutsatser är:

- Systemet för beslutsfattande inom EU är komplext. Det tar lång tid för beslut att fattas, och de måste förankras i både överstatliga och mellanstatliga organ innan så kan ske. Det innebär att politiken kan upplevas som krånglig. Samtidigt finns många ingångar för att följa frågor och påverka. Och risken för att något ska kunna hända ”över en natt” i avfallsfrågan är minst sagt begränsad.
- Frågan om att överstatligt reglera avfallsfrågan – dvs att EU skulle kunna tvinga en medlemsstat att ta emot annan medlemsstats högaktiva avfall mot sin vilja – finns inte på dagordningen. Euratom-fördraget, en del av EU:s grundlag, tolkas som att så inte kan ske. När EU-kommissionen försökt sig på mycket mindre långtgående förslag inom kärnavfallsområdet har den stött på hårt motstånd. I inget av EU:s mest tongivande länder – Storbritannien, Tyskland och Frankrike – kan några tendenser till att frågan kan komma att drivas av dessa länder iakttas. De internationella diskussioner om regionala förvar som förs utgår från att sådana ska tillkomma på frivillig grund. Scenarier för hur tvångsregler ändå skulle kunna komma till stånd bedömer vi som politiskt orealistiska – och det krävs stora förändringar för att detta ska kunna förändras. Gemensamt för flertalet scenarier är dessutom att Sverige i något skede måste acceptera förändringen.
- Att följa en EU-fråga är inte särskilt komplicerat. Dokumenten är lättillgängliga. Samtidigt bedöms behovet av omfattande löpande bevakning av den här aktuella frågan i dag som mindre, helt enkelt för att det inte finns något förlopp att studera. Mot denna bakgrund diskuteras en strategi för omvärldsanalys som innebär att man mer allmänt följer EU-politiken samt har nära kontakt med andra aktörer som följer Europapolitiken mer nära.
- Att påverka EU-politiken kan vara mycket resurskrävande. 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.

Innehållsförteckning

1	EU och avfallsfrågan – den politiska kartan	7
1.1	Beslutssystemet: allmänt	8
1.2	EU-institutionerna och avfallsfrågan	11
1.3	Internationella aktörer och avfallsfrågan	12
2	Avfallsfrågan i EU – analys av det politiska läget	15
2.1	Euratom-fördraget ger makten till länderna	16
2.2	När EU-kommissionen försökt lansera regler i frågan om slutförvar har man misslyckats	18
2.3	Nuclear Package – ett försök att flytta fram positionen	19
2.4	Kommissionen förlorade	20
2.5	Det finns ingen opinion för tvång	22
2.5.1	Frankrike	22
2.5.2	Frankrike: viktiga nationella aktörer	24
2.5.3	Storbritannien	24
2.5.4	Storbritannien: viktiga nationella aktörer	26
2.5.5	Tyskland	26
2.5.6	Tyskland: viktiga nationella aktörer	27
2.6	Det finns en diskussion om regionala förvar i dag – men den bygger på utgångspunkten om frivillig samverkan	28
2.7	Exkurs: Ett scenario om frivillighet	29
2.8	Alternativa scenarier – vad behöver förändras?	30
3	Så bevakar man EU-politiken – en kort handledning	33
3.1	Börja i Sverige	33
3.2	Följ politiken i andra länder och internationellt	34
3.3	Bevaka EU:s institutioner direkt	34
3.4	Håll kontakt med lobbyorganisationer	36
3.5	Rekommendation – gör inte allt på en gång!	36
4	Svenska kommuner och EU – vägar till inflytande	39
4.1	Information är också makt	39
4.1.1	Att påverka EU – allmänt	39
4.1.2	Att påverka genom regionernas organ i EU	40
4.1.3	Att påverka genom den egna regeringen – Ministerrådet	41
4.1.4	Att påverka Kommissionen och dess tjänstemän	42
4.1.5	Att påverka EU-parlamentet	42
	Litteraturförteckning	45

1 EU och avfallsfrågan – den politiska kartan

I detta avsnitt presenteras de aktörer och institutioner som kan påverka beslutsfattandet på europeisk nivå. Det är främst internationella aktörer som tas upp här: vilka av EU:s institutioner som kan vara aktuella, hur de samspelar, vilka de viktigaste organisationerna och möjliga påtryckningsgrupperna kan vara etc. Denna avgränsning betyder att en grupp aktörer är mindre väl representerade: de på nationell nivå. Eftersom mycket av den europeiska politiken börjar (och slutar) i medlemsländerna innebär detta att flera viktiga aktörer inte tas upp här. Denna brist åtgärdas i nästföljande avsnitt, där vi listar några av de viktigaste aktörerna i inrikespolitiken i Storbritannien, Frankrike och Tyskland – EU:s tre tyngsta medlemsländer.

EU-systemet för beslutsfattande liknar inte det vi kan återfinna i något enskilt medlemsland (eller i något annat land i världen). Systemet är inte helt lätt att förstå på djupet.

Det förhållandevis rätlinjiga förhållandet vi känner från Sverige av riksdag-regering-verk finns inte i Bryssel. Vi möts i stället av en blandning av överstatliga institutioner och mellanstatliga organ, mellan förslagsställande/uppföljande organ och beslutande sådana och mellan direktvalda och indirekt valda institutioner. Till detta kommer olika slags kommittéer där påtryckargrupper, experter och – i ett fall – regioner tillåts delta i den politiska processen som rådgivare och ”remissinstanser”. EU-beslut fattas genom att samtliga dessa får delta i olika skeden. Inte sällan pendlar frågorna mellan dessa organ på sätt som kan variera från fråga till fråga.

Av detta följer två iakttagelser. Den första är att det tar tid att fatta beslut på EU-nivå. Det handlar om långa processer, ofta går det flera år innan man nått fram till beslut. Saker händer inte över en natt i Bryssel, frågorna har alltid en längre förhistoria. Ett exempel som kommer att fördjupas i nästa avsnitt är förslaget till EU-gemensamma regler om kärnsäkerhet och tidsplaner för förvar – det så kallade Nuclear Package. Detta initierades av Kommissionen 1999 (efter en lång tid av utredningar och utspel) och processen har ännu inte nått sitt slut.

Den andra iakttagelsen är att många aktörer måste vara överens för att beslut skall kunna fattas. EU:s institutioner lämpar sig illa för ”majoriserande” där 51 procent driver igenom sin vilja mot de resterande 49 procentens vilja. Beslutsreglerna är sådana, att de förutsätter ett ständigt förankringsarbete – hos tjänstemännen, hos regeringarna i medlemsländerna, hos de direktvalda parlamentsledamöterna och hos organisationer/intressen. Att en person eller aktör – hur tung den aktören än må vara – uttalar en vilja betyder alltså inte att man kan dra slutsatsen att ett beslut står för dörren. Miljön i Bryssel är fylld av utspel, försöksballonger, uttalanden och förhandlingar där man försöker hamra fram tillräcklig samstämmighet för beslut.

Anledningen till att EU har denna, som det kan synas från svenskt perspektiv, brist på beslutseffektivitet är att medlemsstaterna helt medvetet bestämt att det skall vara så. Det unika med EU är att systemet ytterst grundas på samverkan mellan självständiga stater. Ingen medlem har intresse av ett system där det nationella självbestämmandet kan försvinna över en natt.

Dessutom är EU:s styrelseskick en kompromiss mellan två principer: den mellanstatliga (man talar om ”ländernas Europa”) som bygger på att beslut fattas i förhandlingar mellan regeringar och den överstatliga (man talar om ”medborgarnas Europa”) som medger majoritetsbeslut.

Den Europeiska unionen kan med andra ord ses på två sätt:

- Man kan se EU som en samling länder som valt att samverka via sina respektive regeringar – som ett ”europeiskt FN”. Detta är det mellanstatliga synsättet. Det leder till krav om enhälligt beslutsfattande, skepsis mot att det direktvalda parlamentet ska få makt, acceptans av ett visst mått av slutenhet i systemet (diplomatiska förhandlingar mår sällan bra av total offentlighet).
- Man ser Europa som världsdel befolkad av européer som i demokratisk ordning bör styra sig själva – som ett ”Europas förenta stater”. Detta är det överstatliga – eller ”federalistiska” – synsättet. Det leder till krav om mer makt till det direktvalda parlamentet, att beslut ska kunna fattas med majoritet, att offentlighet och insyn ska öka.

EU-fördragen ger uttryck för båda synsätten samtidigt och försöker balansera dem. Mycket av debatten, till exempel i samband med det nu aktuella grundlagsförslaget, handlar om hur denna balans ska utformas. Men att det ska finnas en balans, att inget av synsätten ska renodlas, är det absoluta flertalet överens om. Och när principer blandas blir ofta resultatet komplicerat. Även i framtiden kommer alltså beslutssystemet upplevas som krångligt, särskilt för den som är van vid att följa politiken i en väl sammanhållen enhetsstat som Sverige.

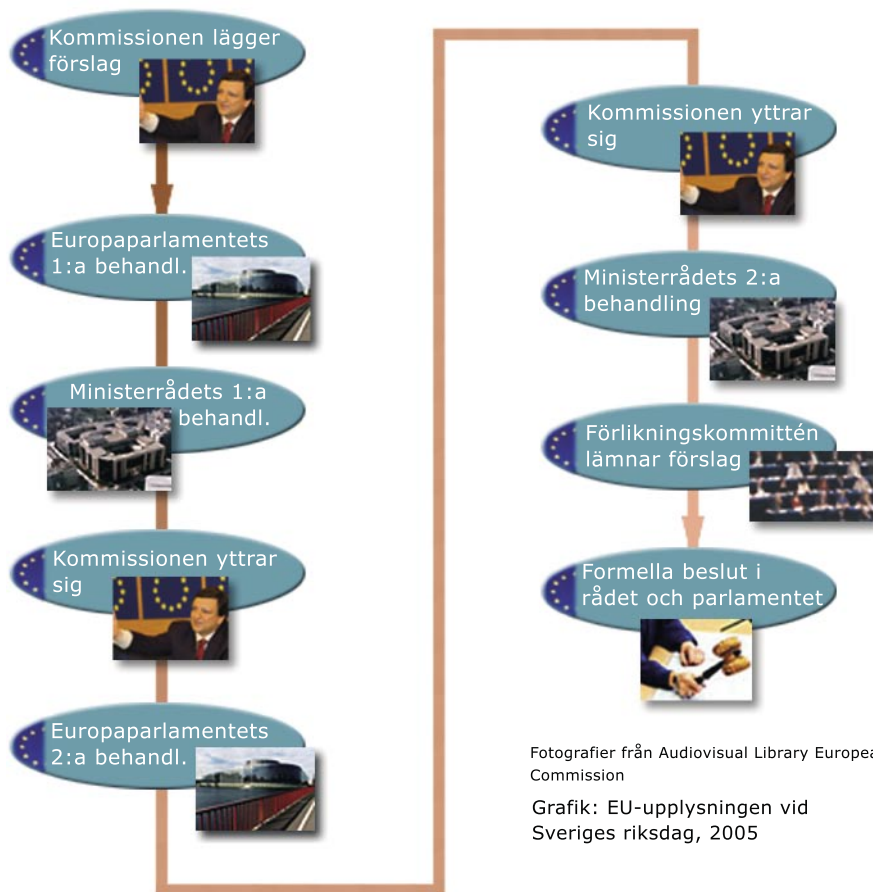
1.1 Beslutssystemet: allmänt

Hur samspelar EU:s institutioner? Den grundläggande maktfördelningen är denna:

Kommissionen är EU:s ”förvaltning”. Dess uppgift är att ta fram förslag för beslut och sedan – när besluten är fattade i andra instanser – övervaka att dessa genomförs. Kommissionen fattar alltså inga egna beslut om direktiv till medlemsländerna. Kommissionen är ett överstatligt organ. Även om varje medlemsland, tills vidare, har minst en kommissionär är deras uppgift inte att representera sitt land. I deras ”arbetsbeskrivning” ingår att de ska se till EU som helhet. Kommissionen består i sin tur av ett antal Generaldirektorat (”DG”) för olika sakområden: energi, forskning, utrikesrelationer etc.

För att förstärka kommissionens förankring har den ett antal genomförandekommittéer till sin hjälp. I dessa kommittéer återfinns representanter för medlemsländerna samt en ordförande från Kommissionen. Kommittéerna kan vara av olika slag. Vissa är rådgivande, andra är ”förvaltande” (vilket betyder att man också deltar i beslut på så sätt, att det krävs kvalificerad majoritet i kommittén för att förkasta ett kommissionsförslag) och den tredje gruppen är ”föreskrivande” där medlemsstaterna har störst möjlighet att förkasta kommissionsförslag redan innan det når Ministerrådet.

Ministerrådet tar emot Kommissionens förslag till beslut. I rådet sitter ministrar från medlemsländerna efter specialitet. När till exempel jordbruksfrågor ska beslutas består Ministerrådet av jordbruksministrar, när ekonomisk-politiska beslut ska fattas är finansministrarna närvarande osv. I många frågor måste Ministerrådet vara överens med Parlamentet innan beslutet är klart. I andra frågor beslutar Ministerrådet ensamt, men då ska Parlamentet ha uttalat sig innan man kan fatta beslut. Ministerrådet är i grunden ett mellanstatligt organ. Det representerar medlemsländernas regeringar, och ledamöterna förväntas uppträda som representanter för sitt land.



Parlamentet är EU:s andra beslutsfattande organ (dock inte när det gäller frågor om kärnavfall där Parlamentet är rådgivande – se nedan). Mycket av beslutsfattandet inom EU går till på så sätt att en fråga bollas i två omgångar mellan Ministerråd och Parlament. I första vändan får Parlamentet ett förslag från Ministerrådet till behandling. Parlamentet tar ställning till förslaget och föreslår förändringar. Sedan går det tillbaka till Ministerrådet för ytterligare en behandling där. Sedan får Parlamentet tillbaka förslaget – men kan i denna andra vända endast godkänna eller förkasta det i sin helhet. Parlamentet har också att godkänna EU-budgeten tillsammans med Ministerrådet och att godkänna, kontrollera och vid behov avsätta kommissionen. Parlamentet är ett överstatligt organ. Ledamöterna är direktvalda och arbetar, precis som i den svenska riksdagen, i partigrupper. Även om ledamöterna kommer från medlemsländerna visar undersökningar att partitillhörighet, mer än hemland, styr deras beteende.

EG-domstolen har att tolka EU-reglerna och döma i tvister. Om en fråga ska tas upp här krävs alltså att det finns en juridisk tvist att avdöma. Gången är att medlemsländernas domstolar kan hänskjuta frågor till EG-domstolen för att få reda på hur EG-rätten ska tolkas. Det kan handla om tvister mellan EU-länderna eller mellan enskilda medborgare eller företag. Ett aktuellt exempel för svensk räkning är apoteksmonopolet. Företaget Bringwell har utmanat den svenska staten när det gäller rätten att sälja rökavvänjningsmedlet Nicorette. Stämmer monopolet med reglerna om fri konkurrens? Ett annat exempel är när ICA-handlaren Harry Franzén i slutet av 1990-talet utmanade Systembolagets detaljhandelsmonopol (och förlorade i EG-domstolen). Varje land har en domare i EG-domstolen, men samtidigt är denna överstatlig – domarna ska inte i sitt agerande representera nationella intressen, utan endast tolka lagarna.

Som bas för beslutsfattandet finns fördragen, som bildar EU:s ”grundlag”. De första fördragen lades fast under 50-talet, med Maastricht- och Nice-fördragen som exempel på senare fördrag. De första var Euratom-fördraget (som reglerar atomenergin), Kol- och stålunionen (gemensam marknad för kol och stål) och Romfördraget (”friheterna” för handel, kapitalrörelser över gränserna, människors rätt att röra sig över gränserna samt besluts- och kompetensregler för EU-institutionerna). Ett viktigt inslag i det förslag till ny konstitution som nu diskuteras (och folkomröstas i vissa medlemsstater) är att fördragen ska läggas samman i en grundlag – syftet är förenkling. Fördrag beslutas på mellanstatlig väg i Regeringskonferensen där statsministrarna deltar – alla medlemsländer måste alltså vara överens för att ett fördrag ska kunna ändras.

Vi ser hur man försökt åstadkomma en balans mellan medlemsstaternas makt och den överstatliga principen. För att ett beslut ska fattas måste det stödjas både av regeringarna (Ministerrådet) och av de överstatliga organen (Kommissionen och Parlamentet). Kommissionen har dessutom sina kommittéer att arbeta med, där medlemsstaterna får möjlighet att påverka innan förslag läggs till Ministerrådet. Tillämpningen av reglerna avgörs sedan i den överstatliga EG-domstolen.

I verkligheten är dock de politiska processerna inte så rätlinjiga. Precis som i all annan politik spelar informella relationer och processer en viktig roll. Det finns också olika former för att skicka upp ”testballonger” för att känna av andras beredvillighet att ta emot ett möjligt förslag. Några exempel:

- Det är inte så enkelt att Ministerråd och Parlament sitter passivt och väntar på förslag från Kommissionen. Tvärtom uppvaktas kommissionärer löpande med propåer om frågor de ska ta upp. Medlemsstater tar kontakt med ”sina” kommissionärer. Parlamentet kan utse ”rapportörer” som självständigt utför utredningar i olika frågor med hopp om att få upp en fråga på dagordningen.
- Kommissionen gör mer än att väcka förslag till beslut. När frågor är mer kontroversiella tenderar Kommissionen publicera så kallade vit- eller grönböcker där man redogör för idéer eller förslag som kan komma att läggas fram i framtiden. Dessa är ”diskussions-pm” med vars hjälp Kommissionen kan känna av opinionen i beredningsfasen. Grönböcker läggs fram tidigare i processen, och är alltså mindre konkreta till sitt innehåll än vitböcker. Det är alltså viktigt att se att en sådan här ”bok” inte är ett ”EU-förslag”, utan ett sätt att testa om ett sådant ska läggas fram och vad det i sådana fall ska innehålla.
- När ministrar träffas i Ministerrådet kan de dryfta frågor för frivillig samverkan ”vid sidan om dagordningen”. Ett exempel är frågorna om regional planering (”ESDP”). Som vi ska se längre fram tycks frågorna om förvar av högaktivt avfall nu vara ”avlyfta” till sådana mer informella diskussioner bland medlemsregeringarna i Ministerrådet.
- Domstolen har att tolka lagarna, men tar samtidigt politiska hänsyn. Det tycks som om frågan om apoteksmonopol under våren 2005 befunnit sig i en sådan fas. Juridiskt är Sverige det enda landet i Europa (och ett de få i världen) med sådant monopol. Men domstolens tolkning kan ändå leda till att systemen i andra EU-länder kommer i gungning, med stora effekter för apoteksnäringen i Europa. Vill man – bara för att Sverige har monopol i dag – ha sådana effekter? Att hitta en lösning på den frågan är något domstolen i dag synes arbeta med.

1.2 EU-institutionerna och avfallsfrågan

I Kommissionen är det främst ett Generaldirektorat som hanterar dessa frågor: Direktoratet för Energi och transport (DG TREN). Här finns det övergripande politiska ansvaret, och det förslag till direktiv som kommer att tas upp nedan – det så kallade Nuclear Package – har tagits fram av tjänstemän inom detta direktorat. Generaldirektör vid DG TREN är en fransman vid namn François Lamoreux som i sin tur rapporterar till chefen för direktoratet (kommissionären) – lettlandaren Andris Piebalgs. Ett annat direktorat som arbetar med avfallsfrågor är Forskningsdirektoratet (DG Research). Kommissionären här heter Janet Potocnik. Det är alltså främst dessa två delar av Brysselbyråkratin man ska hålla ögonen på för att se vilka förslag som kan komma upp på bordet. Grön- eller vitböcker kan som sagt ge en förning om i vilken riktning tjänstemännen tänker.

Om förslag om EU-direktiv rörande regionala förvar skulle aktualiseras, vilken av Kommissionens kommittéer skulle då vara aktuell att föra diskussion med? Frågan är svår att besvara mot bakgrund av att det inte finns några sådana planer i dag. En möjlighet är att man skapar en särskild kommitté för denna fråga. Ett annat alternativ skulle kunna vara EU:s kommitté för avfallshantering (Waste Management Committee – WMC) som sorterar under Miljödirektoratet. Det finns tecken på att man i denna kommitté skulle vilja engagera sig mer i frågor kring radioaktivt avfall.

Om frågan om kärnavfall tas upp i Ministerrådet sker detta vid ett möte med energiministrar eller motsvarande (för svensk räkning skulle en minister från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet delta). Denna minister ska i sin tur söka sin förankring i den svenska Riksdagen.

Ministerrådet har i sin tur sin organisation för att se till att frågorna är väl beredda innan de lyfts till ministrarnas bord vid sammanträdet i Bryssel. Innan en fråga kommer upp till ministrarna har den behandlats i två instanser: först i arbetsgrupper och sedan i Kommittén för medlemsländernas permanenta representation i Bryssel (Coreper). De arbetsgrupper som kan vara relevanta för frågan om kärnavfall är Arbetsgruppen för atomfrågor, Arbetsgruppen för forskning och Arbetsgruppen för energi. Dessa grupper befolkas av tjänstemän för regeringarnas departement (i Sverige Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet respektive Utbildningsdepartementet) som åker till Bryssel för att förhandla – de utgör ministrarnas ”förtrupp”.

Sedan tar ländernas permanenta representationer i Bryssel över och slutförhandlar de frågor som behöver klaras av innan ministrarna träffas. Det handlar om att lösa frågor som är ”för politiska” för departementstjänstemännen i arbetsgrupperna, men samtidigt bedöms vara ”för tekniska” för att ministrarna ska behöva ta upp dem. Syftet med dessa förmöten inför Ministerrådet är sålunda att rensa dagordningen från mindre frågor, så att ministrarna när de träffas kan koncentrera sig på de större, kontroversiella ämnena.

Ministerrådets beslutsregler varierar från fråga till fråga. I vissa frågor, till exempel dem som gäller den inre marknaden, fattas beslut i huvudsak med kvalificerad majoritet. I andra frågor, som utrikes- och säkerhetspolitiken, handlar det om enhällighet. I nukleära frågor gäller, flera fall, principen enhällighet – skulle man till exempel fatta beslut i exemplet nedan om Nuclear Package krävs att alla medlemsländerna accepterar det. Ett ännu mer avancerat förslag om en förordning eller ett direktiv rörande regionala förvar kan alltså inte drivas igenom utan att alla länderna accepterar att så ska ske. Sverige har, i likhet med de andra medlemmarna, vetorätt. I frågor som rör strålskydd kan dock ministerrådet fatta beslut med kvalificerad majoritet. Den exakta gränsdragningen mellan dessa båda typer av frågor är inte alltid glasklar, vilket – precis som innehållet i Nuclear Package – kommer att beskrivas mer i detalj senare i denna rapport.

I frågor om kärnenergi har EU-parlamentet en svagare ställning än man har i de flesta andra frågor. Parlamentet är här inte ”medbeslutande” (dvs dess stöd krävs inte för att beslut ska kunna fattas) utan är endast rådgivande. Det hindrar inte att Parlamentet kan komma att spela en viktig opinionsbildande roll: medan både Kommission och – särskilt – Ministerrådet är ganska slutna organ där det är svårare att vinna insyn är Parlamentet mycket öppet. Det är öppnare än till exempel den svenska riksdagen. I Parlamentet har allmänheten insyn också i utskottens möten; dessa är stängda för allmänhetens direkta insyn i Sverige.

Frågor om kärnavfall skulle behandlas i parlamentets ITRE-utskott (utskottet för industri, forskning och energi) som ansvarar för frågor om bland annat energipolitik, Euratom-fördraget, kärnkraftsavveckling och kärnavfall. När utskottet får en fråga att reagera på utser utskottet sin rapportör, dvs en parlamentsledamot som får till uppgift att bereda frågan. Detta är en maktposition som saknas i Sveriges riksdag, där ju utskottskansliet sköter beredningen, och en skicklig rapportör kan utöva inte oväsentligt inflytande. Svenska ledamöter i ITRE-utskottet är Lena Ek (c), Nils Lundgren (junilistan) och Gunnar Hökmark (m), suppleant.

Sammanfattningsvis: Frågan om kärnavfall – och särskilt en eventuell fråga om regionala förvar – är av den karaktären, att inget kan hända över en natt. Om Kommissionen önskar lägga förslag kan man utgå från att det kommer att föregås av både grön- och vitböcker. När ministerrådet ska fatta beslut är det enhällighet som gäller. Och Parlamentet har endast en rådgivande roll. Frågor om kärnavfall ligger sålunda fastare i medlemsstaternas händer än flertalet andra frågor på EU:s bord.

1.3 Internationella aktörer och avfallsfrågan

I EU-politiken deltar även en mängd organisationer. Dessa grupper utövar inte sällan betydande inflytande på beslutsfattandet. En lista över de som kan tänkas vara de viktigaste i avfallsfrågan presenteras nedan.

WENRA/ANS The Western European Nuclear Regulators' Association samlar myndighetschefer från kärnkraftinspektioner i tio EU-länder, med syfte att arbeta för en oberoende kunskap för Kommissionen och arbeta för en gemensam hållning till kärnkraften inom EU.

EUROSAFE – forskning om bland annat avfallshantering sammanställer och debatterar olika säkerhetsfrågor om kärnkraft bland annat just forskning kring slutförvar. Eurosafe har en årlig konferens i november, Eurosafe Forum. Där deltar Belgien, Sveriges (SKI), Spaniens, Storbritanniens, och Finlands säkerhetsmyndigheter tillsammans med företag, forskningsinstitut, myndigheter och intresseorganisationer av olika slag. Konferensen sammanställer aktuell debatt och forskning. Denna konferens kan antingen bevakas på plats för att bygga kontakter eller så kan information återfinnas på hemsidan om aktuell slutförvaringsforskning och debatt. Deras tidning The EUROSAFE Tribune debatterar även nyckelfrågor inom kärnkraftssäkerhet.

EDRAM – Environmentally Safe Disposal of Radioactive Material, är en samarbetsorganisation mellan företag med ansvar för omhändertagande av kärnavfall. Det är företagens verkställande chefer som bildar EDRAM, som bildades i syfte att främja de nationella programmen och samordna kunskaper och erfarenheter från dessa.

FORATOM – en i media ofta förekommande aktör för kärnkraftsindustrin, dvs en lobbyorganisation som sitter i samma lokaler som European Nuclear Society nedan.

European Nuclear Society – publicerar magasinet European Nuclear Features, fyra gånger per år, samt ett nyhetsbrev ca tio gånger per år, om avancerad forskningsdebatt inom området, samt bedriver flera årliga konferenser om olika delar av kärnkraftsforskningen. En svensk medlemsorganisation är Föreningen Kärnteknik som finansieras av de fyra kärnkraftverken, samt Vattenfall, Sydkraft, Westinghouse, Studsvik, samt Kärnkraftssäkerhet och Utbildning AB. Även SKB är medlemmar i ENS.

International Nuclear Association – en lobbyaktör som agerar och följer forskningen på global nivå.

Group of European Municipalities with Nuclear Facilities – GMF Europe där Kävlinge, Oskarshamn, Nyköping, Östhammars och Varbergs kommuner är med. Syftet är att öka medborgarnas kunskap om kärnkraftshanteringen, ekonomisk utveckling efter avveckling, avfall och dess slutförvaring, samt ökad demokratisk medverkan av kommunerna i denna fråga som en garanti för lokaldemokrati.

Eurelectric är de europeiska kraftbolagens lobbyorganisation. Har en webbplats där frågor om elektricitet, EU med mera följs löpande.

Club of Agencies – grupp under DG TREN:s ledning där avfallsföretagen är medlemmar.

NEA – NEA är OECD:s (Organisation for Economic Cooperation and Development, en samarbetsorganisation för ekonomisk utveckling med industriländer som medlemmar) kärnkraftsorgan med 28 medlemmar från industrialiserade länder i hela världen. De har egentligen inget formellt inflytande på EU:s process. Däremot bidrar NEA med att följa utvecklingen, utveckla ny kunskap och ta egna initiativ som kan inspirera och påverka förberedandefasen till lagförslag inom EU.

IAEA (International Atom Energy Agency) är FN:s atomenergiorgan. IAEA har en konvention som EU har anslutit sig till. I avfallsarbetet är bland andra KASAM, SKB och SKI aktiva. IAEA är en global organisation till skillnad från OECD, men kan på liknande sätt endast påverka som inspiratör till EU-lagstiftning och bidra med kunskap, konferenser etc om det senaste på forskningsfronten.

2 Avfallsfrågan i EU – analys av det politiska läget

Det hävdas ibland att Sverige genom sitt medlemskap i EU kan komma att tvingas att ta emot utländskt kärnavfall för slutförvaring. I kärntekniklagen anges dock 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 att även avfall från kärnkraftverk som är placerade utomlands (men som har svenska ägare) inte kan förvaras i Sverige.

Flera andra medlemsstater, däribland Storbritannien, Tyskland och Frankrike, har motsvarande bestämmelser i sin nationella lagstiftning. Trots detta uppstår regelbundet debatt om denna fråga. En tillbakablick visar att debatten inte sällan initierats på grund av den pågående, och relativt omfattande, gränsöverskridande handeln med använt kärnbränsle för upparbetning. Sådant utbyte finns i dag mellan flera medlemsstater, och de största mottagarna av använt kärnbränsle är Frankrike och Storbritannien.

Denna mycket reglerade verksamhet ska inte förväxlas med slutförvaring av andra länders använda kärnbränsle. Tvärtom reglerar de samarbetsavtal som i dag existerar att det rör sig om just upparbetning. Såväl Frankrike som Storbritannien har tydliga villkor för att alla högaktiva rester från upparbetningen ska sändas tillbaka och deponeras i ursprungslandet. Endast Ryssland erbjuder i dag mellanlagring och slutförvaring i sina upparbetningskontrakt med omvärlden.

Också Sverige förvarar i dag använt kärnbränsle (CLAB) i form av cirka 24 ton använt blandoxidbränsle, MOX-bränsle, från Tyskland. Bränslet togs emot 1987 och kommer att slutförvaras i Sverige. I utbyte tog Tyskland emot 55 ton använt kärnbränsle från Sverige. Någon annan form av förvaring av utländskt använt bränsle är inte aktuell.

Därmed inte sagt att en situation där Sverige som följd av överstatliga, tvingande, beslut på EU-nivå är i princip omöjlig. Men är den realistisk inom överskådlig framtid? Vi har, för att besvara den frågan, studerat politiken i Europa i flera perspektiv:

- Vi har genomfört en schematisk studie av det regelverk som styr EU:s beslutsfattare (en mer grundlig forskning av detta genomförs just nu på SKB:s uppdrag, se not 1). EU-samverkan är en mycket lag- och regelstyrd verksamhet. Fördragen formar basen för vad som är möjligt, och att revidera dem är en komplicerad process – något som står tydligt inte minst i dessa dagar av folkomröstningar om den nya grundlagen (i förslaget till ny grundlag finns inga förändringar jämfört med i dag rörande avfallsfrågan).
- Vi har studerat ett aktuellt fall där EU-kommissionen försökt driva fram överstatliga regler rörande bland annat hantering av kärnavfall. Dessa regler har inte med frågan om regionalt förvar att göra – förslaget som lades var, bedömer vi, mycket mindre politiskt långtgående än en propå om ett framtvungade regionala förvar skulle vara. Men fallstudien ger ändå en indikator till svar på vår frågeställning: om Kommissionen misslyckas med den här studerade ambitionen har den knappast kraften att driva igenom något mycket mer kontroversiellt.
- Vi har studerat den inrikespolitiska situationen i EU:s tre viktigaste medlemsländer: Frankrike, Tyskland och England. En allmän erfarenhet är att inget mer omvälvande kan ske på EU-nivå utan att åtminstone två av dessa tre är med på vagnen. Inget av dessa tre länder driver frågan om överstatligt beslutade regionala förvar i dag. Om de ska göra det i morgon måste det finnas viktiga opinioner inom landet som driver frågan.

Sålunda: hittar vi ingen hemmaopinion för överstatlighet i dag lär det dröja länge innan landets regering börjar göra sig hörd i Bryssel med krav om överstatliga beslut om regionala förvar.

Resultatet är detta: Det finns i dag inga tecken på att Sverige – eller något annat EU-land – kan komma att tvingas ta emot utländskt kärnavfall mot sin vilja. Alla de tre utförda delstudierna drar i samma riktning – oavsett hur man väljer att titta på den europeiska politiken är slutsatsen orubbad. Vi kommer alltså att redovisa tre skäl till att överstatligt tvingande regler om regionala förvar inte är aktuella inom överskådlig framtid. Samtidigt kan ett möjligt förlopp beskrivas, där Sverige ändå tar emot utländskt avfall på frivillig grund. Vi redogör för detta scenario. Till sist kommer de faktorer som måste ändras för att den övergripande slutsatsen ska sluta gälla att listas: vad behöver förändras för att tvingande regionala förvar ska kunna bli verklighet?

2.1 Euratom-fördraget ger makten till länderna

Frågan om EU och kärnkraften måste förstås i ett historiskt perspektiv. Den europeiska samverkan söker sin bakgrund i strävan att säkra Europa mot fler krig. Länderna skulle knytas samman, och Tyskland skulle bäddas in i samverkan så långt att en ny utveckling av 30-talstyp skulle omöjliggöras. Mot den bakgrunden är det förståeligt att två av de tre fördrag som utgör grunden för EU handlar om områden som ligger nära krigs- och rustningsindustrin: kärnteknologi (Euratom-fördraget) och energi/stålproduktion (Kol- och stålunionen).

Kärnkraften gjorde sitt intåg på den europeiska, överstatliga politiska arenan redan på 1950-talet. Efter andra världskriget var ett amerikanskt huvudmål i Europa att förhindra både tysk och sovjetisk dominans. Ett närbesläktat mål var även att i fredsfrämjande syfte stödja fransk-tysk försoning. Som ett led i denna strävan lanserade USA:s dåvarande president Dwight Eisenhower 1953 initiativet Atoms for Peace. Fyra år sedan bildades IAEA (International Atomic Energy Agency), med säte i Wien. IAEA spelar alltså en viktig roll också för den politik som förs på EU-nivå.

Tillkomsten av IAEA hälsades som ett viktigt led i utvecklingen mot en säkrare värld. Men inte heller Atoms for Peace eller, senare i tiden, tillkomsten av IAEA uteslöt möjligheten av franska – eller tyska – kärnvapen. Icke spridning genom fortsatt politisk integration blev därför ledstjärnan för det fortsatta arbetet.

Frankrikes regering trodde sig ha funnit nyckeln till framgång i förslaget att bilda en europeisk armé (European Defence Cooperation), som lanserades som en militär motsvarighet till Kol- och stålunionen. Förhoppningarna grusades dock 1954, då den franska nationalförsamlingen vägrade att godkänna förslaget. Ett år senare bjöds tillfälle till politisk revansch för Europas politiska ledare, när de samlades till ett informellt toppmöte i Messina. Vid Messinakonferensen enades deltagarna om att sträva efter att skapa en gemensam inre marknad, samt att inleda samarbete på atomområdet.

Det sistnämnda resulterade 1957 i inrättandet av Euratom, som kom att bli viktigt både på kort och på lång sikt. Kortsiktigt gav Euratom de övriga (Frankrike, Italien, Nederländerna, Belgien och Luxemburg) möjlighet att få in skrivningar om en total integration på det nukleära området. Detta förhindrade en framtida tysk "Alleingang", det vill säga att landet skulle ägna sig åt kärnklyvning utan insyn eller kontroll från andra världskrigets segrarmakters sida, genom att Västtyskland underkastades extern kontroll inom hela det nukleära området.

Euratoms långsiktiga värde bevisas av att fördraget än i dag utgör den helt dominerande legala grunden för EU-samarbetet kring kärnkraft. De avsnitt som reglerar kärnkraftshanteringen på överstatlig nivå koncentreras till säkerhet och, i viss mån, arbetsmiljö. Nästan ingenting nämns om använt kärnbränsle. Inte heller görs några försök att definiera detta begrepp i djupare mening.

Policyn på 1950-talet var att alla kärnkraftsproducerande nationer själva bar ansvar för att hantera säkerhet och sitt eget använda kärnbränsle. Samma principer gäller än i dag, och det överstatliga inflytandet begränsas i Euratomfördraget till följande paragrafer:

”För att fullgöra sin uppgift ska gemenskapen i den ordning som anges i detta fördrag

- a främja forskning och säkerställa spridning av teknisk information,
- b uppställa enhetliga säkerhetsnormer för befolkningens och arbetstagarnas hälsoskydd samt övervaka tillämpningen av dessa normer,
- c underlätta investeringar och, särskilt genom att uppmuntra initiativ från företagens sida, säkerställa att sådana viktiga anläggningar kommer till stånd som behövs för utvecklingen av kärnenergin inom gemenskapen,
- d tillförsäkra samtliga förbrukare inom gemenskapen en regelbunden och rättvis försörjning med malmer och kärnbränslen,
- e genom lämplig kontroll garantera att kärnmaterial inte används för andra ändamål än sådana för vilka de är avsedda,
- f utöva den äganderätt som tillkommer gemenskapen med avseende på speciella klyvbara material,
- g säkerställa goda avsättningsmöjligheter och tillgång till de bästa tekniska hjälpmedel genom att upprätta en gemensam marknad för speciell materiel och utrustning, genom fria kapitalrörelser för investeringar på kärnenergiområdet och genom frihet för specialister att vara anställda inom gemenskapen,
- h upprätta sådana förbindelser med andra länder och internationella organisationer som är ägnade att främja framsteg i samband med den fredliga användningen av kärnenergin.”

Principen om varje lands eget ansvar, och att man därmed inte kan påtvinga något land en lösning av frågan om förvaring av högaktivt avfall, är allmänt accepterad. År 1994 gjorde EU:s medlemsstater och Sverige en förklaring om Euratom-fördraget där det slogs fast att varje medlemsstat har att avgöra vilken politik som ska drivas rörande bland annat förvaring av högaktivt avfall.

EU:s institutioner är bundna att respektera regeln om nationellt ansvar. Om EG-domstolen ändå ska kunna påtvinga länder att ta emot utländskt avfall krävs att man hittar någon annan fördragsregel som medger detta (en utveckling som vi inte ser några tecken på i dag). Ett mått på vilken tyngd principen om nationellt ansvar har är att EU-kommissionen, när den nyligen försökte formulera en politik i avfallsfrågan, stött på hårt motstånd hos medlemsländerna med hänvisning till principen om det nationella ansvaret. Och då gällde det frågor, som var avsevärt mindre långtgående än att man skulle kunna tvinga ett medlemsland att ta emot andras avfall.

2.2 När EU-kommissionen försökt lansera regler i frågan om slutförvar har man misslyckats

Att frågor om kärnkraft, säkerhet och förvar diskuteras inom EU och mellan dess medlemsländer är knappast förvånande. Frågan om till exempel reaktorsäkerhet finns där och har blivit än tydligare efter utvidgningen. Ett näraliggande exempel är den debatt som förekommit i Sverige om Ignalina-verket i Litauen. Och på samma sätt som Sverige måste lösa frågan om förvaring av högaktivt avfall måste alla andra kärnkraftsländer också göra det. Men steget från att man uppmärksammar frågan och diskuterar den till ett beslut av den typ denna rapport handlar om – överstatliga, för länderna tvingande, regler att ta emot andra länders avfall – är långt.

EU-kommissionen har förvisso varit aktiv i bland annat avfallsfrågan. Men när man vunnit viss framgång – fått till stånd EU-beslut – har det handlat om säkerhetsfrågorna. Så långt har man alltså lyckats från Kommissionens sida att få till stånd överstatlig reglering. Men när man, som vi ska se, försökt sig på att föreslå politik om slutförvar för högaktivt avfall har Bryssel-tjänstemännen stött på hårt motstånd.

Sedan Euratoms tillkomst har EU-kommissionen tagit flera initiativ som syftar till att stärka säkerhetskraven i medlemsländerna. Ett exempel är direktivet om grundläggande strålskyddsregler. Ett annat är direktivet om kontroll av gränsöverskridande transporter av radioaktivt avfall, och ytterligare ett är direktivet om övriga transporter av radioaktivt avfall.

EU-kommissionen har länge varit aktiv när det gäller hanteringen av radioaktivt avfall. Den första handlingsplanen för radioaktivt avfall fastställdes redan 1980. Ett nyare initiativ togs i november 2000 genom grönboken om säkerhet. I detta omfattande dokument konstaterar EU-kommissionen bland annat att säkerheten är av så stor betydelse att den inte kan betraktas som enbart en nationell angelägenhet.

Kommissionen är också aktiv på andra områden med bäring på frågan om säkerhet. Bland annat förfogar EU-kommissionen över en betydande forskningsbudget. En del av denna har öronmärkts för forskning kring använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Under perioden 1998 – 2002 avsattes exempelvis 31 miljarder euro för forskning på kärnkraftsområdet, vilket även inkluderar avfallshantering.

Den europeiska forskningen kring använt kärnbränsle uppvisar flera tendenser. En trend är att forskningsprogrammen, både på EU-nivå och i de olika länderna, lämnat stadiet av allmän kunskapsuppbyggnad och metodutveckling för att övergå till mer tillämpad forskning och utveckling. Ett exempel på detta är de underjordiska forskningslaboratorier som anlagts på en rad olika platser under de senaste årtiondena i syfte att undersöka möjligheterna till geologiska djupförvar. En annan tendens är att forskningen kring detta ämne alljämt bedrivs på nationell nivå, utan uppenbar samordning.

I dag noterar EU-kommissionen att avfallsfrågan ökar i betydelse. Detta understryks även av Manuel Barrosos nya kommission, som tillträdde under hösten 2004. Den nya lettiske EU-kommissionären Andris Piebalgs, som bland annat ansvarar för kärnkraftsfrågan, uppmanar (28 februari 2005) medlemsländerna att öka tempot i beredningen av hur avfallet ska hanteras och förvaras:

”Inom ett område har framstegen gått för sakta – det gäller hanteringen av högaktivt avfall ... tekniken finns, och kan användas omgående. Men olyckligtvis har medlemsstaterna hittills misslyckats använda tekniken till följd av bristen på politiska beslut (om förvar).”

Värt att notera är dock att Piebalgs valt en mycket mera försiktig linje än sin företrädare, spanjorskan Loyola de Palacio, och att kärnkraftsfrågan numera endast omnämns som ett av

flera energialternativ. Någon tydlig linje i kärnkraftsfrågan, än mindre i avfallsfrågan, kan man därför inte tala om inom den nuvarande EU-kommissionen.

I dag använder 13 av unionens 25 medlemsstater kärnkraft (Belgien, Finland, Frankrike, Litauen, Nederländerna, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Tyskland och Ungern). Ännu fler använder el som kommer från kärnkraft. Det som bekymrar EU-kommissionen är att avfall nu producerats i nästan femtio år, och att det fortfarande lagras nära eller ovan mark. Omfattningen av avfallsfrågan har dessutom vuxit i betydelse efter unionens utvidgning med tio nya medlemsstater 2004.

Fler av dessa före detta kommuniststater använder kärnkraft, och har tidigare förlitat sig på att Ryssland erbjudit möjlighet till omhändertagande och förvaring av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Denna möjlighet har i allt väsentligt upphört i och med dessa staters EU-medlemskap. Flera av de nationer som tidigare skickat sitt använda kärnbränsle till Sovjetunionen eller Ryssland för uppberedning, har valt att mellanlagra detta för att så småningom bygga egna geologiska förvar. I likhet med unionens äldre medlemsstater har dock ingen av de nya EU-medlemmarna löst den komplicerade frågan om slutförvaring.

2.3 Nuclear Package – ett försök att flytta fram positionen

Under 1999 tog EU-kommissionen initiativ till en rejäl framryckning i form av det förslag som på Brysseljargong kallas the Nuclear Package. EU-kommissionens initiativ till ny lagstiftning på kärnkraftsområdet var ett av de mest kontroversiella inom energisektorn.

Medan EU-kommissionen försökte introducera ett gemensamt europeiskt förhållningssätt till säkerhet och avfallshantering, bestred medlemsstaterna institutionens juridiska mandat på ett område som traditionellt fallit helt under nationell kompetens. En mycket viktig orsak till detta var att EU-kommissionen, genom Nuclear Package, försökte ändra den legala grunden för lagstiftningen på kärnkraftsområdet. Målet var att de frågor som omfattades av Nuclear Package skulle kunna karaktäriseras som strålskyddsfrågor, i enlighet med artiklarna 30–39 i Euratomfördraget. Ministerrådet kan i dessa frågor besluta med kvalificerad majoritet, istället för med enhällighet som krävs i övriga nukleära frågor. Ett övergripande syfte med Nuclear Package var alltså, från EU-kommissionens sida, att föra bort frågorna från kravet på enhällighet i beslutsfattandet.

The Nuclear Package består av två direktivförslag. Ett som reglerar säkerhet vid kärnkraftverk, ett annat som siktar in sig på hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall:

- Det första förslaget syftade till att tydliggöra grundläggande skyldigheter och generella principer vid drift – och eventuell avveckling – av kärnkraftreaktorer. Direktivförslaget innehåller förslag till gemensam standard och övervakningsprinciper, som baseras på internationellt erkända villkor som tagits fram av IAEA (International Atomic Energy Agency) och WENRA (Western European Nuclear Regulators' Association).

Vidare föreslogs alla medlemsstater vara skyldiga att etablera en oberoende myndighet som har till uppgift att övervaka säkerheten. EU-kommissionen ville också införa ett EU-system som skulle gjort det möjligt att övervaka de nationella övervakarna. Tanken var att detta system skulle möjliggöra stickprovskontroller. Några ambitioner från EU-kommissionens sida att utföra kontroller på plats i medlemsstaterna, eller att etablera en styrka av EU-inspektörer fanns inte omnämnda i direktivförslaget. Däremot lät EU-kommissionen antyda sådana möjligheter i andra sammanhang, vilket upprörde många medlemsstater.

Avslutningsvis ville EU-kommissionen införa gemensamma villkor för fondering av pengar för avveckling i syfte att säkerställa att tillräckliga medel avsätts för en säker avveckling av kärnkraft i samtliga medlemsstater. I dag varierar metoderna för att finansiera utskiftning och/eller avveckling kraftigt mellan medlemsstaterna. Också på detta område störde EU-kommissionens förslag flera nationella regeringar, som inte vill ge Bryssel en roll på ett område som många betraktar som en viktig beståndsdel av den nationella suveräniteten. Kravet på fondering av medel var den del av paketet som mötte absolut störst motstånd i kretsen av medlemsstater.

- Det andra initiativet inom Nuclear Package syftade till att öka pressen på medlemsstaterna att lösa avfallsfrågan. Förslaget innehöll krav på medlemsstaterna att prioritera geologiska djupförvar som bästa metod för slutförvaring av avfall. Dessutom ålades samtliga medlemsstater som nyttjar kärnkraft att upprätta och följa en tidtabell för hantering av avfall. Samtliga stater borde senast år 2008 ha identifierat och beslutat om lokaler för högaktivt avfall. Före 2018 ska beslut ha fattats om tillfälliga förvar i anslutning till kärnkraftsanläggningar, och för förvaring av lågaktivt avfall ska lösningar finnas på plats före utgången av år 2013.

Möjligen kan man se initiativet som en testballong från Kommissionens sida: jämfört med i dag innebär det ett mycket högre inslag av överstatligt beslutsfattande i säkerhets- och avfallsfrågor. Ett av förslagen, det om att ”övervaka övervakarna” skulle kunna läsas som ett första steg mot en europeisk kärnkraftinspektion. Därmed är Nuclear Package intressant för denna utredning. Misslyckas Kommissionen med denna ”testballong” kan man tänka sig hur reaktionen från medlemsländerna skulle blivit om man rest mycket mer långtgående förslag. Kort sagt: klarar man inte att driva igenom detta förslag, lär man inte klara av att få till stånd tvingande regler om regionala förvar för högaktivt avfall heller.

2.4 Kommissionen förlorade

I sak är unionens medlemsstater överens om att avfallsfrågan måste hanteras. Men reaktionerna på EU-kommissionens förslag blev kraftiga. Vissa medlemsstater (Tyskland och Storbritannien) uttryckte sin oro direkt till EU-kommissionen. Andra (Sverige, Finland, Litauen, Slovenien, Tjeckien och Ungern) markerade sitt motstånd när förslagen diskuterades i Ministerrådet. Förutom att EU-kommissionens förslag av många betraktades som ett intrång i nationella angelägenheter, särskilt genom förslaget att ändra beslutsordning, hävdade flera medlemsstater inom den blockerande minoriteten att förslagen inte skulle förbättra säkerheten. Turerna beträffande beslutskompetensen sköts alltså i sank i ministerrådet, som dock till sist godtog att de krav som ställs i Euratomfördraget fördes vidare helt utan ändringar.

Medlemsstaternas regeringar fick även starkt medhåll av branschorganet Foratom, som samlar kraftbolagen som är kärnkraftägare. Foratom konstaterar i en skrivelse att en europeisk reglering inte tillför något mervärde – utan att sådana initiativ bör tas inom ramen för IAEA.

Även EU-parlamentet motsatte sig stora delar av direktivförslagen (tidtabeller för nationella avfallsplaner, samt oviljan att utesluta vissa former av slutförvaring).

En annan typ av invändningar kom från miljörörelsen, där såväl Greenpeace som Jordens vänner hävdade att EU-kommissionens egentliga syfte inte var att öka säkerheten vid kärnkraftsanläggningar – utan att favorisera kärnkraft som energikälla framför andra alternativ.

Till följd av de starka reaktionerna på Nuclear Package tvingades EU-kommissionen modifiera direktivförslagen i september 2004. Den nya versionen innehöll en urvattning av de mest omstridda punkterna i det första förslaget. Bland annat gavs EU-kommissionen en mycket mer avgränsad – och mindre betydande – roll i övervakningen av säkerheten än i tidigare version. Andra förändringar EU-kommissionen föreslog var tydligare skrivningar om att säkerhet alltså är en fråga för nationella myndigheter och operatörerna av kärnkraftsanläggningar.

Inte heller skulle medlemsstaterna enligt det nya förslaget tvingas att avsätta särskilda medel för avveckling av reaktorer. Däremot kvarstod skrivningar om att samtliga medlemsstater måste tillhandahålla ”tillräckliga ekonomiska resurser” för att garantera en säker avveckling.

En nyhet i det omarbetade förslaget var att EU-kommissionen, bland annat till följd av påtryckningar från EU-parlamentet, föreslog inrättandet av en ny kommitté bestående av nationella övervakningsmyndigheter under EU-kommissionens ledning. Kommittén föreslogs få till uppgift att upprätta riktlinjer för nationella rapporter om säkerhet, samt mandatet att utvärdera dessa rapporter. Beträffande direktivförslaget om hantering av avfall backade EU-kommissionen från att specificera geologiska djupförvar som en tvingande lösning. I stället uppmanades medlemsstaterna att prioritera detta alternativ ”om det finns sådana möjligheter.”

Även fortsatt ville EU-kommissionen göra det juridiskt bindande för medlemsstaterna att upprätta tidtabeller för avfallshantering. De tidigare kraven på förutbestämda datum (se ovan) hade dock övergetts – även om EU-kommissionen alltså ville ha rätten att agera om det skulle stå klart att enskilda medlemsstater inte upprättar nationella handlingsplaner tillräckligt snabbt.

Inte heller de föreslagna ändringarna tycks ha blickat motståndarna till Nuclear Package. Tvärtom har både Storbritannien och Tyskland förklarat att deras reservationer kvarstår. Inte heller övriga motståndare har aviserat någon ändrad hållning. Denna blockerande minoritet omöjliggör fortsatt behandling av initiativet i dess nuvarande form.

I Ministerrådet har Luxemburg, som agerat EU-ordförande under våren 2005, anpassat sig till opinionen. Luxemburg var ursprungligen positivt till EU-kommissionens förslag, men har nu aktivt bidragit till att understödja den separata beredningsprocess som bedrivs i Ministerrådet.

Regeringarnas arbete med att modifiera Nuclear Package inleddes i juni 2004, och förs i flera olika arbetsgrupper. I stort kretsar arbetet kring säkerhet, avfall och avveckling – alltså samma frågor EU-kommissionen velat föra fram. Den väsentliga skillnaden är att medlemsstaterna nu tagit över initiativet, marginaliserat EU-kommissionen och samtidigt sett till att behålla kärnkraftsfrågan på nationell/mellanstatlig nivå.

Detta innebär i sin tur att det inte kan bli tal om politiskt tvingande lösningar, utan mer av frivillig samordning. Möjligen kan det bli fråga om den ”öppna samordningsmetod”, som på allvar gjorde entré i samband med den så kallade Lissabonprocessen. Man sätter upp mål som alla länder sedan på frivillig väg får ”tävla” om att nå. Om ett land inte lyckas infria de uppsatta ambitionerna kan man hamna i en genant situation i jämförelse med de europeiska kollegorna. Ingen vill ju vara ”sämst i klassen”. Någon bestraffning, i form av böter eller tvingande utslag i EG-domstolen, kan det inte bli fråga om eftersom processen i dag förs helt utanför det gemenskapsrättsligt reglerade området.

Alltså: trots all diskussion om the Nuclear Package utgör Euratom fortfarande den legala grunden, och hanteringen av radioaktivt avfall faller alltså under Euratoms kompetens.

Principen om varje lands egna ansvar för dessa frågor hävdades av snart sagt varje möjlig aktör när EU-kommissionen gjorde ett försök att utmana den. Efter nederlaget kring the Nuclear Package har EU-kommissionen stannat vid att göra politiska markeringar för att öka pressen på medlemsstaterna att agera. Det gäller inte minst på avfallsområdet. Man gör uttalanden – men det reella beslutsfattandet har flyttat från tjänstemännen till mellanstatliga förhandlingar där alla måste vara överens om det ska bli något resultat.

2.5 Det finns ingen opinion för tvång

Många uttalar sig om kärnkraft och förvaring av avfall i den pågående europeiska debatten. Men, som konstaterats ovan, alla frågor har inte relevans för det formella regelverkets utformning. Alla deltagare i debatten har inte samma politiska vikt och betydelse. Detta avsnitt fokuserar på de tre länder som dominerar mycket av EU-arbetet i allmänhet.

I följande underavsnitt kommer vi att belysa situationen och den nationella diskussionen i Frankrike, Storbritannien och Tyskland. Motiveringen till att välja just dessa länder som utgångspunkt för fallstudier är att de alla är stora användare av kärnkraft. Tillsammans svarar de för en mycket stor andel av EU:s totala kärnkraftsproduktion. Genom sin befolkningsmässiga storlek åtnjuter dessa nationer dessutom betydande röstvikt i EU:s ministerråd. Ytterligare ett skäl till urvalet är att mycket av EU:s kärnfrågor både utvecklas och avgörs längs axeln mellan Berlin och Paris.

Såväl Tyskland som Frankrike och Storbritannien har nationella avfallsproblem att hantera. Värt att notera är att de tre valt mycket olika tillvägagångssätt, vilket breddar diskussionen och utökar antalet infallsvinklar. Sist, men inte minst, har samtliga tre stater potential att driva olika aspekter av avfallsfrågan på ett sätt som skulle kunna påverka, eller mobilisera, en svensk opinion.

Avfallsfrågan är alltså aktuell (om än, som vi kommer att se, i varierande grad föremål för politiskt intresse) i de tre tyngsta EU-länderna. Två av dem, Tyskland och England, var (som vi sett) framträdande kritiker mot Nuclear Package. Återstår då frågan om vi kan iaktta någon mer tongivande opinion inom dessa tre länder som kan medföra att de någon gång i framtiden kan tänkas driva förslag om överstatligt framtvungade regionala förvar. Undersökningar av den aktuella inrikespolitiken i länderna visar inte någon sådan opinion. Därmed är det inte uteslutet att sådana röster kan finnas. Men vi kan konstatera att de inte har sådan tyngd, att de präglar avfallsdebatten i dag.

Mot bakgrund av att avfallsdebatten är livlig i alla tre länderna borde sådana röster, om de finns, ha kommit till uttryck i dag. En huvudutmaning i båda länder är att övervinna nationell och lokal skepsis rörande föreslagna lösningar för hur och var det egna avfallet ska förvaras. Att man i en sådan situation ska få en ”skarp” diskussion om att låta EU tvinga landet att ta emot även andra länders avfall är knappast sannolikt.

2.5.1 Frankrike

Frankrike är det land som kanske mest satt sin prägel på EU-samarbetet. Mycket av de europeiska institutionerna vilar på franska administrativa principer, och det Paris vill återspeglas ofta i Bryssels politiska verksamhet. Också på kärnkraftsområdet är Frankrike en dominerande aktör. Frankrike är det land i världen som är mest beroende av kärnkraft för sin elförsörjning. I dag finns ett sextiotial reaktorer i drift, som svarar för cirka 75 procent av landets totala energiproduktion.

Fransk ingenjörskonst har en stark ställning inom den internationella kärnkraftsindustrin, inte minst i det forna Östeuropa. I länder som Bulgarien och Rumänien är det statliga franska bolaget Electricité de France (EdF) en mycket viktig aktör. EdF har dessutom goda utsikter att ta ansvar för stora delar av Italiens energiförsörjning, eftersom det italienska folket år 1987 bestämde sig för att avveckla kärnkraften.

Italiens lösning tycks bli att ersätta nationell kärnkraft med import av fransk kärnkraftsel. Frankrike är ett av få europeiska länder som i dag expanderar sin kärnkraftsindustri (Finland och Spanien är två andra exempel). En grundbult i det franska kärnkraftsprogrammet är visionen om att Frankrike ensamt ska kunna bemästra – och härbärgera – alla delar av kärnbränslecykeln. I detta sammanhang spelar givetvis avfallsfrågan en framträdande roll.

Frankrike är ett av få länder som har tillräckligt dimensionerade anläggningar för upparbetning av använt kärnbränsle. Vid den stora upparbetningsanläggningen i La Hague, som drivs av Cogema (Compagnie Générale des Matières Nucléaires) tas årligen emot använt kärnbränsle från ett stort antal nationer. För närvarande upparbetas bränsle från EdF:s inhemska lättvattenreaktorer, samt använt bränsle från 27 utländska kraftbolag. Dessa kommer från länder som Belgien, Nederländerna, Tyskland, Japan och Schweiz.

Upparbetningen ger upphov till flytande radioaktiva restprodukter. Dessa förglasas och skickas sedan tillbaka till ursprungslandet. Sådana leveranser har redan gått till Belgien, Tyskland och Japan. Nationellt använt kärnbränsle lagras i bassänger vid kärnkraftverken i ungefär ett år innan det skickas till upparbetning i La Hague. Där lagras det i ytterligare två till tre år i bassänger. Trots den livliga trafiken till och från La Hague utnyttjas i dag blott hälften av anläggningens totala kapacitet på 1 600 ton om året.

Ansvar för att finna djupförvar för slutförvaring av använt kärnbränsle vilar i Frankrike på Andra (Agence Nationale pour la Gestion des Déchets Radioactifs). Andra är ett statligt bolag med uppgift att utforma och bygga ett geologiskt förvar, samt att genomföra de geologiska undersökningar som behövs för att hitta en lämplig plats. Organisationen ansvarar också för forskning och utveckling när det gäller säkerhetsfrågor.

Redan 1983 avslutades en inventering som pekade ut 30 möjliga områden i olika geologiska formationer på olika platser i landet. Fyra lokaler valdes ut bland de 30 och undersökningar startade i syfte att kartlägga lämplighet. Projektet fick dock avbrytas till följd av starka reaktioner från lokalinvånare. I syfte att blidka opinionen ändrades dessutom lagstiftningen 1991. Den nya lagen understryker att fortsatta insatser ska baseras på frivillighet. Lagstiftningen slår också fast att det måste finnas minst två genomarbetade alternativ till geologisk slutförvaring.

Med anledning av detta startade CEA (Commissariat à l'Énergie Atomique), som är landets statliga forsknings- och utvecklingsorganisation på atomenergiområdet, det så kallade Spin-programmet som syftar till att kartlägga möjligheterna till ett djupförvar.

Ytterligare riktlinjer som lades fast i lagen från 1991 är att forskningsinsatser inom området ska koncentreras till tre möjligheter: mellanlagring nära marknivån under mycket lång tid, transmutation samt deponering på stort djup i berggrunden.

Åtgärderna har inneburit att Frankrike ligger långt framme i sin lokaliseringsprocess. Ett definitivt beslut om lokalisering av ett djupförvar dröjer dock i avvaktan på utredningar om vilka konsekvenser mellanlagring på lång sikt kan medföra.

Sedan 1991 har preliminära undersökningar med provborringar gjorts i tre områden: Haute-Marne (lersten), Gard i Marcoule (lera) och Vienne (granit täckt av sediment).

I juni 1999 fick Andra dessutom regeringens tillstånd att etablera ett berglaboratorium i Haute-Marne. Det ska byggas på 490 meters djup i en 130 meter tjock lerstensformation.

Det franska forskningsprogrammet för slutförvaring finansieras genom att avfallsproducenterna i förväg betalar i relation till den mängd avfall de förväntas producera. Det förekommer dock ingen regelrätt fondering av medel i förväg, vilket gör att även Frankrike betraktat EU-kommissionens senaste initiativ på området med viss skepsis. Sedan tidigare har en politisk överenskommelse ingåtts om att Frankrike under år 2006 ska avgöra hur det högaktiva avfallet ska hanteras, och att ledamöterna i nationalförsamlingen då ska ha tillräckligt mycket material för att kunna fatta ett långsiktigt beslut.

Alternativen för hur avfallsfrågan ska lösas behöver inte ses som konkurrerande lösningar, utan kan mycket väl komma att bli komplement till varandra. I syfte att belysa frågan ur olika vinklar har nationalförsamlingen under våren 2005 utlyst en serie utfrågningar och debatter om avfallsfrågan. Bland annat har man bjudit in nationella experter från andra nationer, däribland Sverige, för att få höra hur avfallsfrågan hanterats. Debatten har under våren fått mycket stor uppmärksamhet i såväl media som samhället i övrigt. Under sensvåren har dock frågan om förvar hamnat i politisk slagskugga av den infekterade debatten kring den folkomröstning om EU:s nya konstitution, som hålls i Frankrike den 29 maj.

2.5.2 Frankrike: viktiga nationella aktörer

CEA (Commissariat à l'Energie Atomique) är Frankrike statliga forsknings- och utvecklingsorganisation på atomenergiområdet. Organisationen lyder under industriministeriet och ansvarar för forskning som har samband med reaktorteknologi och kärnbränslecykeln.

ANDRA (Agence Nationale pour la Gestion des Déchets Radioactifs) är ett statligt ägt företag med uppgift att utforma och bygga ett geologiskt förvar, samt att genomföra de geologiska undersökningar som behövs för att hitta en lämplig plats. Organisationen ansvarar också för forskning och utveckling när det gäller säkerhetsfrågor.

CNE (Commission Nationale d'Evaluation des recherches pour la Gestion des Déchets Radioactifs) är en expertgrupp tillsatt av det franska parlamentet (nationalförsamlingen). Gruppen ska avlägga en rapport till parlamentet varje år.

2.5.3 Storbritannien

I Storbritannien, liksom i Frankrike, har utvecklingen av den civila kärnkraften varit en naturlig följd av de militära tillämpningarna. I dag har landet 35 reaktorer i drift, och de svarar tillsammans för en knapp tredjedel (29 procent) av landets el.

Den brittiska regeringen var en av de argaste kritikerna av Nuclear Package, och London har uteslutit att Storbritannien kommer att delta i några som helst förhandlingar kring paketet.

Precis som Frankrike upparbetar Storbritannien sitt använda kärnbränsle i egna anläggningar. Upparbetningen utförs vid Sellafield i nordvästra England, en anläggning som ägs av det statliga bolaget BNFL (British Nuclear Fuel Limited). Verksamheten i Sellafield bedrivs i två separata anläggningar, Magnox och Thorp. Magnox togs i drift 1964 och har en kapacitet av 1 500 ton per år. Hittills har mer än 40 000 ton använt bränsle upparbetats. Thorp togs i drift 1994, och har en kapacitet av 900 ton per år.

I likhet med Frankrike är Storbritannien en viktig aktör på marknaden för upparbetning av använt kärnbränsle. Förutom flera mindre länder i Västeuropa har de brittiska anläggningarna även Japan och Tyskland som stora kunder. Bakgrunden till att man valt att ha kapacitet för upparbetning är att högaktivt avfall omvandlas till lågaktivt och att det kan fungera som nytt bränsle.

I de inhemska reaktorerna byts bränsleelementen ut efter ungefär fyra år. Före transporten till Sellafield lagras de i vattenfyllda bassänger vid något av landets tio kärnkraftverk. Väl på plats i Sellafield lagras bränslet i väntan på upparbetning. Efter upparbetning lagras de förglasade resterna i luftkylda utrymmen i minst 50 år i väntan på att de ska deponeras i någon geologisk formation. För utländska rester gäller återtransport till ursprungslandet.

Precis som i Frankrike förs nu en mycket livlig diskussion om lokalisering och hantering av använt kärnbränsle i Storbritannien.

Sökandet efter en plats att deponera högaktivt avfall inleddes visserligen redan i slutet av 1970-talet, då man borrade ett antal borrhål för att undersöka olika slags berggrund i Skottland och, senare, i Oxfordshire. Men liksom i Frankrike blev reaktionerna från lokalbefolkningen så starka att undersökningarna avbröts.

I stället för att slå fast datum för ett framtida ställningstagande, valde den brittiska regeringen under många år att lägga frågan på is. Motiveringen var att mellanlagringen av de högaktiva resterna från upparbetningen kan pågå så länge som 50 år, vilket ansågs göra det möjligt att skjuta avgörandet till framtida generationer.

Under denna period av stillastående, eller utebliven diskussion har organisationen Nirex varit ensam om att bedriva försök att finna lokaler för slutförvaring. Nirex har koncentrerat sina undersökningar till området i Sellafields omedelbara närhet. Nirex bildades i början av 1980-talet av kraftindustrin efter en överenskommelse med regeringen. Organisationens uppgift är att utveckla förvar för låg- och medelaktivt avfall. Högaktivt avfall ligger dock inte inom organisationens ansvarsområde. Efter det att Nirex nekats tillstånd att anlägga ett underjordiskt berglaboratorium vid Sellafield tillsatte det brittiska överhuset en kommitté under 1990-talet. Kommitténs uppgift var att granska hanteringen av använt kärnbränsle, och att rekommendera hur man skulle gå till väga för att utse en plats för slutförvar.

Till följd av det politiska dödläget i frågan valde kommittén 1999 att lämna en rapport där man drog slutsatsen att den hittills förda politiken i avfallsfrågan varit för splittrad, och att det inte är någon idé att försöka bygga ett slutförvar – eller utse en plats för en sådan anläggning – förrän det finns en betydligt större samsyn i det brittiska samhället.

Under de senaste fem åren har det dock skett stora förändringar i den brittiska processen. I september 2001 anordnade den brittiska labourregeringen en offentlig utfrågning som kallades ”Managing Radioactive Waste Safely.”

För att hantera de tusentals svar som kom in från aktörer och allmänhet bildade den brittiska regeringen på hösten 2003 Committee on Radioactive Waste Management (CoRWM,) som som gavs uppgiften att föreslå en långsiktig strategi för hanteringen av hög- medel- och vissa typer av lågaktivt avfall. CoRWM gör för närvarande en genomlysning av det hur det lågaktiva avfallet hanteras, och ska presentera två rapporter med iakttagelser och förslag till förändringar (som även omfattar högaktivt avfall) under 2006.

Vid sidan av CoRWM:s genomlysning pågår ett omfattande analysarbete kring hur det lågaktiva avfallet ska hanteras. Arbetet bedrivs av en styrgrupp inom det brittiska miljö- och livsmedelsdepartementet, Defra. Styrgruppen höll en första workshop i april 2005, och har för avsikt att presentera en rapport under 2006. Styrgruppens arbete initierades sedan regeringen funnit att den nuvarande anläggningen för hantering av lågaktivt avfall, Drigg, kommer att vara helt fullbelagd 2050. Samtidigt kräver framtida behov en kapacitet som är många gånger större än den Drigg någonsin kunnat erbjuda, varför det finns stora behov av nya lösningar.

Att avveckling och hantering av avfall tas på stort allvar av den brittiska regeringen illustreras även av att man i november 2001 aviserade tankar på en ny myndighet, the Nuclear Decommissioning Authority (NDA), som tilldelades uppgiften att övervaka och hantera avveckling och de avfallsproblem som uppstått under fem årtiondens kärnkraftsanvändning.

NDA inledde sin operativa verksamhet 1 april 2005.

2.5.4 Storbritannien: viktiga nationella aktörer

Department of Trade and Industri (DTI) ansvarar för Storbritanniens energiförsörjning. Departementets tjänstemän spelar en mycket viktig roll inom Nirex.

Department for the Environment, Food and Rural Affairs (Defra) leder den styrgrupp som ser över hanteringen av det lågaktiva avfallet. Leder även CoRWM.

Committee on Radioactive Waste Management (CoRWM,) lyder under Defra, och har att föreslå en långsiktig strategi för hanteringen av hög- medel- och vissa typer av lågaktivt avfall. Avrapportering skall ske under 2006.

Nuclear Decommissioning Authority (NDA) är en myndighet, som bildades 1 april 2005, med ansvar för att övervaka och hantera avveckling och de avfallsproblem som uppstått under fem årtiondens kärnkraftsanvändning.

UKAEA är Storbritanniens atomenergiorgan. Det handhar avvecklingen av många av landets forsknings- och prototypreaktorer.

Nirex är en organisation som inrättades 1982 för att forska, utveckla och sköta anläggningar för förvaring av använt kärnbränsle åt kärnkraftsindustrin. Nirex har nu gjorts helt oberoende av industrin, och ägs av Defra och DTI gemensamt.

2.5.5 Tyskland

I Tyskland finns i dag 19 reaktorer vid 14 olika kärnkraftverk. Kärnkraften svarar i dag för nästan en tredjedel (31 procent) av landets elproduktion. Men dess framtid är i nuläget mycket oviss. Anledningen är en politisk överenskommelse inom den sittande regeringskoalitionen mellan socialdemokratiska SPD och de gröna, som gick till val – och vann majoritet – bland annat med ett gemensamt löfte om att avveckla kärnkraften.

Under år 2000 ingick regeringen en överenskommelse med fyra kraftbolag om att gradvis fasa ut kärnkraften. Jämfört med Frankrike, som bygger ut sina reaktorer, går Tyskland därmed i rakt motsatt riktning. Den modell som utarbetats i Tyskland innebär att var och en av de 19 reaktorerna ska stängas när de har producerat så mycket el att det motsvarar en genomsnittlig drifttid om 32 år.

Men flera frågor återstår ännu att lösa. Innan avvecklingen kan genomföras måste överenskommelsen godkännas av de andra kraftbolagen i Tyskland. Dessutom måste den tyska atomenergilagen ändras, vilket kan bli en komplicerad process med hänsyn till rådande majoritetsförhållanden i den tyska förbundsdagen med dess röd-gröna majoritet.

Sedan den första reaktorn startades i mitten av 1960-talet har över 7 000 ton använt kärnbränsle uppkommit vid de tyska kärnkraftverken. Omkring två tredjedelar har upparbetats i Frankrike (La Hague) och Storbritannien (Sellafield). En mindre mängd MOX-bränsle har även skickats till Sverige (Clab) för förvaring i utbyte mot att Sverige skickat motsvarande mängd bränsle till Tyskland för upparbetning.

Grundprincipen i Tyskland är att kraftproducenterna ska stå för alla kostnader som uppkommer vid hantering av använt kärnbränsle. Producenterna har också haft ansvaret för att mellanlagra det upparbetade bränslet i bassänger vid kärnkraftverken, eller i något av de tre centrala mellanlager Tyskland – precis som Sverige (Clab) – valt att bygga (Ahaus, Gorleben och Greifswald).

Avtalet mellan kraftindustrin och regeringen år 2000 innebär att bolagen förbinder sig att snarast bygga egna mellanlager, där använt kärnbränsle kan lagras i upp till 40 år, vid de olika anläggningarna. Överenskommelsen mellan kraftindustrin och regeringen innebär att upparbetning ska upphöra i takt med att nuvarande kontrakt löper ut. I stället ska det använda bränslet placeras direkt i förvar. Och på detta område ligger Tyskland långt framme.

Ända sedan tidigt 1960-tal har den tyska policyn varit att alla typer av radioaktivt avfall ska slutförvaras i djupa geologiska formationer. Enligt den tyska atomenergilagen är det den federala regeringen som ansvarar för att bygga anläggningar för slutförvaring, medan delstaterna ansvarar för tillståndsgivning för förvarsanläggningar. Regeringen har i sin tur delegerat stora delar av sitt ansvar till BfS (Bundesamt für Strahlenschutz). BfS har dessutom gett DBE (Deutsche Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfallstoffe mbH), som ägs av kärnkraftsindustrin, uppdraget att bygga och driva ett slutförvar.

Insatserna koncentreras i allt väsentligt till saltdomen i Gorleben, som utsågs till lämplig plats för ett slutförvar av delstatsregeringen i Niedersachsen redan 1977.

Två år senare började de geologiska undersökningarna för att kartlägga domens inre struktur och se vilka områden som är tänkbara för ett djupförvar. I mitten av 1980-talet byggdes två schakt ner till nästan 900 meters nivå. Schakten förbands med en undersökningstunnel för geologiska experiment på 840 meters djup. Själva förvaret skulle byggas på 880 meters djup.

Ursprungstanken var att hela den geologiska karteringen av Gorleben skulle vara klar år 2003. Men överenskommelsen år 2000 mellan de fyra kraftbolagen och regeringen innebar att programmet skjutits upp i mellan tre och tio år. Parallellt står det också klart att också Tyskland har stora problem både med den allmänna och den lokala opinionen.

2.5.6 Tyskland: viktiga nationella aktörer

BfS) ansvarar för att bygga anläggningar för slutförvaring av alla typer av radioaktivt avfall. BfS är en avdelning av BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit).

Deutsche Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfallstoffe mbH, DBE ägs av kärnkraftsindustrin och har fått i uppgift av BfS att bygga och driva ett slutförvar.

Bundesministerium für Bildung, Wirtschaft und Technologie (BMW) stöder forskningsinsatser om förvaring av radioaktivt avfall.

Till BMU:s och delstaternas hjälp finns också en kommission för reaktorsäkerhet och en kommission för strålskydd.

2.6 Det finns en diskussion om regionala förvar i dag – men den bygger på utgångspunkten om frivillig samverkan

Ytterligare en källa till debatt i Sverige är de återkommande utspelen om behovet av regionala förvar. Dock: med existerande lagstiftning som utgångspunkt kan dessa initiativ aldrig bli tvingande. Men det hindrar inte att de i debatten kan tolkas som hotfulla – eller ses som potentiella hot mot den egna självständigheten.

I Ministerrådet väcks frågan ibland i försiktiga ordalag, och då endast av länder med mycket små avfallsmängder. Ett exempel är Danmark, vars försumbara avfall knappast motiverar en stor investering i eget slutförvar, och som därför gärna ser ett regionalt samarbete. Andra stater som tagit upp behovet av regionala förvar till diskussion är Litauen, Belgien och – utanför EU-samarbetet – Schweiz. Värt att understryka är att inget av dessa länder driver frågan särskilt aktivt, och inte som en fråga som bör regleras på EU-nivå med tvingande regler som resultat. Resonemangen förs informellt i ministerrådets korridorer i syfte att sondera terrängen för möjliga allianser i framtiden.

En mer synlig aktör på EU-nivån är EU-kommissionen, som regelbundet uttrycker sitt stöd för tanken på regionala förvar. Även den nya EU-kommissionen har under våren 2005 vid flera tillfällen konstaterat att det vore rationellt om en eller ett fåtal stater kan ta hand om andra staters avfall. Också dessa tankegångar utgår från ett frivilligt samarbete, och några ambitioner att reglera tvingande system för regionala förvar finns inte.

Ett av de mer långtgående initiativen på detta område är privat, och förkroppsligas av det USA-registrerade företaget Pangea. Aktierna i bolaget ägs av brittiska BNFL och konsultföretaget Golder Associates. Företagets idé är att anlägga ett internationellt geologiskt slutförvar för bland annat högaktivt avfall och använt kärnbränsle i något land som förklarar sig villigt att härbärgera en sådan anläggning. Eftersom inget land anmält intresse, är Pangea närmast historiskt i nuläget. Organisationen har dock återuppstått i delvis ny skepnad inom Association for Regional and International Underground Storage (ARIUS).

Kan den frivilliga samverkan ge upphov till krav på tvingande lösningar i ett senare skede? Det är inte sannolikt att så kommer att ske. Det finns ju en tydlig bakgrund till varför man väljer att pröva frivilligvägen. Att tvinga på någon ett avfallsförvar mot en uttalad opinion innebär en stor politisk kostnad. Vinsten är diffus. Behovet av tvångsåtgärder finns inte, eftersom man enkelt kan skjuta på frågan lite till. Vanligen styrs större beslut av en analys av fördelar och nackdelar. Detta talar emot att något land skulle tvinga ett annat land att ta hand om dess kärnavfall.

2.7 Exkurs: Ett scenario om frivillighet

Avsaknad av överstatliga, tvingande beslut om regionala avfallsförvar betyder att man på juridisk grund inte kan tvingas ta emot kärnavfall från utländska anläggningar. Men EU-länderna har ju fortfarande avfallsproblem att lösa. Sedan utvidgningen har strax över hälften av medlemsstaterna kärnkraft, och ännu fler använder el som kommer från kärnkraft. Inget land har, ännu, hittat en definitiv lösning vad gäller förvaringen av det högaktiva avfallet. Den lösning som söks handlar om att finna frivilliga, mellanstatliga eller bilaterala, lösningar.

Låt oss anta att man lyckas samla sig kring principen om internationella lösningar som bygger på nationell frivillighet. Vad skulle detta kunna innebära för Sverige? Också en sådan situation medför ju en, jämfört med i dag, förändrad omvärld för oss. Villkoren ändras, även om de inte är tvingande. Ett möjligt (vi avstår från att spekulera kring hur troligt, det hänger på en rad ”om-frågor” rörande den frivilliga samverkans möjligheter att lyckas, den tekniska utvecklingen vad gäller avfall, andra länders intresse att ta emot avfall osv) scenario är följande:

Nuclear Package har av allt att döma misslyckats som projekt för EU-kommissionen. De frågor som tas upp i Nuclear Package är dock långt ifrån överspelade, och det som hänt är att de flyttat till en ny arena. Diskussioner förs mellan EU-regeringarna i ärendet, och i det ovanstående har vi resonerat kring att man kan komma att tillgripa den typ av ”öppna samordningsmetod” som på senare tid blivit på modet inom unionen som alternativ till överstatlighet. Denna handlar om att enas (det räcker inte med en majoritet!) om ett mål och sedan söka skapa ett normtryck på staterna att bidra till att målet uppnås. Sådant tryck skapas genom återkommande redovisningar och mätningar där staternas uppträdande kan jämföras.

Skulle alla EU:s medlemsländer komma överens om att man ska ha löst avfallsfrågan för Europa som helhet en bit fram i tiden – som Nuclear Package ju föreslår – är det inte osannolikt att intresset kommer att knytas till de länder som har större kärnkraftprogram. Det är ju dessa som har ett tydligt inhemskt avfallsproblem att lösa. Samtidigt finns ett antal länder som har kärnavfall men har det i så liten omfattning att det vore orimligt att kräva investeringar i egna förvar. Danmark är ett exempel, med avfallet från forskningsreaktorn i Risø. Belgien är ett annat exempel.

I ett sådant läge skulle Sverige kunna utsättas för tryck från andra EU-stater, och kanske särskilt från till exempel danskt håll, att ge utrymme också för detta avfall. Trycket kommer i detta fall inte att vara juridiskt, utan handla om hänvisningar till moral eller solidaritet. Erkänner man det orimliga i att ett land, särskilt ett grannland, ska tvingas bygga eget förvar för en liten mängd avfall borde man också bidra till att lösa detta lands problem, kan det komma att sägas. Hur Sverige agerar i ett sådant här läge är, vad vi kan se, svårt att säkert förutsäga. Sannolikt kommer bedömningen att påverkas av hur kontroversiellt ett mottagande skulle vara hos den svenska opinionen liksom hänvisningar till grundprincipen om lokal förankring för mottagandet av avfall.

2.8 Alternativa scenarier – vad behöver förändras?

Ett sätt att testa stabiliteten hos slutsatserna ovan är att ställa sig frågan vad som behöver förändras för att de ska visa sig vara fel. Även om vi inte funnit några tecken i dag på att överstatliga regler för avfallsförvar är aktuella finns naturligtvis inget som i princip säger att denna fråga inte kan bli aktuell någon gång i framtiden. Men i så fall krävs stora förändringar jämfört med i dag. Vilka är dessa? Ett sätt att besvara frågan är att utveckla några scenarier som illustrerar sådana förändringar. De vi kunnat finna är följande:

- EG-domstolen väljer att agera i en riktning som gör att kärnavfall kan jämföras med andra former av avfall. Detta skulle innebära att kärnavfall skulle kunna betraktas som en handelsvara, vars fria rörlighet går före medlemsstaternas krav på nationellt självbestämmande. Ett sådant scenario förutsätter dock en rad aktiviteter. Kommissionen eller någon medlemsstat kan väcka frågan i domstolen. Eller också kan någon aktör som anser sig förfördelad söka driva frågan dit. Först måste en förfördelad part väcka talan i nationell domstol. Det krävs alltså (för att ta ett svenskt exempel) att SKB mot regeringens vilja skulle ta strid för att få bedriva handel med kärnavfall. Om detta ändå skulle inträffa, måste också EG-domstolen vara redo att ta en politisk strid som utmanar det nationella regelverket i tolv av unionens medlemsstater. EG-domstolen har haft flera möjligheter att föra resonemang i en sådan riktning under åren (det har gällt frågor om gränsöverskridande avfallstransporter), men har alltid valt att passa.
- Frankrike och/eller Tyskland misslyckas med att finna en nationell lösning på sina slutförvar, och vänder sig till EU-kommissionen med krav på regionala förvar. Den civila kärnkraften finns alltså i gränslandet till nationernas militära verksamhet, och betraktas som ett område i kärnan av den nationella suveräniteten. Det krävs då att EU-kommissionen både har mod att agera – och förmågan att få samtliga medlemsstater i ministerrådet att välsigna tanken på ett överstatligt reglerat regionalt slutförvar.
- I uppföljningsarbetet av Kyotoprotokollet gör EU-kommissionen en ny framstöt med ett andra Nuclear Package i syfte att stärka sitt inflytande över kärnkraftssektorn. Detta kan hända, även om ett sådant initiativ är svårt att se i dagsläget. Om EU-kommissionen väljer en sådan väg måste medlemsländerna, som redan valt en mellanstatlig förhandlingsmodell för frågan, acceptera nya lagstiftningsinitiativ som minskar deras inflytande över frågan.
- EU anordnar en ny konferens, som leder till att kravet på enhälligt beslutsfattande i flera frågor av relevans för bland annat avfallshantering slopas. Att EU troligen kommer att drabbas av låsningar i beslutsprocessen är mycket sannolikt med tanke på nuvarande struktur. Medlemsstaterna skulle då vara redo att ge upp väsentliga delar av sin nationella suveränitet. Sådana initiativ kan möjligen tas, men alla fördragsändringar kräver enhällighet.
- Avfallsfrågan avdramatiseras i takt med att kärnkraften blir alltmer accepterad i Europa. En sådan utveckling är möjlig – men den behöver inte innebära att kraven på regionala förvar växer i styrka. Den svenska regeringen bestämmer alltså vilket avfall som ska förvaras på svensk mark, och den svenska regeringen skulle alltså behöva ta initiativ till en svensk lagändring för att möjliggöra slutförvaring av utländskt avfall. Här handlar det alltså om att Sverige frivilligt skulle acceptera andra länders avfall.
- Avfallsproblemet växer i omfattning, och sökandet efter regionala förvar pågår i olika europeiska forum. Svenska aktörer sätts under press, till följd av att vårt land är gles befolkat och av att berggrunden är väl lämpad för djupförvaring. För att Sverige skulle bli hemvist för regionala förvar, krävs återigen en lagändring, som inte bara måste föreslås av regeringen – utan som också ska godkännas av riksdagen. Även om flera partier svängt i själva kärnkraftsfrågan, är denna väsensskild från avfallsfrågan.

Det finns ett inslag som är gemensamt för flertalet scenarier. För att tvingande beslut ska kunna fattas på EU-nivå om regionala förvar krävs att Sverige accepterar sådana regler. För att principerna vad gäller avfallsfrågan ska sluta gälla krävs enhällighet bland medlemsländerna. Scenariet om EG-domstolen innebär bland annat att en ägare till ett slutförvar i ett land där politiken inte medger import av högaktivt avfall (som Sverige) utmanar sin egen regering i domstolen, och att domstolen sedan är beredd att i sin tur utmana regeringarna i alla medlemsstater som har egna förvar. Möjligt i princip – men hur realistiskt är det att statligt ägda och styrda företag, i denna politiskt kontroversiella fråga, skulle ta ett sådant steg? Alternativet – att Kommissionen eller någon enskild medlemsstat skulle driva frågan till domstolen – innebär att man på juridisk väg söker driva igenom något mycket mer omfattande än vad Kommissionen (med the Nuclear Package) klarat den politiska vägen. Det är inte heller särskilt realistiskt – det skulle innebära att Kommissionen öppet utmanade och försökte kringgå Ministerrådet, det beslutsfattande organ Kommissionen är skapad att lägga fram förslag inför.

Scenarierna visar att överstatliga tvingande beslut förvisso är möjliga. Men de visar också att det krävs stora förändringar i det politiska klimatet för att de ska vara troliga. Så stora, att de med all sannolikhet förutsätter en kraftig svängning av synen på att ta emot utländskt avfall i Sverige.

3 Så bevakar man EU-politiken – en kort handledning

Hur kan man bevaka frågan om förvaring av högaktivt avfall? Här möts vi av ett problem. Som framgått av tidigare avsnitt är denna fråga i dag inte aktuell på EU-nivån eller inom EU:s tongivande länder. Den process som finns att studera i dag är aktiviteterna kring Nuclear Package. Dessa har förvisso relevans i vårt sammanhang, men förslaget ligger som sagt ändå långt från ämnet för denna studie: möjligheten av överstatlig politik för regionala förvar. Det är ett långt steg från att diskutera tidsplaner för hur medlemsstaterna ska lösa sina avfallsproblem till att föreslå tvång att ta emot utländskt avfall.

Dessutom har vi kunnat visa att frågan om Nuclear Package nu befinner sig i ett läge där medlemsstaterna för informella samtal om dess lösning. Detta innebär att det är svårt att nå kunskap om hur den utvecklas genom studier av öppna källor. Frågor i detta skede följs alltså sällan bäst genom att följa EU:s informationskanaler. De bäst tillgängliga källorna finns sannolikt på hemmaplan i Sverige (se nedan).

Vad gäller möjligheten för överstatligt beslutade regionala förvar har vi alltså att göra med en fråga som inte är uppe på dagordningen, men där vi vill få signaler och kunskap om och när så sker. Det betyder att man i dag bör koncentrera sig på källor där de första signalerna syns om att så kan komma att ske. Att följa EU-politiken nära är tidskrävande, och en huvudstrategi i dag bör därför vara att i högsta möjliga mån utnyttja den löpande EU-bevakning som sker på annat håll än i kommunerna. Att etablera kontakter på hemmaplan är därför en huvudstrategi (mer om hur man kan agera i slutet på detta avsnitt).

3.1 Börja i Sverige

Svenska myndigheter samspelar med EU-nivåerna i beslutsprocessen. Därför finns mycket kunskap att enkelt och kostnadseffektivt hämta på vår egen bakgård. En kommun med intresse för avfallsfrågan bör därför lämpligen börja med att etablera en kontakt med de ansvariga på Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet.² Dessa kan vägleda till och följer själva:

- nyckelpersoner inom EU:s olika institutioner,
- aktuella förslag,
- beskriva den historiska utvecklingen.

De svenska tjänstemännen har serviceansvar gentemot medborgarna och kanske i än högre grad gentemot andra myndigheter. Olika myndigheter skickar ofta egna experter till kommittéer, till exempel Naturvårdsverket om det gäller en omdefinition av avfall, eller SKI, SSI och SKB i andra avfallsfrågor. Att ha kontakt med statliga verk är (jämfört med andra länder i Europa) särskilt viktigt i Sverige där myndigheterna har proportionellt sett ett större inflytande.

² Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementets webbplats <http://www.regeringen.se/sb/d/3711>

Man finner de flesta dokumenten och uppgifter om svenska kontaktpersoner på svenska myndigheters hemsidor i Sverige. Ett sätt för att följa och bevaka förslag på ett relativt tidigt stadium är därför att använda sig av riksdagens webbplats.³ Riksdagen har bland annat ett statusblad för EU-ärenden, där man kan se var så kallade grön- eller vitböcker från Kommissionen ligger i processen. Det utkom till exempel sex grönböcker och två vitböcker under 2004, så det går att smidigt och överskådligt följa och bevaka denna utveckling ett par gånger om året från Sverige.

En annan möjlighet är att kontakta Europeiska kommissionens representation i Sverige.⁴ Kommissionens representationskontor, som ligger i Stockholm med i huvudsak svensk personal, informerar om nyheter från Kommissionen och om Kommissionens politik i olika frågor. Dess informationsavdelning vänder sig till offentlig förvaltning, organisationer och allmänhet. Representationens upplysningstjänst kan man fråga om förslag, dokument och bestämmelser. Från dem kan man också beställa informationsmaterial om Kommissionen eller EU.

3.2 Följ politiken i andra länder och internationellt

Denna utredning har koncentrerat sig på inrikespolitiken i de tre tunga EU-länderna Storbritannien, Tyskland och Frankrike. Utgångspunkten har varit att stöd i åtminstone två av dessa länder ofta krävs för att frågan ska kännas ”skarp” på EU-nivå. Svenska medier följer politiken i dessa och andra EU-länder, men man kan inte utgå från att det sker så pass nära så att tidiga signaler om politiska förskjutningar i avfallsfrågan fångas upp av våra utrikesredaktioner.

Om en sådan förskjutning är på gång är det dock en så stor händelse att den bör få genomslag i internationella medier. Ledande engelskspråkiga medier – som läses över hela världen, inte minst av beslutsfattarna själva! – är här veckotidskriften *The Economist* som har särskilda avdelningar för både brittisk och europeisk politik, den brittiska dagstidningen *Financial Times*, *International Herald Tribune* (som är amerikansk, men som redigeras och ges ut i Europa), samt slutligen *European Voice*, som är det närmast man kommer ”Från Riksdag & Departement”.⁵ Alla fyra tidningarna är sådana att de, även om de är brittiska respektive amerikanska, riktar sig till en internationell läsekrets. Det är som sagt svårt att tänka sig att en nyhet som innebär att ett viktigt EU-land är på väg att utmana Euratom-fördragets innebörd inte skulle uppmärksammas i någon/några av dem.

3.3 Bevaka EU:s institutioner direkt

För en kommun torde det räcka långt med att ha goda kontakter med andra svenska aktörer och följa internationella medier – särskilt när det gäller en fråga där inga politiska processer är i gång i dagsläget och där man söker tidiga signaler om att något kan komma att hända. Ändå kan det vara av värde att hålla viss koll på primärkällan, att studera EU direkt – om inte annat för att, vid behov, dubbelkolla det andra säger sig veta och göra en egen tolkning. Vad stod i hela det uttalande där ett utsnitt citerats? När man talar en ”rapport

³ Riksdagens webbplats: <http://www.riksdagen.se/eu/lag/guide/dokumenten/index.asp>

⁴ Europeiska kommissionens representation i Sverige: www.eukomm.se

⁵ *The Economist*: www.economist.com, *Financial Times*: www.ft.com, *International Herald Tribune*: www.iht.com, *European Voice*: www.european-voice.com.

från Kommissionen” är det en grön- eller vitbok? Eller handlar det om något annat slags dokument, som ges ut via Kommissionen men som den inte står bakom (det händer att fristående expertrapporter ges ut av Kommissionen)?

Det finns också svenskar på plats i Bryssel med uppgift att bevaka Europapolitiken. Sverige har en EU-ambassad – den svenska representationen i Bryssel – där tjänstemännen har till uppgift att bevaka olika frågor, ge service till besökande beslutsfattare och politiker etc. SKL, Sveriges kommuner och landsting, har också ett eget kontor i Bryssel. Vad gäller övriga representerade regioner har följande näraliggande regioner till Östhammar och Oskarshamn kontor: ”East Sweden” (Östergötland och Södermanland), Stockholmsregionen och Skåne. För södra Sverige finns ett regionalt kontor – SydSam. SydSam är en nätverksorganisation för kommuner och landsting i bl a Kalmar län. Även Skåne ingår i SydSam.

Att direkt bevaka EU-institutionernas institutionernas webbsidor i Bryssel är förhållandevis enkelt. Regler och förslag till nya regler publiceras omedelbart på EU:s webbplats⁶. Allt finns alltså samlat på ett ställe (även om webbplatsen skulle må bra av uppfärskat gränssnitt!). Att navigera rätt förutsätter dock kännedom om institutionerna, så man vet var man hamnat och vilken statusen det dokument man funnit har.

Alla regler och lagförslag läggs ut på samtliga EU-språk, dvs även på svenska. Även i EU finns en princip om öppenhet. Om man skulle hitta ett diskussionsdokument som ännu inte är översatt, utan för tillfället enbart finns tillgängligt på franska, kan man begära att få det på engelska (om man har bråttom; översättningar brukar komma ganska snabbt efter att den franska versionen färdigställts). Europaparlamentets presstjänst publicerar löpande debatterna samt omröstningsresultaten i News Report (dock endast på engelska eller franska). Därtill publicerar det svenska Europaparlamentskontoret ett digitalt veckonyhetsbrev som är mer översiktligt.⁷

Förslag av den karaktär som diskuteras här kan knappast resas utan att Kommissionen (främst DG TREN) skulle skicka upp en försöksballong i form av ett diskussionsmaterial. Som framgått sker detta genom att man i första skedet publicerar en grönbok som sedan kan följas av en vitbok. Notera att dessa ”böcker” inte är förslag! De ska inte ens läsas som att ett förslag som självklart kommer att läggas. Det enda de visar är att arbete pågår med frågan inom Kommissionen, där ett naturligt steg är att tjänstemännen i böckerna söker förankring i syfte att se om det finns politisk jordmån att jobba vidare och hur så ska ske.

Det kan också finnas skäl att bevaka den EG-rättsliga utvecklingen inom närbesläktade områden. Ibland spekuleras i mer eller mindre sannolika scenarier att avfallsfrågans status skulle förändras så att handel med nukleärt avfall ses som en delfråga av handel med avfall generellt. Den skulle alltså bli en handelsfråga och inte en atompolitisk. Det är dock osannolikt att så skulle kunna ske utan politiskt buller som skulle märkas i till exempel internationella medier. Det kan dock vara värt att söka grön- och vitböcker, uttalanden från kommissionärer etc på fler håll än DG TREN. Det skulle kunna handla om sådant som miljö, avfallsfrågor, forskning eller konkurrensfrågor. Precis som i Sverige finns i Bryssel en rivalitet mellan olika delar av den politiska apparaten. Det händer att man lägger sig i varandras frågor, särskilt i sådana där gränsdragningen mellan olika Generaldirektorats fögderier är otydlig.

⁶ EU:s webbplats: <http://www.europa.eu.int>

⁷ Europaparlaments nyhetsbrev m.m. http://www.europarl.eu.int/press/index_en.htm

Europaparlamentets dokumentbas: http://www.europarl.eu.int/guide/search/default_en.htm

Europaparlamentets kontor i Sverige: <http://www.europarl.se>

I Sverige skulle frågan i ett sådant läge då dyka upp inte bara hos Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet utan skulle också återfinnas bland ärendena hos till exempel Näringsdepartementet. Statsrådsberedningen har sedan den 1 januari det överordnade samordningsansvaret för den svenska EU-politiken. Det nya samordningsarbetet innebär att Statsrådsberedningen fastställer övergripande politiska prioriteringar i EU, samt att samordna fackdepartementens arbete i Ministerrådet⁸. På motsvarande sätt sköts den dagliga samordningen av EU-frågor av Utrikesdepartementets EU-enhet, men under Statsrådsberedningens ledning. Detta kan minska risken för att frågorna hamnar mellan stolarna.

Också utvecklingen i Parlamentet kan följas via EU-portalerna ovan. På personplanet kan man med fördel ta kontakt med de svenska EU-parlamentarikerna (uppgifter om vilka som sitter i relevant utskott återfinns i avsnittet ”Den politiska kartan”). De är valda av oss till Parlamentet, och det är deras jobb att hålla kontakt med sina väljare. Var de kommer från i Sverige borde inte göra någon skillnad: i EU-vallet är Sverige en valkrets.

3.4 Håll kontakt med lobbyorganisationer

Många av lobbyorganisationerna i Bryssel besitter alldeles utmärkta kunskaper inom kärnavfallsområdet. De har inte sällan mer detaljkännedom än till exempel tjänstemän på både svenska EU-representationen och inom Kommissionen. Dessa tjänstemän har ofta flera olika ansvarsområden och därför inte möjlighet att sätta sig in i detalj i allt eller att kontinuerligt följa utvecklingen. Att bevaka och ha kontakter hos några NGO:s medför en del arbete och tid. Men kan vara väl värt besväret för att lättare följa med aktuell debatt och utveckling, framför allt i dess initialfas, samt som en metod för att bygga upp kunskap och kontakter som är värdefulla på lång sikt. En sådan grupp är både Östhammar och Oskarshamn medlemmar i: GMFEurope.⁹

3.5 Rekommendation – gör inte allt på en gång!

Att bevaka EU kan vara hur tidskrävande som helst. Större aktörer, som är mycket EU-beroende, har hela grupper eller kontor av heltidsanställda som gör det. Vår bedömning är att kommunerna inte har behov av en sådan avancerad bevakning i dag. Frågan vi diskuterar är ju inte uppe på EU:s bord, och en slutsats av denna utredning är att vi inte kunnat se några tecken på att den kommer att vara det inom överskådlig framtid. Att, till exempel, avsätta kommuntjänstemän i dag för att på heltid följa EU-politiken för den händelse att överstatliga beslut rörande regionala förvar skulle bli aktuellt är med all sannolikhet en överloppsgärning (sedan kan det vara klokt av en kommun att följa EU-frågorna också av andra skäl).

Som situationen ser ut idag skulle en lösning vara att göra följande:

- Fördjupa kunskaperna om EU:s beslutsfattande och följ politiken löpande via svenska och internationella medier. Denna utredning ger en allmän genomgång av beslutssystemet och aktuella aktörer. Denna kunskap kan fördjupas för den som känner behov. Vägarna är många: litteraturstudier, studiebesök i Bryssel osv.

⁸ EU-arbetet i regeringskansliet: <http://www.regeringen.se/sb/d/2463/a/13488>

⁹ GMFEuropes hemsida: <http://www.gmfeurope.org/>

När det sedan gäller utvecklingen i EU allmänt når man långt genom att läsa svenska och internationella medier (se listan ovan över vilken internationell press som bör prioriteras). Detta är inte särskilt tidskrävande, och borde kunna ske inte bara på ett håll i kommunen.

- Utnyttja aktörer i er närhet och sök etablera ett "early warning system". Kommunerna har aktörer i sin närhet som har resurser att mer löpande följa EU-politiken. GMFEurope är en sådan, där man själv är medlem. SKB är en annan. SKL en tredje. Säkert finns fler. Någon eller några av dem skulle kunna hjälpa kommunerna med att vara "spanare" in i EU-systemet. Man skulle kunna göra upp en "observationslista" och be dem ta kontakt om något händer. Exempel på frågor som kan följas: utvecklingen för Nuclear Package, om en grönbok är på gång i aktuell fråga, uttalanden från berörda kommissionär(er), utspel i parlamentet, utspel i enskilda medlemsstater (plus till exempel Schweiz). Det kan också vara bra att ha någon i närheten att fråga om råd vid osäkerhet om vad som händer, när man möts av olika uppfattningar om EU-politiken.
- Lär känna hur man arbetar med EU-källorna och konsultera dem vid behov. Det är viktigt att någon/några har en förtrogenhet med hur/var man söker information på EU-webben. Vid behov kan man sedan ta fram primärkällorna. Det kan till exempel vara när man vill kolla citat eller vad andra sagt är "på gång" i EU. Det kan också vara aktuellt när något har framkommit via den mer allmänna bevakningen eller när någon av aktörerna i kommunernas närhet rapporterar att något intressant kan vara på väg att hända.
- Etablera kontakt med de viktigaste aktörerna. Om en situation skulle uppstå där man snabbt måste skapa sig en självständig uppfattning av ett politiskt förlopp är personkontakter avgörande. Det gäller då att tränga bakom skrivna texter, fånga upp rykten och värdera deras trovärdighet samt kunna höra experters bedömningar om vart saker och ting kan vara på väg. Att ha byggt upp ett nätverk av personer i sådan ställning att de kan bedöma utvecklingen är då av stort värde. Det är, i ett sådant läge, stor skillnad mellan att ta kontakt för första gången och att kunna hänvisa till någon tidigare kontakt man haft.

4 Svenska kommuner och EU – vägar till inflytande

4.1 Information är också makt

Det finns en nära koppling mellan avsnitten om den politiska kartan, det om hur man följer en fråga och hur man kan påverka skeenden. Att känna frågan är grunden för all påverkan. Avsnittet om den politiska kartan anger vilka delar av EU:s beslutssystem, och i vissa fall vilka personer, som har nyckelrollerna i dessa frågor. De aktörer som besitter information, och som man ska följa för att få sådan, är också oftast de som har centrala positioner i politikens utformning.

Omvärldsbevakning är alltså grunden – för att avgöra om man ska agera, när man ska agera och på vilket sätt så ska ske. Bevakning kan, som framgått, antingen drivas i gemensam regi av kommunerna själva, eller med hjälp av ett ombud. Omvärldsbevakning är något av ett måste för att en påtryckning ska lyckas, av det enkla skälet att den som inte vet tillräckligt om frågans senaste utveckling gärna närmar sig EU-kommissionen vid fel tillfälle, eller helt i onödan. Felaktig timing, att agera i vad beslutsfattarna tolkar som ”ogjort väder”, är inte bara slöseri med tid och resurser – effekten kan bli att man försvagar sin trovärdighet inför framtiden (då påverkansbehovet kan vara mer akut).

Risken för detta får anses vara särskild stor i avfallsfrågan, där tendensen inom EU i nuläget ger vid handen att ingenting av betydelse kommer att hända på kort sikt. Men på lite längre sikt kan EU-kommissionen plötsligt starta en helt ny serie rapporter i syfte att förbereda nya lagstiftningsinitiativ. Genom en fungerande omvärldsbevakning besparas kommunerna mycket onödig information, samtidigt som den information som ges kan fungera som varningssignal om att frågan är på väg att förändras.

Granskningar av kommuners och regioners aktiviteter i Bryssel visar att de som varit framgångsrika bland annat haft väl utvecklade interna rutiner för kontinuerlig uppföljning och utvärdering i form av politiska överenskommelser om att arbetet ska behandlas av kommunstyrelse/fullmäktiga minst en eller två gånger om året, samt att det hela tiden ska finnas tydligt uttalade, skriftliga målsättningar med arbetet.

4.1.1 Att påverka EU – allmänt

Rent teoretiskt behöver det inte vara svårare att påverka en fråga som har EU-dimensioner än en rent nationell sådan. Anledningen är att den information som behövs för att en aktör ska kunna agera proaktivt finns precis lika tillgänglig som nationella dokument och promemorior (se föregående kapitel). Men med detta sagt, finns det vissa betingelser som gör det praktiska arbetet både svårare och mer tids- och resurskrävande.

En uppenbar skillnad mellan att påverka en fråga på nationell nivå och ett ärende med EU-relevans är att den politiska kartan skiljer sig på flera väsentliga punkter. Här följer några av dem:

- Ofta handlar det om att öppna upp helt nya kanaler för påverkan – åtminstone i det fall då man inte har behov av en löpande EU-påverkan. I inrikespolitiken har kommuner ofta allmänna kontakter med rikspolitiken – man deltar i olika sammanhang, det finns

kontakter inom de politiska partierna mellan lokal- och rikspolitiker osv. På Europeanivå saknas ofta dessa generella kontaktytor.¹⁰

- Aktörer som är stora på hemmaplan är små i Bryssel. Det gäller särskilt ett litet land som Sverige. Undersökningar av vilka som får genomslag i Bryssel visar att EU är en arena för de stora och starka. Organisationer som spänner över fler medlemsländer har försteg, liksom sådana som har stora resurser för att följa frågor, odla kontakter och agera. Ett kontor i Bryssel är en fördel, men innebär inte självklart att man kan spela en central roll i beslutsprocessen. Dock: även små aktörer kan – om de sluter sig samman – vinna genomslag.
- Frågorna är mer komplexa. Visserligen gäller generellt att politik ofta är komplicerad: det är många intressen som ska jämkas samman, och detta i ett läge där sakfrågorna som sådana ofta är komplexa. Inom EU finns en dimension till: skiftande nationella intressen, kultur- och språkklyftor. Och själva beslutsgången är som framgått mer komplicerad än i svensk politik. Orsaken till detta är att det är 25 självständiga staters intressen som ska jämkas samman till beslut.
- Frågorna kan röra sig mellan olika delar av EU-institutionerna. Avfallsfrågan kan komma att väckas på flera olika håll. Man kan se den som energipolitik, miljöpolitik, forskningspolitik, handelspolitik... Med den rivalitet som finns mellan olika delar av EU-byråkratin kan olika delar välja att göra en fråga till ”sin”. Det krävs sålunda att man har breda kontaktytor och förmåga att bevaka en fråga på bredden.

Av detta följer en slutsats. Möjligheten att påverka hänger nära samman med tillgång till resurser: kunskaper om sakfrågan och hur den ser ut både på EU-nivå och på hemmaplan hos medlemsländerna, vana att röra sig i Bryssel, rutin av internationella förhandlingar och politiskt spel mellan stater, tillgång till informella kanaler och personkännedom, upparbetat förtroende hos viktiga aktörer, socialt nätverk, resurser för uthållig och kvalificerad närvaro på plats etc. I princip skiljer sig detta inte från svensk politik; skillnaden är skalan. Det krävs mer av dessa resurser för att vinna genomslag i det större EU-sammanhanget än i det mindre, svenska.

För en mindre aktör kan det därför vara lämpligt att i största möjliga mån söka påverka genom samverkan med aktörer i dennes närmiljö. I det nedanstående går vi igenom de typiska vägarna för EU-påverkan. Två av dem innebär att man arbetar på hemmaplan med EU-lobbying: att påverka Ministerrådet genom kontakter med det svenska regeringskansliet och att arbeta via svenska representanter i EU:s regionkommitté. De andra två vägarna innebär att man arbetar själv, direkt, på överstatlig nivå. Dessa vägar är påverkan på Kommissionen och EU-parlamentet.

4.1.2 Att påverka genom regionernas organ i EU

I Sverige kan en kommun välja att agera antingen på egen hand eller genom Sveriges kommuner och landsting för att påverka och driva opinion. Dessa alternativ går att använda även om frågan hör hemma på EU-nivå. Enskilda kommuner gör sig knappast besvär i ett Bryssel där informationsflödet redan är så stort att till och med mindre nationalstater ibland har svårt att hävda sina intressen.

¹⁰ Ett område där regioner och EU-kommissionen kommer i direktkontakt med varandra är regionalpolitiken, där man i så kallade trepartssamtal (den nationella regeringen, regionen, kommissionen) tillsammans diskuterar regionstödet användning.

Därtill kommer att det i Sverige så inflytelserika Sveriges kommuner och landsting saknar de starka plattformar som regeringen har i Bryssel. EU är ju primärt ett samarbete mellan nationalstater. Forumet för regionerna i Europa är EU:s regionkommitté. Regionkommittén utträttat mycket nytta i form av nätverks- och förståelseskapande. Men om man vill utöva politiska påtryckningar – och få gehör för sina åsikter – är kommittén mindre inflytelserik. Lägg därtill att regionkommittén endast kommer in som remissinstans – utan formell rätt att påverka – väldigt sent i beslutsprocessen, så finns det goda skäl för en kommun att koncentrera sina ansträngningar i andra riktningar.

4.1.3 Att påverka genom den egna regeringen – Ministerrådet

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 deras tjänstemän representerar den svenska regeringen i EU:s mycket inflytelserika ministerråd.

Förutom att delta i det formella beslutsfattandet deltar svenska tjänstemän från departement och statliga verk även i arbetsgrupper, rådgivningskommittéer och utredningsorgan. Dessa är av mycket stor betydelse för utformningen av de politiska beslut som slutligen fattas av ministrarna i de olika rådskonstellationerna. Det gäller inte minst i avfallsfrågan, där länderna i Ministerrådet ju ingått en politisk överenskommelse om att söka en mellanstatlig uppgörelse om valda delar av innehållet i EU-kommissionens Nuclear Package.

Rent formellt är det så att när ministerrådets generalsekretariat har mottagit ett förslag från Kommissionen sammankallas den berörda arbetsgruppen. Nedan följer en kort presentation av de för kärnavfall mest relevanta arbetsgrupperna:

- Arbetsgruppen för atomfrågor
Arbetsgruppen förbereder rådets beslut i frågor om tillämpningen av Euratomfördraget.
- Arbetsgruppen för forskning
Gruppen ansvarar bland annat för förslag till rådets beslut om EU:s forskningspolitik.
- Arbetsgruppen för energi
Gruppen ansvarar för frågor om energiförsörjning inom EU, samt en effektiv, säker och konkurrenskraftig gemensam inre energimarknad, energieffektivisering och främjande av förnybara energikällor.
- Arbetsgruppen för konkurrenskraft och tillväxt
Gruppen ansvarar för bland annat inre marknads- och industrifrågor.
- Arbetsgruppen för miljön
Gruppen ansvarar för att förbereda förhandlingar inom miljöområdet för EU. Det inbegriper ett brett spektrum av frågor bl.a. avfall, klimatfrågor, luftföroreningar, kemikalier med mera.

Behandlingen av frågor med anknytning till Nuclear Package pågår som bäst under våren 2005, och väntas inte resultera i konkreta skrivningar förrän under Finlands EU-ordförandeskap under den första halvan av 2006. Svensk representant i arbetet är Erik Gendö vid Statens kärnkraftinspektion, SKI. Även Bjarne Kirsebom, energiråd vid Sveriges ständiga EU-representation, är väl förtrogen med de pågående förhandlingarna, som alltså förs helt utanför EU:s överstatliga system. Påtryckningar via nationella tjänstemän i Ministerrådet är den ena av de två absolut vanligaste – och mest effektiva – vägarna för påtryckningar in i unionens beslutsmaskiner.

4.1.4 Att påverka Kommissionen och dess tjänstemän

I avfallsfrågan är EU-kommissionens mandat, som tidigare påpekats, starkt begränsat. Efter motgångarna med Nuclear Package syns heller inte i dag några tecken på att den nya EU-kommissionen under Manuel Barrosos ledning skulle vara villig att väcka nytt liv i paketet, eller att institutionen skulle vara intresserad av att lansera nya förslag som stärker dess mandat på det nukleära området. Men några garantier för detta går givetvis inte att utfärda. Ett faktum är dock att det politiska arbetet i avfallsfrågan just nu befinner sig i ett mellanläge inom EU-kommissionen.

Fördelarna med att bearbeta EU-kommissionen är flera:

- En är att EU-kommissionen bedriver ett omfattande utrednings- och undersökningsarbete innan den tar nya initiativ. Den som lyckas göra sig till en aktör som får komma till tals redan på detta stadium, har givetvis ökat chanserna att utöva ett reellt inflytande på den slutliga rapporten/grönboken eller det avgörande lagförslaget väsentligt.
- Ytterligare en fördel med EU-kommissionen är att en aktör inom ett avgränsat område, som avfallsfrågan, kan avgränsa sina insatser till ett tiotal tjänstemän inom EU-hierarkin.
- Genom att odla personliga kontakter med medlemmar av denna grupp kan faktiskt en enskild kommun utöva reell påverkan utan att öppna ett dyrt kontor i Bryssel, utan att satsa miljoner på marknadsföring, och utan att anställda tiotals lobbyister inom den egna organisationen.
- Lägg därtill att det finns närmare 1 000 anställda svenskar inom EU-kommissionens generaldirektorat, så öppnas ytterligare möjligheter att ta egna kontakter för den som vill.

Men det finns också hinder att forcera. Ett uppenbart sådant är belastningen på EU-kommissionen just från aktörer som representerar särintressen. I dag finns det tusentals enskilda aktörer, som hoppas kunna bearbeta EU-kommissionen varje dag. Ytterst få av dessa lyckas.

Vissa misslyckas för att de kan för lite om ämnet, andra för att de är för små för att betraktas som viktiga aktörer, några för att de företräder intressen som EU-kommissionen inte anser det värt att försvara. För åtminstone flertalet svenska kommuner är storleken ett uppenbart handikapp.

Ett sätt för kommunerna att stärka sina möjligheter 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 det tidigare diskuterade initiativet Group of European Municipalities with Nuclear Facilities – GMF Europe, 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.

4.1.5 Att påverka EU-parlamentet

En tredje aktör att beakta för den som vill påverka en fråga inom EU-institutionerna är EU-parlamentet. Det som är viktigt att veta när man följer ett direktivförslag är att Europaparlamentet vanligen har tre månader (90 dagar) på sig att reagera på Kommissionens förslag. Det är under denna tidsperiod som man måste uppvakta relevanta ledamöter i Europaparlamentet – antingen för att påverka dem som personer, eller för att få dem att ställa frågor till ansvariga EU-kommissionärer. Sådana möjligheter erbjuds vid varje parlamentssession. Dessa hålls tolv gånger om året i Strasbourg.

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 mycket tillgängliga för möten och diskussioner med olika intressen. Otaliga är de ledamöter som sedan tagit intryck av allt från skotska whiskydestillerier till italienska biltillverkare (Fiat) och andra sak- och särintressen. En annan tillgång är att ledamöterna har stor informell makt genom sitt relativt goda tillträde till massmedier. Med mediernas hjälp kan enskilda ledamöter faktiskt lyfta frågor och väcka debatt på ett sätt som också kan väcka åtminstone avgränsad opinion i hemlandet.

En tredje faktor är att EU-parlamentets ledamöter har att representera sina valkretsar – i Sveriges fall hela landet. Kommunpolitiker kan träffa dem i interna partisammanhang i Sverige. Det ger möjlighet till information, men också påverkan. Samtidigt ska man ha klart för sig att det kanske inte är den ”egna” parlamentsledamoten som kommer att spela den viktiga rollen. Någon från ett annat land blir ”rapportör” i frågan om en sådan utses. Det är också viktigt att se att Parlamentet oftast inte fungerar längs nationella linjer. Studier av röstningsbeteendet osv visar att det där, liksom i svensk politik, är partilogiken som är avgörande. Man arbetar inom partigrupp, och röstar med den till och med i högre utsträckning än vad som sker i Riksdagen. Det är den ideologiska höger-vänsterskalan som avgör vad som händer mer än vilket land ledamöterna kommer från, även om undantag naturligtvis finns. På så sätt är Parlamentet, verkligen, överstatligt i sitt sätt att fungera.

Litteraturförteckning

CNS, 2003. 2003/0021 (CNS). Ändrat Förslag till Rådets direktiv (Euratom) om fastställande av grundläggande skyldigheter och allmänna principer för säkerhet vid kärntekniska anläggningar.

Danton de Rouffignac P, 1990. Presenting Your Case to Europe, Mercury Business Books.

EUR 19843, 2001. Safe Management of NPP Ageing in the European Union, European Commission, May 2001.

EUR 20819 EN, 2003. Report on the Regulators' Experience of NDT Qualification for In-Service Inspection of Nuclear Components. European Commission, August 2003.

EUR 20653, 2003. Fifth Situation Report – Radioactive Waste Management in the Enlarged European Union, European Commission, February 2003.

Europeiska Kommissionen, 1998. Hantering av radioaktivt avfall inom Europeiska Unionen, Generaldirektorat XI, London 1998.

Europeiska Kommissionen, 2000. Forsknings- och utbildningsprogram inom området kärnenergi (1998–2000), juli 2000.

Europeiska Kommissionen, 2004. Un cadre commun pour la sûreté nucléaire et la gestion des déchets dans l'UE. Memo, september 2004.

IAEA, 1995. The Principles of Radioactive Waste Management, Safety Series No 111-F, STI/PUB/989. Wien 1995.

KOM, 2003. 32 The Nuclear Package, reviderat förslag.

KOM, 2004. 526 slutlig – Ändrat förslag till Rådets Direktiv (Euratom) om fastställande av grundläggande skyldigheter och allmänna principer för säkerhet vid kärntekniska anläggningar.

Leonard D, 1994. Guide to the European Union, The Economist.

Piebalgs A, 2005. Speech/05/122 – “European Union needs a clear answer on nuclear waste.” Bryssel 28 februari, 2005.

Piebalgs A, 2005. SPEECH/05/221 – ”Towards Zero Emission Power Plants”, European CO2 Capture and Storage Conference, Bryssel 13 April 2005.

Scott M, 2000. Cutlip, Effective Public Relations, New Jersey Prentice Hall.

SKB, 2000. Vad gör andra länder med sitt använda kärnbränsle? SKB R-00-36. Svensk Kärnbränslehantering AB.

Helen Wallace et William Wallace, Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, 1997.

Weatherill S, Beaumont P, 1995. EC LAW, the Essential Guide to the Legal Workings of the European Community. Penguin Books, London.

Intervjupersoner

- Christian Danielsson, kabinettschef, EU-kommissionär Günter Verheugen
- Bjarne Kirsebom, energiråd, Sveriges EU-representation
- Maria Larsson, fd generalsekreterare Eurogen, lobbyist, North Sweden
- Philippe Lemaitre, korrespondent, Le Figaro, Frankrike
- Michael Carpelan, sakkunnig, ministerrådets generalsekretariat
- Karl-Fredrik Nilsson, Ph D, DG Joint Research Center
- Lars-Olof Lindgren, statssekreterare utrikesdepartementet, tidigare Coreper 1-ambassadör vid Sveriges EU-representation i Bryssel
- Thomas Lindblom, EU-samordnare, statsrådsberedningen
- Tomas Dahlman, tidigare kanslichef, Sieps, Institutet för europapolitiska studier, Stockholm

www-länkar

Samtliga noter med www-adresser hänför sig till aktuell webbplats utseende april–maj 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://www.europa.eu.int/comm/energy/nuclear/links/index_en.htm

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>