

Miljöorganisationernas skrivelse till Finansieringsutredningen inför möte 2003-10-28

Innehåll

1. Detta dokument
2. Bakgrund
3. Behovet av stöd till miljöorganisationer
4. Syftet med stödet
5. Miljöorganisationernas kärnavfallssekretariat
 - 5.1 Medverkande organisationer
 - 5.2 Sekretariatets organisation och uppgifter
 - 5.3 Sekretariatets finansiering
6. Tidsaspekten

Skrivelsen har upprättats i samverkan mellan följande organisationer, vilka sålunda står bakom skrivelsen:

Avfallskedjan (nätverk, ej organisation)
Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen, riks
Miljöförbundet Jordens vänner
Svenska Naturskyddsföreningen, riks
Naturskyddsförbundet i Kalmar län
Döderhults Naturskyddsförening
Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen, Oskarshamn
Naturskyddsföreningen i Uppsala län
Östhammars Naturskyddsförening
Opinionsgruppen för säker slutförvaring OSS

1. Detta dokument

Finansieringsutredningens (M 2003:01) särskilde utredare Per Anders Bergendahl har i en skrivelse 2003-10-07 inbjudit ett antal frivilligorganisationer till möte om ekonomiskt stöd till sådana organisationer för insatser i samband med lokaliseringsprocessen av ett slutförvar för använt kärnbränsle.

Utredaren har speciellt efterfrågat önskemål och synpunkter på:

- Behovet av ett stöd
- Lösningar till hur ett stöd skulle kunna utformas och finansieras. Här aktualiseras frågor som
 - Syftet med ett stöd
 - Vilka organisationer som, om stöd föreslås utgå, böra vara stödberättigade
 - Vilka typer av kostnader som kan vara aktuella för stöd
 - De skäl som kan finnas för respektive mot att ett stöd bör finansieras med medel ur Kärnavfallsfonden
 - Besluts- och betalningsordning vid utbetalning av ett eventuellt stöd
 - Viktigare författningsändringar som kan behöva ske om stöd föreslås utgå.

Detta dokument har sammanställts av de medverkande organisationerna inför mötet med utredaren 2003-10-28. Avsikten är att redovisa miljöorganisationernas inställning till ekonomiskt stöd och hur ett eventuellt stöd i så fall skall utnyttjas av organisationerna. Skrivelsen fokuserar på utredarens ovan refererade frågor. Vi har emellertid inte den insikt som fordras för att föreslå författningsändringar.

2. Bakgrund

I slutet av 1980-talet initierade Statens kärnkraftinspektion (SKI) det s.k. Dialog-projektet som ett direkt svar på behovet av ökad delaktighet och demokratisering av lokaliseringsprocessen för en slutförvaring av radioaktivt avfall. Men Dialog-projektets intentioner i denna sak fullföljdes aldrig. Istället utformade Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) en egen lokaliseringsprocess baserad på förstudier i intresserade kommuner, där man strävade efter att uppnå en "lokal acceptans". Dialog-projektets slutsatser redovisades 1993 i "Aktörsgruppens slutrapport" (Dialog-projektet, 1993: Aktörsgruppens slutrapport. SKI Teknisk Rapport 93:34) och frågan om ekonomiskt stöd sammanfattades på följande sätt:

"Det är rimligt att berörda kommuner, sakägare och miljöorganisationer får ett stöd till denna kompetensuppbyggnad. Det förefaller också rimligt att detta stöd kommer från kraftindustrin, exempelvis genom utvidgning av användningsområdet för de i finansieringslagen (1992:1537) angivna avgifterna. De närmare formerna härför bör dock övervägas. Regeringen bör snarast låta utreda denna fråga."

I Aktörsgruppen, vilken enigt stod bakom det citerade avsnittet om ekonomiskt stöd, deltog representanter för:

Svenska kommunförbundet
Folkkampanjen mot kärnkraft-kärnvapen
Avfallskedjan

Statens strålskyddsinstitut
Aktörsgruppens ordförande (utsedd av SKI)
Naturskyddsföreningen
Statens kärnkraftinspektion
SKIs styrelse
Statens naturvårdsverk.

Det kan sålunda konstateras att såväl miljöorganisationer som av kärnavfallsfrågan närmast berörda myndigheter redan 1993 var ense om att ekonomiskt stöd även borde utgå till miljöorganisationer för att säkra en vidgad kompetensuppbyggnad i hanterandet av kärnkraftsavfallet samt att regeringen snarast borde utreda formerna för ett sådant stöd.

Tio år har gått sedan Dialog-projektet identifierade dessa behov och kravet på stöd till miljöorganisationernas kompetensuppbyggnad i hanterandet av kärnkraftsavfallet har upprepats många gånger sedan dess, bland annat i formella ansökningar. För vår del i organisationerna kan vi bara beklaga den mycket långa handläggningstiden samtidigt som vi givetvis välkomnar att Dialog-projektets intentioner om utredning av stödfrågan nu har beaktats.

3. Behovet av stöd till miljöorganisationer

Radioaktivt avfall är ett av de farligaste miljögifterna människan har skapat och hanteringen av detta avfall är kontroversiell överallt i världen. Förtroendet för den svenska lokaliseringsprocessen, beslutsunderlagen och den påbörjade MKB-processen är avgörande för hur människor i dag och i framtiden kommer att förhålla sig till denna hantering. Förtroendet för samhällets hantering av dessa frågor är sålunda avgörande och en förutsättning är att handläggare och beslutsfattare har en öppen och positiv attityd till enskilda människors och organisationers engagemang i frågan.

Regeringen har i sina FUD-svar 1998 och 2001 påpekat betydelsen av en allsidig belysning av kärnavfallsfrågan, men utan att koppla detta till den resurs som miljöorganisationerna utgör. Vetenskapliga studier av beslutsprocesser från bl.a. Göteborgs Universitet och erfarenheter från exempelvis bygget av Öresundsbron, tunneln under Hallandsåsen och den lokala förstudieprocessen i Tierps kommun har påvisat fördelar med och vikten av att tidigt bredda engagemang och deltagande i samhällets beslutsprocesser.

Behovet av ett seriöst miljöarbete och nyttan med ekonomiskt stöd till miljöorganisationer är väl dokumenterat. Miljöorganisationerna kan bidra till att bredda och fördjupa beslutsunderlagen för miljöpåverkande projekt, eftersom organisationerna har samlat unika kunskaper och erfarenheter inom området genom medverkan i beslutsprocesserna vid andra stora projekt. För att organisationerna skall kunna följa och fördjupa engagemanget i kärnavfallsfrågan fordras emellertid resurstillskott. Hanteringen av kärnkraftsavfall är en så stor och vetenskapligt-tekniskt komplex fråga att den inte är möjlig att hantera enbart med ideella insatser.

De nationella miljöorganisationernas egna resurser är så begränsade att organisationerna svårtligen kan göra några större omprioriteringar utan att minska insatserna inom en rad andra viktiga natur- och miljöfrågor. Ett ekonomiskt stöd till nationella miljöorganisationer skulle

därför ha som främsta syfte att ta tillvara deras allmänna kunskaper och erfarenheter på miljöområdet så att detta även kan komma samhället till del inom kärnavfallshanteringen.

Vid sidan av kunskaps- och kompetensöverföring bör man även beakta miljöorganisationernas betydelse för en allsidig, miljömedveten och demokratiskt förankrad beslutsprocess. Det sistnämnda gäller inte minst de ofta små, lokala grupper vars inriktning enbart gäller kärnavfallsfrågan. Dessa grupper uppträder ofta som kompetenta försvarare av naturvärden, hälsoaspekter etc i kraft av goda kunskaper om lokala förhållanden som ofta går långt utöver vad andra kommunföreträdare i allmänhet kan bidra med.

Mycket av miljöorganisationernas verksamheter inom kärnavfallsområdet kommer att äga rum på lokal nivå inom berörda kommuner och de lokala miljöorganisationerna är därför i behov av stöd i minst lika hög grad som de nationella organisationerna. SKB ABs lokaliseringsstrategi att föra ned hela frågan till kommunal nivå genom s.k. förstudier har tydligt visat på stora olikheter i kommuners ambitionsnivå och attityd till olika opinionsyttringar. Vi delar därför inte KASAMs uppfattning att lokala organisationer skall stödjas av kommunerna med de bidrag som kommunerna redan idag får från Kärnavfallsfonden, eftersom vår bestämda uppfattning är att detta skulle utlämna de lokala organisationerna till kommunernas godtycke. För att optimera resurshanteringen är det således av största vikt att frågan om centralt stöd till miljöorganisationer inte inskränks till att enbart gälla riksorganisationer.

Utredaren anger i inbjudan 2003-10-07 att en utgångspunkt för vilka organisationer som skulle kunna få stöd kan vara miljöbalkens bestämmelser om rätt att överklaga domar och beslut. Vi anser inte detta vara en lämplig avgränsning vad gäller kärnkraftavfall, eftersom flera av de i våra ögon viktigaste organisationerna och lokala grupperna inte uppfyller kraven enligt miljöbalkens formella kriterier. Exempelvis skulle både Avfallskedjan och däri samverkande lokala grupper kunna exkluderas genom att deras lokala organisationsuppbyggnad inte medför tillräckligt stora medlemstal.

4. Syftet med stödet

Det övergripande syftet med ekonomiskt stöd till miljöorganisationerna är att ge dessa organisationer rimliga möjligheter att på ett seriöst sätt medverka i processerna för att hantera kärnkraftsavfall. Enligt organisationernas uppfattning går det inte att begränsa ett sådant engagemang till att enbart avse det utbrända kärnbränslet. Allt radioaktivt avfall oavsett ursprung och grad av radioaktivitet kräver speciell hantering och generell kunskap inom området hos medverkande aktörer.

Det kan vara svårt att på förhand ange vilka specifika organisationer som bör vara berättigade till stöd. Man riskerar då att fastna i diskussioner om vilka faktiska kriterier som ska gälla, t.ex. medlemsantal, historia och geografisk utbredning. Snarare borde det vara verksamheten och dess mål som bör bedömas och utgöra grunden för stöd.

5. Miljöorganisationernas kärnavfallssektariat

5.1 Medverkande organisationer

De organisationer som kallats till mötet 2003-10-28 visar att det finns olika förutsättningar, struktur och målsättningar. Några har kärnavfallsfrågan som den helt centrala, medan andra har frågan som en av flera inom miljöområdet. Gemensamt är emellertid uppfattningen att kärnavfallsfrågan är viktig och att hanteringen måste lösas på bästa möjliga sätt. Flera organisationer ser frågan i ett riksperspektiv, medan andra enbart arbetar inom en region eller en kommun. Om organisationerna skulle ges individuella stöd, förutsätter det en relativt omfattande administrativ beredningsverksamhet, vilken skulle äventyra en optimering av såväl ekonomiska som personella resurser. Vidare skulle man riskera att lokalt förankrade organisationer skulle sorteras bort på formella grunder beroende på svårigheter att utforma generella stödkriterier för mottagande organisationer.

5.2 Sekretariatets organisation och uppgifter

Organisationerna bakom denna skrivelse är medvetna om svårigheterna att fördela stöd och föreslår istället att stödet går till ett gemensamt sekretariat, här kallat Miljöorganisationernas kärnavfallssektariat. Modellen har hämtats från Internationella försurningssektariatet (i Göteborg) som bedriver ett mycket framgångsrikt arbete sedan ca 20 år. Information har inhämtats om det sistnämnda och ligger till grund för vårt förslag till ett kärnavfallssektariat.

Det ekonomiska stödet skall i första hand utnyttjas för att upprätta en gemensam kunskapsbank. Denna skall både bestå av att skriftlig information samlas på ett systematiskt och användarvänligt sätt och att en pool av experter finns tillgängliga. Vid behov skall sådana experter kunna arvoderas för mera omfattande insatser. En grundplåt av stödet skall användas för att upprätta ett gemensamt sekretariat som är nav och samordnare för de medverkande organisationerna vad gäller kärnavfallsfrågan. För att få den kontinuitet som krävs under den tid som kärnavfallsfrågan kommer att hanteras, måste sekretariatets finansiering vara långsiktig.

Sekretariatet skall vara inriktat på att ge de medverkande organisationernas stöd och kunskap inom kärnavfallsområdet. Speciellt behöver de lokala organisationerna i kommuner som är berörda av lokaliseringprocesser sådant stöd, exempelvis av externa experter. Det går inte att nu definitivt avgränsa vilka organisationer som kan komma att behöva sekretariatets stöd, eftersom organisationer kan upphöra och nya kan tillkomma under den långa tid som frågan kan komma att hanteras. I detta perspektiv är sekretariatets kontinuitet speciellt viktig.

5.3 Sekretariatets finansiering

Redan i Dialog-projektet förutsattes att stödet till miljöorganisationerna borde utgå från Kärnavfallsfonden. Det finns från miljöorganisationernas sida ingen anledning att idag frångå denna bedömning.

Stödet till miljöorganisationers arbete bör ges samma förutsättningar som de nu aktuella platsvalskommunernas arbete. Dessa två kommuner får tillsammans ca 8 milj kr per år för att följa och förhålla sig till SKB AB:s arbete. Anslagen från Kärnavfallsfonden är inte villkorade, utan man utgår från att kommunerna hanterar pengarna ansvarsfullt och redovisar sin verksamhet i laga ordning. Motsvarande förutsättningar bör även gälla stödet till miljöorganisationerna.

Kärnavfallsfonden upprättades för att säkerställa finansieringen av arbetet med att omhänderta landets radioaktiva avfall på bästa sätt och i enlighet med lagar och avtal.

Miljöorganisationernas mål med sitt engagemang sammanfaller med Kärnavfallsfondens syften och fondens medel bör därför även komma organisationernas arbete till del. Arbetet med att anpassa Kärnavfallsfondens författningar och regelverk för detta syfte bör påbörjas snarast. Under tiden bör stödet till miljöorganisationerna ombesörjas på annat sätt, förslagsvis genom anslag via SKI. Denna fråga utvecklas vidare nedan i avsnitt 6.

Sekretariatets finansiering måste vara både långsiktig och kontinuerlig för att beviljade medel skall kunna utnyttjas optimalt och ge förutsättningar för en resurseffektiv kunskapsuppbyggnad. Anslag, baserade på årsvisa beslut, medger inte långsiktiga och resurseffektiva åtaganden. Vi förordar därför flerårsanslag ur en särskilt avsatt del av kärnavfallsfonden, kopplade till tydliga krav på insyn och revision. Erfarenheterna från Internationella försurningssekretariatet visar att sekretariatet bör vara en ideell förening med egen styrelse som representerar de samverkande organisationerna.

6. Tidsaspekten

Såväl miljöorganisationerna som berörda tillsynsmyndigheter identifierade redan för 10 år sedan behovet av ekonomiskt stöd till miljöorganisationerna för att dessa mer ingående skulle kunna medverka i processer som syftar till bästa möjliga hantering av landets kärnkraftsavfall. Denna process har nu hunnit så långt att det pågår samråd i två av landets kommuner, Östhammar och Oskarshamn, kring utarbetandet av miljökonsekvensbeskrivningar (MKB).

Om det nu finns seriösa avsikter att ge ekonomiskt stöd till miljöorganisationerna i enlighet med dessa identifierade behov, är det enligt vår uppfattning ytterst angeläget att undvika ytterligare tidsspillan. Regeringen bör därför snarast ge besked om man avser ge sådant stöd eller ej. Efter en sådan avsiktsförklaring kan berörda miljöorganisationer inleda sin planering för upprättandet av ett gemensamt "kärnavfallssekretariat". Vidare är det av största vikt att finna interimistiska former för ett sådant stöd i avvaktan på eventuella lagändringar eller andra formalia för en permanent lösning.

För att underlätta en sådan interimistisk lösning har miljöorganisationerna genomfört den samordning som redovisas i detta dokument. Det bör också noteras att miljöorganisationerna saknar egna medel för att själva bekosta en interimistisk lösning.