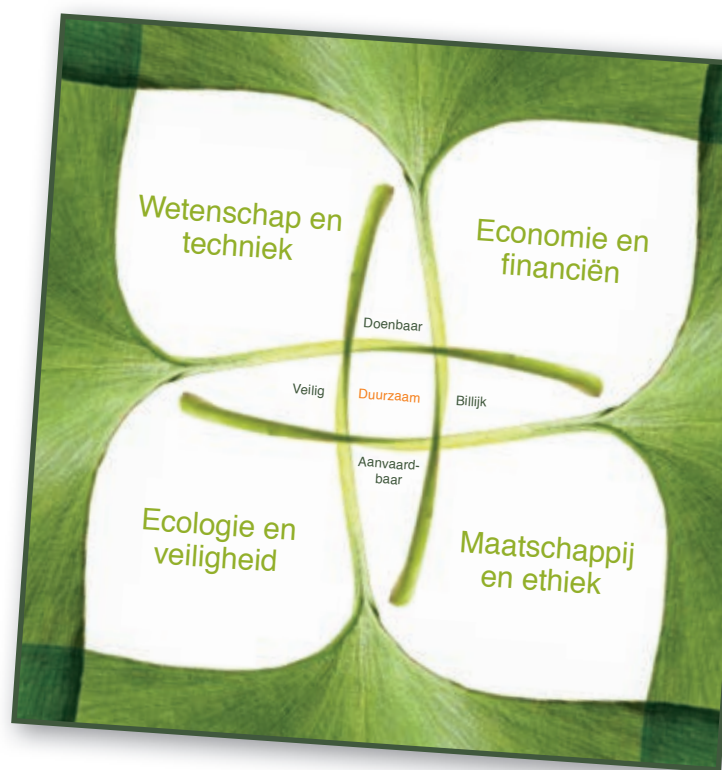


De geologische berging ontwikkelen en realiseren in het kader van een integrerend besluitvormingsproces

In het midden van de jaren negentig heeft NIRAS, in het kader van het programma voor het langetermijnbeheer van het afval van categorie A, een voor die tijd vernieuwende visie ontwikkeld aangaande de noodzaak om de wetenschappelijke en technische aspecten, enerzijds, en de maatschappelijke aspecten, anderzijds, op evenwichtige wijze te integreren in de ontwikkeling en realisatie van een bergingsinstallatie voor radioactief afval.

De participatieve werkmethode en het integrerend besluitvormingsproces die ontwikkeld werden in het kader van het programma voor het afval van categorie A en die verschillende buitenlandse programma's voor het beheer van radioactief afval hebben geïnspireerd, hebben geleidelijk ook het denken over het B&C-programma beïnvloed. Van 1974 tot het midden van de jaren 2000 werd bij de werkzaamheden in verband met het langetermijnbeheer van het B&C-afval inderdaad een belangrijke rol toebedeeld aan de technische en wetenschappelijke aspecten en aan de veiligheids- en milieubeschermingsaspecten, terwijl de maatschappelijke aspecten grotendeels over het hoofd werden gezien. Hierdoor was het onmogelijk een maatschappelijk draagvlak te creëren voor de beheeroplossing die in ontwikkeling is.

Door het belang van de maatschappelijke en ethische aspecten in het langetermijnbeheer van het radioactieve afval, rekening houdend met de uitdagingen van dit beheer, is NIRAS tot het besluit gekomen dat het noodzakelijk is een benaderingswijze te volgen die op evenwichtige wijze de vier onderling afhankelijke dimensies van een duurzame oplossing voor het langetermijnbeheer integreert, namelijk de milieu- en veiligheidsdimensie, de technische en wetenschappelijke dimensie, de financiële en economische dimensie, en de maatschappelijke en ethische dimensie. NIRAS acht een dergelijke benadering absoluut noodzakelijk.



In 2001 heeft NIRAS de noodzaak om de maatschappelijke en ethische dimensie, enerzijds, een volwaardige plaats te geven in het langetermijnbeheer van het B&C-afval en, anderzijds, op te nemen in een participatief besluitvormingsproces, voor het eerst in perspectief geplaatst in het contextueel document van het rapport SAFIR 2. Ze waren tevens opgenomen in de besluiten van de audit van het rapport SAFIR 2, die uitgevoerd werd onder de vlag van het NEA. Het auditrapport van het NEA bevestigde inderdaad het belang dat moet worden gehecht aan de maatschappelijke aspecten en de noodzaak voor het B&C-programma

om na te denken over de structuur van een besluitvormingsproces en, in het bijzonder, over de manier en het tijdstip waarop de belanghebbende partijen nog meer bij dit proces kunnen worden betrokken, waarbij de uitdrukking ‘belanghebbende partijen’ kan worden omschreven als de partijen die belang hebben bij het project of het proces of er belang in stellen, of die een rol spelen in het proces. In 2005 heeft het NEA zijn visie op de notie van besluitvormingsproces in het beheer van radioactief afval als volgt uitgelegd:

“In deze nieuwe context van besluitvorming is het duidelijk dat: a) Elke belangrijke beslissing over het langetermijnbeheer van radioactief afval gepaard moet gaan met een uitgebreide raadpleging van het publiek, waaraan zoveel mogelijk belanghebbende partijen moeten deelnemen. b) De publieke opinie, vooral op lokaal vlak, er niet klaar voor is om zich te verbinden tot onomkeerbare technologische keuzes die zij niet goed begrijpt en niet beheerst. c) Er verscheidene duizenden jaren nodig zullen zijn om nieuwe beheerwijzen te ontwikkelen en uit te voeren. De actoren hierin zullen dus de toekomstige generaties zijn. ‘Beslissen’ betekent dus niet langer dat onherroepelijk voor één enkele oplossing wordt geopteerd. Een beslissing vormt daarentegen voortaan een stap in een ruimer proces waarin de waaier van mogelijke keuzes voorzichtig wordt bestudeerd om de veiligheid en het welzijn van de huidige en toekomstige generaties zoveel mogelijk te vrijwaren, zonder hen hun vrije wil te ontnemen.” [vertaling van NIRAS]

In 2004, na de publicatie van het rapport SAFIR 2 en de internationale audit van dit rapport, belastte de voogdij NIRAS met de opdracht de verschillende mogelijke strategieën voor het langetermijnbeheer van het B&C-afval te evalueren en een maatschappelijke dialoog met alle betrokken partijen voor te bereiden. NIRAS nam daarop verschillende initiatieven om de bevolking te raadplegen, ter voorbereiding van de opstelling van het Afvalplan en van het SEA dat ermee gepaard diende te gaan, overeenkomstig de bepalingen van de wet van 13 februari 2006. Deze initiatieven vormden de eerste aanzet tot een geïntegreerde benadering van de vier dimensies van een duurzame oplossing voor het langetermijnbeheer van het B&C-afval.

In dezelfde geest heeft NIRAS krachtlijnen bepaald voor het besluitvormingsproces voor de ontwikkeling en geleidelijke realisatie van de langetermijnbeheeroplossing van het B&C-afval. NIRAS heeft in het kader van het Afvalplan een eerste ontwerp van dit proces uitgewerkt dat op termijn voorziet in de integratie van de bergingsinstallatie op lokaal vlak. De notie van lokale integratie stemt hier overeen met de bepalingen van de wet van 29 december 2010. Deze wet machtigt NIRAS inderdaad om de maatregelen te nemen die erop gericht zijn het maatschappelijk draagvlak te creëren en in stand te houden dat vereist is voor de integratie van een bergingsinstallatie in een lokale collectiviteit.

Het ontwerp van besluitvormingsproces dat NIRAS heeft ontwikkeld, dat formeel begint met de regeringsbeslissing, vormt een gespreksbasis die moet worden verrijkt en verfijnd, of zelfs gewijzigd, via overleg met alle belang-

hebbende partijen. Dit overleg zal de aanzet geven tot het integreren van een participatieve dynamiek in het B&C-programma. Het besluitvormingsproces moet immers de instemming van de belanghebbende partijen krijgen om te kunnen worden uitgevoerd. Deze belangrijke taak, die zal beginnen met het identificeren van de belanghebbende partijen, moet een antwoord bieden op de vragen wie zal beslissen over wat, wanneer, op welke bases en op welke manier. Met uitzondering van de bepalingen van de wet van 13 februari 2006 bestaat er immers momenteel geen normatief kader dat bepaalt hoe de verschillende stappen moeten worden genomen tijdens de periode tussen het nemen van een principebeslissing over het langetermijnbeheer van radioactief afval en de nucleaire vergunningsaanvraag die noodzakelijk is om de gekozen beheeroplossing te realiseren. De identificatie van de te nemen scharnierbeslissingen, van de belanghebbende partijen die bij de verschillende stappen van het besluitvormingsproces betrokken zijn, van de respectieve taken en verantwoordelijkheden of bijvoorbeeld ook van de ondersteunende documenten die moeten worden opgesteld, vormt hierbij een belangrijke uitdaging.

Het besluitvormingsproces zal moeten worden opgenomen in een nieuw normatief systeem, dat NIRAS en alle actoren waarmee zij zal moeten samenwerken, een voldoende stevige en stabiele basis biedt opdat hun werkzaamheden zich zullen ontwikkelen in een voldoende afgebakend kader.

Krachtlijnen van het besluitvormingsproces

NIRAS wenst dat het besluitvormingsproces voor de ontwikkeling en realisatie van een geologische bergingsoplossing voor het langetermijnbeheer van het B&C-afval een integrerend karakter heeft en bovendien de volgende krachtlijnen vertoont:

- stapsgewijs vooruitgaan,
- participatief zijn,
- aanpasbaar zijn,
- transparant en geloofwaardig zijn,
- de continuïteit garanderen, met inbegrip van de continuïteit van de kennis.

NIRAS heeft deze krachtlijnen bepaald op basis van, enerzijds, de werkervaring die zij heeft opgedaan in de partnerschappen met de lokale gemeenschappen in het kader van het dossier categorie A en van, anderzijds, de aanbevelingen van de deelnemers aan de initiatieven van maatschappelijke consultatie die zij in 2009–2010 heeft genomen inzake het langetermijnbeheer van het B&C-afval en van de goede praktijken die op internationaal vlak worden waargenomen. De concrete omzetting van deze krachtlijnen in het besluitvormingsproces en in het uit te werken normatieve systeem zal het voorwerp zijn van maatschappelijk overleg.

Belangrijkste lessen uit de Belgische ervaring inzake lokale partnerschappen

Deze lessen kunnen als volgt worden samengevat.

- De keuze van een institutioneel beleid voor het langetermijnbeheer vormt de eerste stap van het besluitvormingsproces dat de geleidelijke ontwikkeling en realisatie van het gekozen type van oplossing voor het langetermijnbeheer dient te begeleiden.
- De gekozen oplossing voor het langetermijnbeheer moet passen in een multidimensionaal kader dat een meerwaarde biedt voor de streek waarin ze zal worden gerealiseerd.
- De evaluatie en de studie van de mogelijkheid om de gekozen beheeroplossing te aanvaarden op het eigen grondgebied, inclusief het bepalen van de bijbehorende voorwaarden, moeten op vrijwillige basis plaatsvinden.
- De belanghebbende partijen die tijdens de verschillende stappen van het besluitvormingsproces betrokken zijn, moeten representatief zijn voor de maatschappelijke, politieke en economische actoren die het nauwst betrokken zijn bij de aan de gang zijnde stap.
- Het werkkader en de werkorganisatie moeten de participatiestructuur voldoende autonomie bieden opdat zij haar stempel op het project zou kunnen drukken.
- De lokale belanghebbende partijen moeten zich het project eigen kunnen maken door het medeontwerpen en -ontwikkelen van een geïntegreerd project dat een meerwaarde creëert voor hun regio.
- De investering in tijd en energie die verwacht wordt van alle belanghebbende partijen die betrokken zijn bij een participatief besluitvormingsproces is aanzienlijk.
- Het besluitvormingsproces moet aanpasbaar zijn en blijven; in het bijzonder moet het bij elke stap voorzien in de identificatie van de belanghebbende partijen die bij het proces moeten worden betrokken, in een duidelijke bepaling van hun taken en verantwoordelijkheden, vooral rekening houdend met de beslissing(en) die door de beschouwde stap beoogd wordt (worden), en in de afstemming van de toegepaste werkmethode op het specifieke karakter van de aan de gang zijnde stap.
- De gemeenten in de nabijheid van een site die gekozen werd voor de vestiging van een bergingsinstallatie moeten voldoende en te gelegener tijd betrokken zijn bij de verdere ontwikkeling van het geïntegreerde project.
- De besluiten en beslissingen die tijdens het besluitvormingsproces genomen worden, moeten gedocumenteerd en geargumenteed zijn.

De goede praktijken op het vlak van participatieve besluitvormingsprocessen voor het beheer van radioactief afval zijn terug te vinden in de aanpak die in de meeste geologische bergingsprogramma's in het buitenland worden gevolgd. Dit geldt zowel voor geavanceerde programma's als dat van Canada voor het langetermijnbeheer van het afval van de categorieën A&B, als voor programma's die momenteel ontwikkeld of gereorganiseerd worden en waarin zij opgenomen zijn in de vorm van aanbevelingen.

De goede praktijken die in het buitenland worden waargenomen, werden beschreven, geanalyseerd en samengevat in verschillende studies en/of verschillende werkgroepen op internationaal vlak, in het bijzonder

- het project CARL, waarbij de gevolgen werden geanalyseerd van het betrekken van belanghebbende partijen bij een besluitvormingsproces met het oog op het beheer van radioactief afval;
- het *Forum on Stakeholder Confidence (FSC)*, dat onder toezicht van het NEA opgericht werd om het delen van ervaringen te stimuleren inzake de wijze waarop het vraagstuk van de maatschappelijke dimensie van het beheer van radioactief afval moet worden aangepakt, en dat de manieren bestudeert waarop een doeltreffende dialoog met het publiek kan worden gevoerd om het vertrouwen in de besluitvormingsprocessen te versterken.

Goede praktijken waargenomen in het buitenland inzake participatieve besluitvormingsprocessen voor het beheer van radioactief afval

Belangrijkste lessen uit het project CARL. Men moet

- voldoende belang hechten aan het uitwerken en faciliteren van de participatieve processen, en daarbij in het bijzonder vermijden om 'ingevoerde' participatiemodellen als dusdanig te kopiëren, vermits elk land gekenmerkt wordt door een verschillende specifieke context (bijvoorbeeld op cultureel, maatschappelijk, technisch of wettelijk vlak), die het verloop van de participatieve processen kan beïnvloeden;
- voldoende financiële middelen en tijd uittrekken voor de participatieve processen en duidelijk de periode bepalen waarin elke belanghebbende partij betrokken wordt, alsook de omvang van de betrokkenheid die van haar verwacht wordt;
- voldoende aandacht besteden aan de ontwikkeling van de kennis en de deskundigheid van de belanghebbende partijen;
- de belanghebbende partijen transparantie en passende feedback garanderen;
- zorgen voor een correcte vertegenwoordiging van de betrokken bevolkingsgroepen;
- rekening houden met het feit dat er onder de bevolking talrijke standpunten bestaan over het beheer van radioactief afval.

Belangrijkste lessen uit de FSC-studie over de evolutie en de huidige praktijken inzake partnerschappen in dertien landen. Deze studie toont aan dat zich tijdens het afgelopen decennium belangrijke wijzigingen hebben voorgedaan in de medewerking van de burgers aan de oplossing van problematiek in verband met het beheer van radioactief afval: evolutie van de overdracht van informatie aan de lokale gemeenschappen en van de raadpleging van deze gemeenschappen naar een partnerschapbenadering, dit wil zeggen evolutie van een symbolische betrokkenheid naar een reële invloed van de burgers;

- evolutie van de rol van de lokale gemeenschappen die, in plaats van passief, actief wordt;
- ontwikkeling van een brede waaier van administratieve vormen van samenwerking;
- erkenning van de noodzaak en van de legitimiteit van maatregelen waarbij een zekere macht aan de gemeenschap wordt verleend en van sociaaleconomische voordelen;
- ontstaan van nieuwe idealen en nieuwe bases voor samenwerking, met name wederzijds leren, creëren van toegevoegde waarde voor de gemeenschap en/of de gastregio en duurzame ontwikkeling.

NIRAS zorgt ofwel rechtstreeks, ofwel met haar universitaire partners voor de verdere opvolging van de goede praktijken in het buitenland en van de aanbevelingen die op internationaal vlak worden geformuleerd.



NIRAS
Kunstlaan 14
1210 Brussel
Tel. +32 2 212 10 11
Fax +32 2 218 51 65
www.niras.be