

**Werkbijeenkomst
5 februari 2009 - MCE Brussel
in opdracht van**

**AFVALPLAN
NIRAS**

**Réunion de travail
5 février 2009 - MCE Bruxelles
pour le compte de**

**PLAN DECHETS
ONDRAF**

Bijeenkomst georganiseerd door NIRAS i.s.m. GreenFacts vzw
Réunion organisée par l'ONDRAF en collaboration avec GreenFacts asbl

Rapport opgesteld door het begeleiders- en rapportageteam
in opdracht van NIRAS

Rapport établi par les facilitateurs et l'équipe des rapporteurs
pour le compte de l'ONDRAF

9 maart 2009

Begeleiders- en rapportageteam

L'équipe des facilitateurs et des rapporteurs

Begeleiders/Faciliteurs: Stephane Delberghe, Barbara de Radiguès, Katrien Massa, Stef Steyaert,

Rapporteurs: Michel Albertijn, Kathleen Hoefnagels, Marieke Smeyers, Luk Vanrespaille

Coördinatie/Coordination: Francis Gastmans

V.U./ E.R.: Francis Gastmans, Runkstersteenweg 120 – 3500 Hasselt

Inhoud – Contenu

INLEIDING

- 1 De context
- 2 Een werkbijeenkomst met ‘sleutelfiguren’
- 3 Het verloop

INTRODUCTION

- 1 Le contexte
- 2 Une réunion avec des ‘figures clefs’
- 3 Le déroulement

HET RAPPORT (Nederlands)

Hoofdstuk 1: De vragen

- Vragen rond de inhoud van het Afvalplan
- Vragen rond het proces van de maatschappelijke consultatie
- Vragen rond het beslissingsproces
- Suggesties

Hoofdstuk 2: Krachtlijnen uit de eerste werkgroep: Waarden en principes

Hoofdstuk 3: Krachtlijnen uit de tweede werkgroep: Besluiten en beslissen

Hoofdstuk 4: Krachtlijnen uit de derde werkgroep: Intergenerationele billijkheid

Hoofdstuk 5: Krachtlijnen uit de vierde werkgroep: Actief of passief beheer

LE RAPPORT (Français)

Chapitre 1: Les questions

- Questions sur le contenu du Plan Déchets
- Questions sur le processus de consultation de la société civile
- Questions sur le processus de décision
- Suggestions

Chapitre 2: Lignes de force du premier groupe de travail: Valeurs et principes

Chapitre 3: Lignes de force du deuxième groupe de travail: Décisions

Chapitre 4: Lignes de force du troisième groupe de travail: Equité intergénérationnelle

Chapitre 5: Lignes de force du quatrième groupe de travail: Gestion active ou passive

Inleiding

1 DE CONTEXT

NIRAS wil in 2010 een Afvalplan overhandigen aan de overheid die haar in staat zal stellen om een principebeslissing te nemen voor het beheer op lange termijn van het radioactief afval van de categorieën B en C (langlevend en hoogactief afval). De overheidsinstelling wil de overheid de mogelijkheid bieden om een stap te zetten naar een evenwichtige visie en een verantwoorde keuze voor het beheer op lange termijn. De instelling acht zo'n stap noodzakelijk en dringend.

De wet van 13 februari 2006 schrijft een wettelijke procedure voor waarin ondermeer een raadpleging van de bevolking is voorzien gedurende 60 dagen.

NIRAS wil echter reeds bij het schrijven van het Afvalplan kunnen rekening houden met de bekommernissen en de aandachtspunten die leven bij de bevolking. De instelling wil kunnen steunen op de uitgangspunten, overtuigingen, waarden en principes die vandaag leven in de samenleving. Kort gezegd, NIRAS wil een breed maatschappelijk draagvlak voor haar voorstel.

Om dit doel te bereiken is er meer nodig dan de wettelijke raadpleging. NIRAS zal daarom in 2009 een aantal initiatieven nemen om de kennis te verwerven die ze meent nodig te hebben (via een maatschappelijke consultatie) en om de bevolking vooraf te betrekken bij de besluitvorming (via een participatieve consultatie).

2 EEN WERKBIJEENKOMST MET 'SLEUTELFIGUREN'

NIRAS achtte het nuttig om haar ideeën over de aanpak van een maatschappelijke consultatie eerst te toetsen aan een groep van deskundigen. De groep die niet té uitgebreid kon zijn voor dit doel moest interdisciplinair zijn en uit personen bestaan met een specifieke deskundigheid.

Zo goed als alle uitgenodigde personen hebben positief gereageerd en de meesten (53) waren aanwezig op 5 februari in het MCE. Gedurende vier uren werd er intens geluisterd en gesproken. De deskundigheid en de competenties die aldus waren verzameld, zorgden zowel inhoudelijk als relationeel voor een diepgaand gesprek rond de voorliggende vragen.

3 HET VERLOOP

Na enkele presentaties door medewerkers van NIRAS konden de deelnemers, verdeeld in acht groepjes, alle vragen stellen die de informatie bij hen opriep. Enkele vragen kregen onmiddellijk een antwoord. De andere vragen zal NIRAS later beantwoorden. U vindt de lijst met de vragen in dit rapport zoals ze werden opgetekend door de begeleiders.

Na een korte pauze werd er gewerkt in vier groepen. Iedere groep had een eigen thema.

- 1) Besluiten en beslissen in situaties met veel onzekerheid of grote complexiteit.
- 2) Waarden en principes als basis voor het beheer op lange termijn
- 3) Intergenerationele billijkheid voor een termijn die honderden generaties omspannt.
- 4) Passief of actief beheer als strategie voor een langetermijnoplossing

De resultaten van die groepen vindt u terug in de vier hoofdstukken van het rapport.

Introduction

1 LE CONTEXTE

L'ONDRAF veut soumettre au gouvernement en 2010 un Plan des Déchets qui permettra à ce dernier de prendre une décision de principe sur la gestion à long terme des déchets radioactifs de catégories B et C (déchets de longue durée de vie et hautement radioactifs). L'ONDRAF souhaite par ce document permettre au gouvernement de faire un pas dans la direction d'une vision équilibrée et d'un choix responsable pour la gestion à long terme de ces déchets. L'organisation considère une telle étape comme nécessaire et urgente.

La loi du 13 février 2006 décrit la procédure légale qui comprend une enquête publique de 60 jours.

L'ONDRAF souhaite prendre en compte les préoccupations et les questions de la population déjà lors de la rédaction du Plan Déchets. L'ONDRAF veut appuyer son plan sur les hypothèses, les croyances, les valeurs et les principes qui vivent aujourd'hui dans la société. En bref, l'ONDRAF veut une assise sociétale forte pour sa proposition de Plan.

Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire d'aller plus loin que l'enquête publique prévue dans la loi. Pour cette raison, l'ONDRAF va prendre en 2009, un certain nombre d'initiatives en vue d'acquérir les connaissances qu'il considère comme nécessaire de disposer (par le biais d'une consultation) et de déjà intéresser la population au processus de décision (par le biais d'une consultation participative).

2 UNE RÉUNION AVEC LES « FIGURES CLEFS »

L'ONDRAF a jugé utile de tester la manière dont il avait prévu d'organiser la consultation du public au près d'un groupe de personnes clefs. Ce groupe fut voulu de taille limitée, interdisciplinaire et composé de personnes aux compétences spécifiques.

Toutes les personnes invitées ont répondu positivement, et la plupart (53) étaient présentes à la réunion du 5 février au MCE. Quatre heures d'écoute et de parole où les expertises et les compétences rassemblées ont approfondi les questions posées à la fois par rapport au contenu que du point de vue relationnel.

3 LE DÉROULEMENT

Après quelques présentations par des membres de l'ONDRAF, les participants se sont répartis en huit groupes, afin d'exprimer toutes leurs questions sur les informations présentées. Certaines de ces questions ont donné lieu à une réponse immédiate, l'ONDRAF s'étant engagé à répondre aux autres plus tard. Vous trouverez dans ce rapport la liste complète des questions telles qu'enregistrées par les rapporteurs.

Après une courte pause, le travail a continué en quatre groupes; chaque groupe développant un des thèmes suivants :

- 1) Le processus décisionnel et la prise de décision dans des situations avec beaucoup d'incertitudes ou de complexité.
- 2) Les valeurs et les principes comme base pour la gestion à long terme
- 3) l'équité intergénérationnelle pour une période qui s'étend sur des centaines de générations.
- 4) la gestion active ou passive comme stratégie pour une solution à long terme

Les résultats de ces groupes se retrouvent dans les quatre chapitres de ce rapport.

**AFVALPLAN
WERKBIJEENKOMST
5 februari 2009
RAPPORT**

Hoofdstuk 1

Vragen

Vragen rond de inhoud van het Afvalplan

- Welke waarden (menselijk, ethisch, moreel, andere...) kan men verbinden met een technisch proces (beheer op lange termijn)?
- Waarom geen export overwegen met garanties op het vlak van duurzaamheid?
- Zijn deze thema's ook internationaal gekozen?
- Wat in verband met hoeveelheid?
- Kan men niet denken aan een gericht beheer van het afval? Lenen sommige typen zich niet beter tot storten op lange termijn (en evenmin te dichtbij), terwijl andere in de toekomst opgewerkt kunnen worden?
- Welke zijn de acties om op lange termijn brandstof op te werken?
- Wat is het resultaat van het huidige wetenschappelijke onderzoek. Hoe zeker zijn we erover?
- Wat zal het totale kostenplaatje zijn + wie zal dat dragen?
- Beleid van afval in relatie tot toekomstige perceptie?
- Thema passief/actief: is dit relevant omdat op termijn het systeem toch passief zal worden passief (honderdduizenden jaren) ... wat zou het voordeel zijn van actief? Het kan er altijd terug uitgehaald worden.
- Is een passief beheer van een ondergrondse berging geen groot risico voor de volgende generaties? Of voorziet u toch een noodscenario?
- Moeten de voordelen van nucleair ook niet aan bod komen?
- Aangezien er nog slechts uraniumreserves zijn voor enkele decennia en het afval een levensduur heeft van verscheidene honderdduizenden jaren, heeft het thema van de "intergenerationele billijkheid" dan wel zin?
- België is een land met een hoge bevolkingsdichtheid. Heeft men rekening gehouden met de mogelijkheid om een project uit te werken in een "gunstiger gelegen" plaats elders op de wereld?
- Wordt de keuze actief of passief beheer niet gedictieerd door de snelheid waarmee de technologie evolueert?
- Waarom passief beheer rechtstreeks te linken aan berging?
- Reikt de scope van wat voorgesteld zal worden tot het formuleren van aanbevelingen, bijvoorbeeld over het reduceren van de afvalproductie via de vervanging door nieuwe centrales?
- De vervuiler betaalt! Maar wat als in 2040 50% van de Belgische elektriciteit uit Franse nucleaire centrales komt?
- Hoe het onderscheid maken tussen inter- en intragenerationele billijkheid?
- NIRAS zegt klaar te zijn voor een principebeslissing. Is deze beslissing al gebaseerd op waarden en principes?
- Welke is de bestaansduur van NIRAS?
- Is de 'onzekerheid' rond de verschillende oplossingen stabiel of evolueert deze sterk?
- Welke vooruitgang mag met de komende jaren nog verwachten? Welke zijn de trends?
- Hoe een zo betrouwbaar mogelijke financiering van het afvalbeheer verzekeren? Welke kennis hebben we over de kosten van het langetermijnbeheer, in zijn actieve of passieve vorm?

- Welke zijn de strategieën voor een herverdeling van de lasten?
- Waar stopt “vervuiler betaalt” in de tijd?
- Welke zijn de beschikbare middelen (financieel, menselijk, ...) voor het “beheer” van het afval en om de risico’s te dekken (= hoe ziet de verzekeringspolis eruit). Waar komen ze vandaan en hoe worden ze vandaag gebruikt?
- Welke zijn de concrete alternatieven? Gegeven de zeer lange termijn versta ik niet dat men binnen de strikt wettelijke condities moet blijven (berging in België).
- Intergenerationele billijkheid – kunnen we de kwestie van het nucleair afval los zien van de andere “lasten” (zoals de klimaatwijziging)?
- Hoe kan men een financiële raming maken van een proces zeker als het actief is, als het over duizenden jaren loopt?
- Zullen we niet geconfronteerd worden met de noodzaak om de risico’s op lange termijn van een definitieve opslag te vergelijken met diegene die voortvloeien uit het gebruik van andere vormen van energie dan de nucleaire?

Vragen rond het proces van de maatschappelijke consultatie

- Zijn er parallel met het beslissingsproces op lange termijn regelmatige consultaties voorzien om de aanbevelingen bij te sturen, meerbepaald om er de stappen in te integreren om de publieke opinie te “overtuigen”?
- Hebben wij niet meer informatie over de mogelijke opties voor opslag nodig om over mogelijke ethische, kosten-, ...- aspecten vragen te stellen?
- Is het een discussie over principes of over opties?
- Lot van “advies”: is het een BINDEND advies dat uit de bevraging komt?
- Stroomopwaarts van de procedure is een extralegale raadpleging voorzien. Als die voldoende publiciteit krijgt zal dat resulteren in tal van interventies die alle richtingen zullen uitgaan. Wat wordt er van die overlegfase verwacht en hoe zullen de vaststellingen gekanaliseerd worden (+ welke documenten worden ter beschikking gesteld van de bevolking?) - Besluiten en beslissen
- In dit stadium wordt door NIRAS een oplossing aangeprezen. Zullen de alternatieven aan de bevolking voorgesteld worden en zal deze de kans krijgen om zich daar op een geïnformeerde wijze over uit te spreken?
- Is het de bedoeling om zelf het warme water uit te vinden? Starten met een vergelijking met het buitenland.
- Er wordt gevraagd naar beoordeling van de impact; moet die impact dan niet nauwkeuriger omschreven worden? Wat wordt veilig geacht? Hoe lang kan men de goede werking van de geologische laag garanderen?
- Hoe ziet NIRAS de rol van het onderzoek naar nieuwe methodes die de radiotoxiciteit van nucleair afval kunnen verminderen in het kader van de definitieve berging? Blijft onderzoek naar berging fundamenteel belangrijk in het verdere proces van berging bij een beslissing rond definitieve opslag na 2010?
- Krijgen de deelnemers wetenschappelijke informatie over de vier opties?
- Quid participatie via de expertise van bestaande adviesraden? Moeten die gezien het belang van de materie niet wezenlijk en vroeger in het proces worden betrokken?
- Beslissen om niet te beslissen. Is dat een juiste vraagstelling? Niet te beslissen in welke fase? Hoogactief afval vloeibaar houden? Niet opwerken?
- In fine is het probleem een bescherming van mens en milieu tegen een radiologisch gevaar. Vraag: waarom is de medische wereld afwezig?

- Hoe zullen de inschattingen gepresenteerd worden? Indicatoren (soorten, presentatie, meting, weging, ...)
- Hebben we alle info om het consultatieproces te starten?
- Waarom het debat nu voeren? Dringendheid, economische noodzaak, O&O?
- Hoe gebeurt de informatie-input naar de geconsulteerde leken? Is er een ruime stuurgroep van experts? Wie doet kwaliteitscontrole?
- Waarom geen professioneel omkaderde participatieve technology assessment-benadering?
- Het proces (beslissing en consultatie) krijgt te weinig tijd. Vergelijk het probleem met de ring rond Antwerpen (Lange Wapper).
- Hoe wordt voorzien dat de consultatie van de bevolking met voldoende kennis van deze moeilijke materie zal verlopen?
- Zal bij de consultatie rekening gehouden worden met de kenniskloof bij de actoren?
- Heeft het hoegenaamd zin om situaties of scenario's trachten in te schatten of te ontwikkelen op een tijdschaal die verder gaat dan de ontwikkelingsgeschiedenis van bij voorbeeld de mens?
- Hoe de burger informeren over de kostprijs van de risico's: het risico op een ongeval is heel, heel klein (± 0) maar de schade die dan veroorzaakt wordt heel erg aanzienlijk ($\pm \infty$)?
- Hoe worden de resultaten van de consultatie verwerkt?
- Welke reden is er om te veronderstellen dat voor beslissingen op zeer lange termijn een directe democratie meer garanties biedt dan een representatieve democratie
- Frans onderzoek uit 2005 schijnt aan te tonen dat het kiezen van een oplossing op zeer lange termijn (meer dan 10.000 jaar) de geloofwaardigheid van de wetenschappen aantast. Is het dan niet beter om te proberen e overtuiging ingang te doen vinden dat we onze ambities in de tijd moeten beperken?
- Wordt dit geen PR-campagne?

Vragen rond het beslissingsproces

- Moet België deze beslissingen als 'geïsoleerd land' nemen of in overleg met andere landen zoals Frankrijk?
- Hoe verhoudt zich het NIRAS werkprogramma van vandaag tot deze besluitvorming? Het programma opgeschort tot hier beslist is?
- Welk beslissingsproces wordt verondersteld gevolgd te worden na dit overleg (blijft onduidelijk)?
- Welke beslissingscriteria voor actief/passief beheer: hoe meten?
- Het vervolg van het beslissingsproces: het onderscheid maken tussen principebeslissing (plan) en beslissing omtrent de optie (project).
- Het grote probleem is de voorbereiding van het publiek, in het algemeen en ook lokaal, om een oplossing te aanvaarden. Bestaat vandaag de vrees niet dat geen enkele oplossing, hoe goed ze ook mag zijn, aanvaard zal worden?
- Beslissingsproces. Probleem over millennia. Wie beslist? (regio, staat, EU, UNO, ...) Wat is de zin van een Belgische beslissing in 2010?
- Welke partijen zijn het die zullen beslissen over de aanvaardbare risiconiveaus voor het project?
- Beslissingsorganogram - opmerking: de beslissingspistes in het organigram lijken wat zwart-wit. Het volgen van een actief of passief beheer mag bijvoorbeeld niet uitsluiten dat nieuwe technologie wordt geïntegreerd in de loop van het beheersproces. Hoe exclusief en gescheiden moeten de diverse pistes worden opgevat?

- Welke criteria zal NIRAS / de regering gebruiken om te beslissen? Om een oplossing te aanvaarden of te verwerpen?
- Wie beslist wanneer over het feit of de voorgestelde technische oplossing voldoet?

Suggesties

- Actief / passief beheer: veronderstelt lasten / risico's voor de toekomstige generaties.
- Internationale solidariteit (vgl. Probleem Kyoto)
- Voorstel: waarom niet werken als volgt? Definieer de "baseline" met duidelijke beslissingsmomenten en duid aan welke beslissingen reversibel zijn (reversibiliteit van de beslissingen). Beschouw dan ook parallelle paden: • verglazing gebruikte splijtstof/reprocessing, • Europees kader, • nucleaire uitstap opheffen, • nieuwe technologieën, • verhoging burn up
- Het schijnt me moeilijk om thema's 1, 3 en 4 te scheiden. Thema 2 (besluiten en beslissen) is duidelijk een gescheiden thema.
- Verduidelijken van de termen WAARDEN & PRINCIPES om verwarring te vermijden!
- Verduidelijken van de milieucomponenten die in rekening worden genomen: • vervollediging van duurzaamheid, • voorzorgbenadering, • communicatie en participatie over het ganse proces
- Referentiescenario + waaier nucleaire opties. Maak duidelijk wanneer en hoe: • reversibiliteit van de beslissingen, • reversibiliteit van de uitvoering
- Open framing van de thematiek: waarborg door een zeer ruime, maatschappelijke stuurgroep
- Nucleaire technologie – keuzes (scope) in zijn geheel
- Billijkheid tussen generaties / passief of actief beheer - vergelijking met andere situaties - toxisch industrieel afval (lood, munitie 14-18) - "natuurlijke" kernreactor in Guinée [eigenlijk Gabon, n.v.d.r.] (diameter 20 km) x 1.000 jaren.
- Om de principebeslissing al dan niet nu te kunnen nemen moet er informatie zijn over: • welke onzekerheden? • welke stand van zaken van het onderzoek?

Hoofdstuk 2

Krachtlijnen uit de eerste werkgroep: waarden en principes

Doelstellingen uitklaren

Voorafgaand aan elke discussie moeten de doelstellingen van de participatieve consultatie uitgeklaard worden. Deze zijn misschien helder voor NIRAS, maar dienen even duidelijk gemaakt te worden voor de deelnemers aan de consultatie.

Resultaten meten

Doelstellingen formuleren is één ding, maar aan het eind van het proces dient ook de balans te worden opgemaakt: zijn de doelstellingen bereikt? Daarom moeten er van bij de start objectieve, meetbare indicatoren geformuleerd worden om het succes van het participatieproces te kunnen beoordelen.

Beoordeling van de vraagstelling

Zich herhalende vragen

De discussiegroep beoordeelde de kwaliteit van de voorgestelde vragen rond waarden en principes:

1. Wat is de basis van een evenwichtige beslissing?
2. Welke afwegingen moeten gemaakt worden?
3. Wat is een duurzame beheersoplossing?

De vragen leunen te dicht bij elkaar aan. In feite wordt drie keer dezelfde vraag gesteld.

Demarcatie met de andere thema's

De grens met de andere discussiethema's is vaag. Vooral het verband tussen waarden en normen en het thema van de intergenerationele billijkheid kan niet losgekoppeld worden. Intergenerationele verantwoordelijkheid is één van de waardeprincipes.

Begripsverheldering

Opletten met de techniciteit van de vragen. Al snel vervalt men in jargon, wat een publieksconsultatie bemoeilijkt. Verwijzen naar de afvalcategorie is bijvoorbeeld te abstract voor een niet-expert.

Ook terminologie die op het eerste zicht eenvoudig lijkt, vraagt om afbakening. Duurzaamheid, bijvoorbeeld, is een te vaag begrip dat vele definities kent. Welke definitie worden de participanten verondersteld te hanteren?

Aanvaardbaar/niet-aanvaardbaar

Bij gebrek aan een ideale oplossing moet het debat afgestemd worden op aanvaardbaar versus niet-aanvaardbaar. De vraagstelling hier rond centreren, opent de deur voor een realistische discussie, die niet afglijdt naar utopische pistes.

Beide opties moeten de participanten ook tegenover elkaar kunnen zetten: 'Wat vind ik aanvaardbaar? Wat vind ik absoluut onaanvaardbaar?'

Inhoud en proces

Bij een consultatie moet het de participanten duidelijk zijn dat de discussie zowel over het proces als de inhoud van het afvalplan gaat.

Participanten informeren

Om het debat te starten, hebben de participanten meer informatie nodig. Ze moeten weten waarover het gaat. De manier waarop en de mate waarin de deelnemers geïnformeerd moeten worden, staat ter discussie. Mogelijke werkwijzen:

1. Een fictief scenario

Een fictief scenario voorleggen, spreekt tot de verbeelding en scherpt de geesten aan. Het biedt de participanten een vertrekpunt en geeft aan met welke ethische aspecten ze allemaal rekening moeten/kunnen houden: maatschappelijke kost, intergenerationele erflast, ...

2. Waarden- en principeslijsten

Laat participanten werken aan de hand van een waarden- en principeslijst waarin ze zelf aangeven welke waarden en principes ze het belangrijkste en welke ze niet belangrijk vinden bij een keuze rond de berging van nucleair afval.

Een keuzelijst hoeft niet exhaustief te zijn. De betrokkenen kunnen zelf eigen waarden aan de lijst toevoegen. Net als een fictief scenario, biedt een dergelijke lijst een vertrekpunt die de betrokkenen aanzet tot verder nadenken.

Bij het werken met een waarden- en principeslijst kan een traject uitgewerkt worden waarbij de participanten hun keuzes steeds verder verfijnen. Een voorbeeld:

Een participant vindt 'maatschappelijke kost' aan als belangrijk principe. Die keuze genereert meteen een nieuwe, meerkeuzevraag in trant van 'Hoeveel mag de maatschappelijke kost van de afvalberging op niveau van de individuele burger bedragen?

tot X euro

tussen X en Y euro

tussen Y en Z euro

meer dan Z euro

De deelnemer vindt de optie aan die aansluit bij zijn of haar oordeel. Indien wenselijk kan vervolgens binnen de gekozen optie verder verfijnd worden.

3. Bestaande opties uitzetten

Zet de bestaande scenario's tegenover elkaar uit, geef telkens een beknopte beschrijving en duid per scenario aan welke impact dit heeft op waarden en principes. De gesuggereerde werkwijze is vergelijkbaar met diegene waarbij bij de aankoop van een nieuwe wagen verschillende merken en hun karakteristieken tegenover elkaar worden uitgezet. De participant maakt een keuze door de kenmerken (prijs, cilinderinhoud, verbruik...) te rangschikken (meest belangrijk → minst belangrijk) en deze vervolgens onderling te vergelijken.

Hoofdstuk 3

Krachtlijnen van de tweede werkgroep: Besluiten en beslissen

Er is een nog grotere transparantie gewenst

Een hele reeks opmerkingen kan onder één noemer bijeengebracht worden: er blijft een gebrek aan duidelijkheid. Het gaat daarbij niet om de technische onzekerheden maar om verwarring omtrent het overleg zelf, de uiteindelijke bedoeling ervan, maar ook zijn verloop en organisatie.

Enkele voorbeelden: omvat het afval waarover het hier gaat ook toekomstige soorten en zelfs het afval van centrales van de toekomstige generatie(s)? Welke zijn de doelstellingen van het proces en de beslissingscriteria? Zijn er geen alternatieven die in dit stadium nog niet aan bod komen? Welke zijn de gevolgen van *alle* beslissingen, inbegrepen die om niet te beslissen?

En in elk geval moet er een oplossing gevonden worden voor de perceptie bij de bevolking, ongeacht waar ze vandaan komt, dat het eigenlijk gaat om de vraag «klei of niet?».

Meer tijd zou wenselijk zijn

Andere min of meer vergelijkbare processen hebben jaren in beslag genomen, alhoewel ze stukken minder ingewikkeld waren dan de vragen die nu voorliggen. Ook kan men zich afvragen waar de dringende noodzaak vandaan komt om nu en op die korte termijn een bevraging te organiseren?

Anderzijds is er ook het gevoel dat het altijd wel nog te vroeg zal zijn. De kennis en de technologische knowhow blijven voortdurend evolueren maar we vertrekken niet van nul. We beschikken over een voldoende kennisbasis om een pragmatische houding aan te nemen. Een absoluut criterium daarentegen om te beslissen welk kennisniveau als toereikend kan worden beschouwd hebben we niet en een dwingende reden om nog langer te wachten is er evenmin. Laat er ons dus maar aan beginnen en stap voor stap evolueren, in de wetenschap dat geen enkele opinie ooit als definitief kan beschouwd worden. Gezien de vele onzekerheden, zou het overigens naïef zijn om een correct afgelijnd antwoord te verwachten. Wat men bovendien ook beslist, en zeker in een zich globaliserende internationale context, de discussie zal nooit beëindigd zijn.

Samenvattend is de timing in elk geval een aspect dat al onze aandacht verdient.

De kwaliteit van het proces

De kwaliteit van het proces speelt op verschillende niveaus. Hierboven werden al de transparantie en de timing aangehaald. Daarbij komt nog de noodzaak van een goede technische documentatie die toegankelijk, volledig, neutraal en up-to-date is. Ook de vraag naar een begeleidend comité, voor het gemak en bij gebrek aan concretere term maar ‘ethisch comité’ genoemd, kadert in een bezorgdheid om de kwaliteit. Het spreekt vanzelf dat de neutraliteit van dat comité boven elke twijfel verheven zal moeten zijn.

Er kan onmogelijk een goed antwoord verwacht worden op een slecht gestelde vraag. Laat ons dus de nodige voorbereidingstijd voorzien voor alle deelnemers en betrokken partijen. In dat verband moeten we ons ook bewust zijn van de onvermijdelijke verschillen in achtergrond en kennis, en er een geschikte oplossing voor vinden.

De neutraliteit van het proces

Ondanks het feit dat een kwaliteitsproces zonder enige twijfel een neutraal proces moet zijn, georganiseerd en begeleid door een onafhankelijk team, is neutraliteit belangrijk genoeg om er een afzonderlijk punt van te maken. Het heeft inderdaad geen zin om de burger of wie dan ook te betrekken bij een proces waarvan de geloofwaardigheid te wensen laat. Concreter is het minste dat men kan verwachten van een oefening rond een waaier aan verschillende opties dat die opties stuk voor stuk gelijkwaardig zijn, dat de beslissing met andere woorden nog niet genomen is. Anders gezegd moet NIRAS kost wat kost vermijden een concrete optie naar voor te schuiven of ook maar de indruk te wekken omgeven te zijn door lobbyisten die in deze of gene richting werken.

In bulk, nog enkele tips, ideeën, suggesties

- Het zou wenselijk zijn om de dialogen “overall” te organiseren, niet alleen in Brussel.
- Hoewel discussies rond thema’s zoals kernafval ongetwijfeld altijd een ideologisch kantje zullen hebben, moet de organisatie erop toezien dat versturende aspect in de mate van het mogelijke te neutraliseren en in de perken.
- Het overleg moet voldoende publiciteit krijgen om de publieke opinie erbij te betrekken, ook de burgers met andere woorden die er niet concreet en persoonlijk aan deelnemen.
- De materie is bijzonder technisch. De aanpak van het afvalplan van NIRAS, met zijn juridische en maatschappelijke aspecten is niet makkelijk te communiceren. Daarom zou het wenselijk zijn om elke dialoog nog eens te laten voorafgaan door een korte maar kwaliteitsvolle, NEUTRALE informatiesessie.
- Gezien het grote aantal parallel lopende processen en alleen al vanuit het perspectief van de motivatie moet men proberen zo duidelijk mogelijk te zijn over het «gewicht» van de bijdrage van de deelnemers.

Hoofdstuk 4

Krachtlijnen uit de derde werkgroep: Intergenerationele billijkheid

Hoe ver kijken we in de toekomst?

De opslag van radioactief afval blijkt vooruit over een erg lange horizon — tienduizenden jaren. Dat denken op reusachtig lange termijn is een nieuw concept voor onze samenleving. Zelfs een veelomvattende en ingrijpende problematiek als klimaatverandering beperkt zich tot één à twee generaties vooruit denken.

Met dat langetermijndenken moeten we mee leren omgaan. De vraag is of we daartoe in staat zijn en of het zelfs maar relevant is om het te proberen. We zijn tot op heden niet eens bijzonder succesvol met kortetermijndenken: vaak zitten onze prognoses op tien of twintig jaar er danig naast.

Ook op participatief en communicatief vlak, bezit dat langetermijndenken angeltjes. We kunnen de ‘lange termijn’ niet voldoende onderbouwen. Uitspraken op lange termijn worden daarom als onbetrouwbaar gepercipieerd. En als ze gebeuren, dan ondergraaft die perceptie meteen de geloofwaardigheid van andere uitspraken op korte termijn. Daarom lijkt het beter om de lange termijn niet te benadrukken in de communicatie. Het is een pleidooi om de communicatie te richten op de ‘korte termijn’, zijnde een horizon van één à twee generaties.

Dat neemt niet weg dat er vragen zijn bij het academische onderscheid tussen korte termijn en lange termijn. De implicaties liggen in dezelfde lijn. Goed anticiperen voor de eerstkomende generaties, impliceert ook op langere termijn werken. Technisch kan er echter wel een verschil zijn in de optimale oplossingen voor korte termijn of voor lange termijn.

Over het concept ‘billijkheid’

Het concept ‘billijkheid’ is multidimensioneel: als ethische waarde, financieel-economisch, besluitvorming, verantwoordelijkheid, risicoanalyse, ... Intellectueel stimuleert het concept en dwingt het tot nadenken. Enkele voorbeelden:

- Kunnen we geloofwaardig over ‘billijkheid’ praten? We praten zonder tegenpartij, want de volgende generaties zitten niet mee aan de tafel. Wat wij billijk vinden, hoeven de volgende generaties daarom niet billijk te vinden;
- Is de ‘billijkheid’ over de opslag van radioactief afval eigenlijk te isoleren? Onze samenleving geeft een heel pakket door aan de volgende generaties, met problemen, verwezenlijkingen, uitdagingen, ... We geven ‘de wereld’ door.
Maar wanneer alles opeengestapeld wordt, is een concrete oplossing onmogelijk. Het billijkheidsvraagstuk verwordt tot een filosofische vraag.

Wel is duidelijk dat billijkheid communicatief een erg moeilijk concept is: is dat communiceerbaar naar het brede publiek? Het is te overwegen om in de formuleringen ‘billijkheid’ te vervangen door ‘verantwoordelijkheid’. Dat is een enger begrip, maar met een duidelijker impact. Iedereen kan er zich wat bij voorstellen: onze verantwoordelijkheid voor pakweg onze kinderen en kleinkinderen.

Hoeveel context nemen we mee in de discussie?

De opslagproblematiek speelt zich af in een complexe omgeving: het bredere afvalbeleid, de mogelijke impact van klimaatverandering op de opslagkeuze, ... Hoeveel laten we daarvan

meespelen? De opslagproblematiek raakt aan erg veel, maar we moeten afbakenen om beslissingskracht te houden. Teveel context bemoeilijkt het beslissen.

Vanuit welk ethisch kader gaan we met burgers aan de slag?

Communicatie vertrekt vanuit een kader. Dat mag best ergens geëxpliciteerd worden. Dat kader beïnvloedt namelijk de inhoud. ‘Veiligheid’ is een voor de hand liggende thematiek, maar pakweg ‘alertheid’ benadrukken is ook een valabele boodschap.

We gaan impliciet te makkelijk uit van een ‘veiligheidsaanpak’.

Bundeling met de verschillende opties

Enkel over billijkheid praten, zonder de concrete opslagopties eraan te koppelen, is een intellectueel waardevolle oefening. Maar ze is in de huidige context artificieel. Het isoleren en grondig aanpakken van de ‘billijkheidsdiscussie’ vergt onderzoek, denken en discussie, en de nodige tijd. Dat alles is er niet.

Daarom kan de ‘billijkheidsdiscussie’ best gekoppeld worden aan de concrete opslagopties. Die verschillende opties en hun implicaties leveren dan input voor de billijkheidsdiscussie. Werken met scenario’s verduidelijkt bovendien — wat is de impact van optie x? — zodat de billijkheidsdiscussie een concretere inhoud krijgt.

Het expliciteren van de opties voorkomt ook vermoedens van een verborgen agenda. Wanneer participatie op een abstract niveau gehouden wordt, interpreteren mensen dat makkelijk als een schijntraject dat een reeds genomen beslissing moet valideren.

Gezien bovenstaande visie — expliciteer de opties — past thema vier (passief versus actief beheer) niet als participatief thema. Het is als veeleer een technische keuze en als zodanig één van de opties.

Maak de communicatie concreet

Binnen de werkgroep heerst een hoop op concrete, bevattelijke communicatie. De afvalopslagproblematiek is uitgesproken technisch en complex. Het zou contraproductief zijn mocht de participatie verdrinken in vakjargon en techniciteit.

Hoofdstuk 5

Krachtlijnen vierde werkgroep: actief of een passief beheer

Hoe de vraag ‘actief of passief beheer’ formuleren in de participatieve consultatie?

Bijzonder complexe materie vraagt om duiding

De consultatie vraagt eerst duiding over de opties, met een grondige uitleg voor de gewone burger: basisinformatie in eenvoudige, niet technische taal. Een objectieve oplijsting van de voor- en nadelen van beide opties is noodzakelijk. Geen van beide opties biedt immers honderd procent garantie.

De woorden ‘actief’ en ‘passief’ hebben al een connotatie

‘Passief’ heeft bij het brede publiek een negatieve connotatie – ‘niets doen’ - die een eventuele keuze voor deze optie beïnvloedt. Een goede definitie is noodzakelijk om een verkeerde perceptie van de opties te vermijden.

(On)omkeerbaarheid van de opties en tijdsperspectief

De keuze moet gekoppeld worden aan de omkeerbaarheid of onomkeerbaarheid ervan. Een keuze voor een passief beheer is niet noodzakelijk een definitieve keuze. Hetzelfde geldt voor een actief beheer. Tijdelijk actief of passief beheer kan een tussenoplossing zijn. De techniek gaat vooruit. Mogelijk is een actief beheer na een tijdelijk passief beheer de beste optie.

De omkeerbaarheid helpt ook het tijdsperspectief te overbruggen, hetgeen het maatschappelijk draagvlak doet toenemen. Hierbij rijst de vraag of er een ‘point of no return’ bestaat.

Welke keuze voorleggen in de maatschappelijke consultatie?

Moet men bij een brede maatschappelijke consultatie – die ook leken in deze materie bevraagt - wel de keuze tussen een actief en een passief beheer voorleggen? De keuze is volgens enkele deelnemers te complex om aan een breed publiek voor te leggen. Mogelijke alternatieven voor de keuze tussen actief en passief beheer bij de maatschappelijke consultatie zijn:

NIRAS schuift een referentiescenario naar voor

NIRAS bezit de technische kennis. De bevolking en het middenveld bezitten deze kennis niet. NIRAS schuift een beargumenteerd referentiescenario. Ook de alternatieven komen daarbij aan bod, inclusief een toelichting waarom niet voor die optie gekozen werd.

Stakeholders spreken zich uit over het referentiescenario of de opties

Bij het naar voor schuiven van een referentiescenario kunnen milieuorganisaties en andere stakeholders zich (publiekelijk) uitspreken over de keuze. Dit versterkt de (perceptie van) de objectiviteit van de beslissing. Deze organisaties kunnen vertrouwen toevoegen en een draagvlak creëren. Stakeholders raadplegen kan ook los van een referentiescenario.

Een ‘gedeeld referentiescenario’ als uitgangspunt

Het referentiescenario is een scenario dat een gedeelde keuze is van NIRAS en de stakeholders. Ook hier is een argumentatie over de wel en niet gekozen optie(s) noodzakelijk.

Beide opties worden bevroegd

Door de keuze tussen een actief of passief beheer naar voor te schuiven, dwingt men te kiezen. Een alternatieve consultatie kan bestaan in de vraag in welke mate men kan leven met beide opties. Een voorkeur voor een van beide opties betekent niet noodzakelijk het verwerpen van de andere optie. Ook hier is duiding van de opties belangrijk.

Alternatieve consultatie over wie beslist

De consultatie levert een orgaan op dat het vertrouwen geniet om een keuze te maken, keuze die wordt gerespecteerd. Dit vermijdt dat leken zich moeten uitspreken over materie die te complex is om een overwogen beslissing te kunnen nemen. Ook hier zijn verschillende scenario's mogelijk: men stelt een orgaan voor en vraagt het vertrouwen. Of men organiseert een maatschappelijke consultatie over de samenstelling van het orgaan.

Alternatieve consultatie over de criteria die de keuze mee bepalen

De deelnemers aan de maatschappelijke consultatie spreken zich uit over criteria die gehanteerd moeten worden bij het maken van de keuze en het belang van de respectievelijke criteria: de kostprijs, veiligheid, gezondheid, enz.

Scenario met verschillende fasen en niveaus

NIRAS bezit de expertise om een keuze te maken. Om de objectiviteit van deze keuze te garanderen en versterken organiseert men een bijkomende screening. Zowel internationale experts als de Koninklijke Academie voor Wetenschap spreken zich uit over de keuze. Daarna wordt de ‘vertaling’ van de keuze voor het brede publiek overgelaten aan communicatiespecialisten, in overleg met de technische experts.

Aandachtspunten en aanbevelingen

Positieve betrokkenheid vraagt een kennisbasis

Er bestaan twee soorten betrokkenheid: positieve en negatieve betrokkenheid. Negatieve betrokkenheid is zeer eenvoudig te bereiken en heeft een sterk mobiliserend effect. Positieve betrokkenheid vraagt een vorm van ‘paternalistische’ betrokkenheid: hiervoor is een sterke kennisbasis nodig. Bij het naar voor schuiven van een referentiescenario wordt nadrukkelijk deze positieve betrokkenheid gevraagd.

Kennisbasis en duiding van de opties aftoetsen bij een panel

De bevattelijkheid van de informatie over en de argumenten pro en contra de verschillende opties kunnen afgetoetst worden aan een panel. Dit geeft een zicht op de kennisbasis over het thema en de duidelijkheid van de communicatie en informatie.

Veiligheid en gezondheid als insteek verhogen betrokkenheid

Deze insteek impliceert een voldoende sterke betrokkenheid van deze sectoren: – de medische wereld moet bijvoorbeeld een krachtige stem hebben in deze consultatie. Ook organisaties als de Gezinsbond en viWTA worden genoemd.

Scheiden van debat rond nucleair afval en nucleaire energie

Deelname aan het debat over de afvalverwerking betekent geenszins dat een organisatie een voorstander is van nucleaire energie.

Enkel consulteren indien de vraag zinvol is en het resultaat impact heeft

Stakeholders, organisaties en bij uitbreiding de bevolking bevragen heeft enkel zin indien het antwoord er toe doet. Dit impliceert een heldere communicatie over het resultaat en de impact maar ook een heldere en verantwoorde vraagstelling aan dit publiek. Laat organisaties en/of het publiek zich enkel uitspreken over vragen waarop ze kunnen antwoorden.

Garantie van transparantie en controle op de uitvoering

Ongeacht de keuze, moet men de maatschappij transparantie garanderen over de uitvoering ervan en de controle erop. De voorliggende keuze werd de voorbije 30 jaar voorbereid, maar op een weinig transparante manier. De transparantie over de toekomstige keuzes en uitvoering, vraagt ook transparantie met terugwerkende kracht.

Ervaringen met laagradioactief afval meenemen

Het lijkt zinvol zich te laten inspireren op de samenstelling en werking van de pilootgroep die zich boog over de verwerking van het laagradioactief afval.

Transparantie naar buiten verhoogt interne transparantie

Het transparant maken van opties en keuzes naar buiten verhoogt de klare kijk op de interne knowhow en keuzes. Het verplicht de organisatie om het interne (technische) referentiekader open te trekken. Het levert mogelijk nieuwe en aanvullende inzichten op. Een verhoogde transparantie van de werking van NIRAS verhoogt ook de credibiliteit van de organisatie en het vertrouwen in de objectiviteit van de gemaakte keuzes.

Organisaties met expertise inzake confrontatie met groepen betrekken bij de communicatie rond dit thema, en de maatschappelijke consultatie. Hierbij wordt verwezen naar de expertise die in de dioxinecrisis werd opgedaan.

Link leggen met algemene afvalproblematiek.

Openheid over beperkte mogelijkheden voor passief beheer.

PLAN DECHETS
REUNION DE TRAVAIL
5 février 2009
RAPPORT

Chapitre 1

Questions

Questions sur le contenu du Plan Déchets

- Quelles valeurs (humaines, éthiques, morales, autres ...) peut on relier à un processus technique (gestion à long terme)?
- Quelles sont les stratégies de redistribution des charges? Ne peut-on pas envisager de gestion ciblée des déchets? Certains ne se prêtent-ils pas mieux à un enfouissement à long terme (ni trop près), d'autres pouvant être valorisés dans le futur?
- Quelles sont les connaissances sur les coûts de gestion à long terme pour les actions actives ou passives?
- Pourquoi ne pas envisager l'exportation avec des garanties de durabilité?
- Ces thèmes, ont-ils également été choisis au niveau international?
- Qu'en est-il pour ce qui concerne la quantité?
- Le thème passif/actif: quelle est sa pertinence étant donné qu'à terme (centaines de milliers d'années), le système devient quand même passif ? Quel serait l'avantage d'actif? Il est toujours possible de le retirer.
- La gestion passive d'une mise en dépôt souterraine, ne représente-t-elle pas un grand risque pour les générations futures? Ou prévoyez-vous tout de même un scénario de secours?
- Ne faut-il pas aussi aborder les avantages du nucléaire?
- Pourquoi relier directement (slide 2 p. 9 de P. De Preter) gestion passive et mise en dépôt ?
- Est-ce que le scope de ce qui va être proposé ira jusqu'à faire des recommandations sur p.ex. la réduction de la production de déchets par le remplacement par de nouvelles centrales?
- Le pollueur payeur! Mais qu'est-ce qu'il en est si en 2040, 50% de l'électricité belge provient de centrales nucléaires françaises?
- Équité intergénérationnelle – peut on isoler la question des déchets nucléaires des autres "charges" (comme le changement climatique)?
- Sachant qu'il ne reste que quelques décennies de réserves d'uranium et que les déchets vont durer plusieurs centaines de milliers d'années, le thème "équité intergénérationnelle" a-t-il un sens?
- Ne nous faut-il pas plus d'informations concernant les éventuelles options de gestion, pour pouvoir poser des questions sur les aspects éthiques, économiques, etc.?
- Quelle est la durée d'existence d'ONDRAF?
- L'incertitude concernant les différentes solutions, est-elle stable ou évolue-t-elle fortement?
- Quelles avancées peut-on encore attendre dans les années à venir? Quelles sont les tendances?
- Comment assurer le financement le plus fiable possible de la gestion des déchets?
- Quel est le résultat de la recherche scientifique actuelle? Quelle certitude avons-nous là-dessus?

- Comment se présentera l'ensemble des frais? Qui va payer?
- La gestion des déchets en relation avec la perception future?
- Le principe du pollueur payeur, jusque quand dans le temps?

- Quels sont les moyens (financiers, humains, ...) disponibles pour "gérer" les déchets et garantir les risques (= le contour de la police d'assurances). Comment sont ils alimentés et utilisés aujourd'hui?
- La gestion active ou passive n'est-elle pas dictée par la vitesse avec laquelle la technologie évolue?
- Comment peut-on faire une estimation financière d'un processus, surtout lorsque celui-ci est actif et s'étale sur des milliers d'années?
- Comment faire l'arbitrage entre équité inter- et intragénérationnelle?
- Ne sera-t-on pas confronté à la nécessité de comparer les risques à long terme du stockage définitif avec ceux provoqués par l'usage d'autres sources d'énergie que le nucléaire?
- Quelles sont les alternatives concrètes? Etant donné le très long terme, je ne comprends pas qu'il faut rester endéans les conditions strictement légales (mise en dépôt en Belgique)

Questions sur le processus de consultation de la société civile

- Est-il prévu, en parallèle, à la mise en place d'un processus décisionnel sur le long terme de prévoir régulièrement des consultations pour faire évoluer les recommandations en y intégrant notamment les étapes pour "convaincre" l'opinion publique.
- La discussion porte-t-elle sur les principes ou sur les options?
- Une proposition: pourquoi ne pas travailler de la façon suivante: définissez le "baseline", prévoyez des moments de décision bien distincts et indiquez quelles décisions sont réversibles (réversibilités des décisions). Considérez ensuite les voies parallèles: • vitrification des matières fissiles usées/retraitement, • le cadre européen, • lever la sortie du nucléaire, • nouvelles technologies, • augmentation du burn-up
- Le sort de la recommandation: est-ce un conseil IMPÉRATIF?
- Quelles sont les actions de valorisation du combustible à long terme?
- Une phase de consultation extralégale est prévue en amont de la procédure. Si une publicité suffisante lui est donnée, de nombreuses interventions vont en résulter, interventions qui vont aller dans tous les sens. Qu'est-il attendu de cette phase de consultation et comment les observations sont-elles canalisées (+ quels documents seront mis à disposition de la population?) (Processus décisionnel et prise de décision).
- Une solution est à ce stade préconisée par l'ONDRAF. Les alternatives seront-elles présentées à la population et celle-ci aura-t-elle l'opportunité de se prononcer de manière éclairée à ce sujet.
- Allons-nous réinventer l'eau chaude? Commencer par une comparaison avec ce qui a été fait ailleurs?
- Il nous est demandé d'évaluer l'impact. Ne faut-il pas que celui-ci soit décrit plus en détail ? Que supposons-nous être sûr? Pendant combien de temps peut-on garantir la performance de la couche géologique?
- Comment l'ONDRAF comprend-il le rôle de la recherche sur les nouvelles méthodes pouvant réduire la radiotoxicité des déchets nucléaires, dans le cadre d'une mise en dépôt définitive? La recherche sur la mise en dépôt, reste-t-elle fondamentalement importante dans le processus ultérieur de celle-ci, lors d'une décision concernant la mise en dépôt définitive après 2010?
- Les participants, recevront-ils des informations scientifiques autour des quatre options?
- Qu'en est-il de la participation par le biais des commissions consultatives? Vue l'importance de la question, ne faudrait-il pas les impliquer plus concrètement et plus tôt dans le processus?
- Décider de ne pas décider ? Est-ce une façon correcte de formuler la question? Ne pas décider en quel stade ? Maintenir les déchets à haute radioactivité à l'état liquide ? Ne pas retraiter ?

- Finalement nous nous trouvons devant un problème de protection de l'homme et de l'environnement. Question : pourquoi le monde médical est-il absent?
- Comment les évaluations seront-elles présentées? Indicateurs (types, présentation, mesure, pondération, ...)
- Disposons-nous de toutes les informations nécessaires pour entamer le processus de consultation?
- Pourquoi mener le débat maintenant? L'urgence? La nécessité économique? Recherche et développement?
- Comment s'organise l'apport d'information vers les non-initiés intéressés? • Y a-t-il un comité de pilotage comptant bon nombre d'experts? • Qui s'occupe du contrôle de qualité?
- Pourquoi pas une approche «technology assessment» participative professionnellement organisée?
- Il y a trop peu de temps pour le processus (décision et consultation). Comparez ceci au problème de la Oosterweelverbinding à Anvers (Lange Wapper).
- La Belgique est un pays à densité de population élevée. A-t-on pris en considération la possibilité de réaliser le projet dans un endroit "plus favorable" dans le monde.
- Est-il utile, pour commencer, d'essayer d'évaluer ou de développer des situations ou des scénarios sur un échelle temporelle qui va bien au-delà de l'histoire culturelle de l'homme, par exemple?
- Comment informer le citoyen sur le coût de la gestion de ce risque: risque d'accident très très faible (± 0) mais dommages générés très très importants ($\pm \infty$) ?
- Comment les résultats de la consultation seront-ils traités?
- La démarche, ne prendra-t-elle pas l'aspect d'une campagne PR?
- Quelles sont les raisons pour supposer que, pour des décisions à très très long terme, la démocratie directe offre plus de garanties qu'une démocratie représentative?
- Des études faites en France en 2005 semblent montrer qu'affirmer qu'on a une solution à très long terme (+ de 10.000 ans) décrédibilise le scientifique. Ne faut-il pas alors tenter de convaincre que nous devons limiter nos ambitions dans le temps?
- Comment s'assurera-t-on du fait que la population consultée dispose de suffisamment de connaissance de cette matière compliquée?
- Les écarts de savoirs entre acteurs, seront-ils pris en compte lors de la consultation?

Questions sur le processus de décision

- La Belgique doit-elle prendre ces décisions en tant que 'pays isolé' ou en concertation avec d'autres pays, telle que la France?
- Quel est le lien entre le programme ONDRAF de cet après-midi et la prise de décision? Le programme est-il suspendu jusqu'à ce qu'ici, nous avons décidé.
- Quel sera le processus de décision qui est supposé suivre cette consultation (ça reste pas clair)?
- L'ONDRAF se dit être prêt pour recommander une décision de principe. Cette décision, est-elle déjà basée sur des valeurs et principes?
- Quels critères de décision pour la gestion active/passive et comment mesurer?
- Processus décisionnel ultérieur: faire la distinction entre décision de principe (plan) et décision à propos de l'option (projet).
- Le grand problème est la préparation du public, soit en général, soit local, à accepter une décision. Ne craint-on pas qu'aujourd'hui, aucune solution (aussi bonne soit-elle) ne sera acceptée?
- Un processus décisionnel couvrant des millénaires... Qui décide? (La Région, l'Etat, l'Union européenne, L'ONU, ...)? Que pourrait signifier une décision belge prise en 2010?
- Quelles seront les parties qui définiront les niveaux de risque acceptables pour le projet?

- L'organigramme décisionnel - remarque: les pistes de décision paraissent un peu à prendre ou à laisser. Suivre un trajet de gestion active ou passive, par exemple, ne peut pas empêcher que de nouvelles technologies soient intégrées par la suite. Jusqu'où les pistes sont à considérer comme des pistes exclusives et séparées?
- Qui / quand décide que la solution technique proposée est satisfaisante?
- Quels sont les critères que l'ONDRAF / le gouvernement utilisera pour décider? Accepter ou rejeter une solution?

Suggestions

- Gestion active - passive: implique des charges / risques pour les générations futures
- La solidarité internationale (pensez au problème de Kyoto)
- Il me paraît difficile de séparer les thèmes 1, 3 et 4. Le thème 2 (processus décisionnel) est un thème bien démarqué.
- Clarifier les termes VALEURS & PRINCIPES, afin d'éviter dans la mesure du possible toute confusion!
- Préciser les aspects environnementaux qui doivent être pris en compte: • compléter la durabilité, • le principe de précaution, • communication et participation durant tout le processus.
- Scénario de référence + éventail d'options nucléaires. Précisez quand et comment: • réversibilité des décisions, • réversibilité de l'exécution.
- Un encadrement ouvert de la thématique: la garantie d'un comité de pilotage sociétal très étendu.
- Pour prendre la décision de principe oui ou non maintenant, il faut de l'information: • quelles incertitudes? • quel état des affaires en ce qui concerne la recherche?
- Equité entre générations / gestion passive ou active - comparaison avec d'autres situations - déchets industriels toxiques (Plomb, munition 14-18) - réacteur nucléaire "naturel" en Guinée [au Gabon, n.d.l.r.] (diamètre 20 km) il y a x 1000 années
- Technologie nucléaire – les choix (scope) en sa totalité ?

Chapitre 2

Lignes de force du premier groupe de travail: valeurs et principes

Préciser les objectifs

Avant d'entamer quelque discussion que ce soit, il faut que les objectifs de la consultation participative soient absolument clairs. Ceux-ci peuvent être évidents aux yeux de l'ONDRAF mais doivent être rendus tout aussi clairs pour les participants à la concertation.

Mesurer les résultats

Il ne suffit pas de formuler des objectifs. A la fin du processus, il faut également faire le bilan : avons-nous effectivement atteint ces objectifs? Pour cela, il faut dès le début définir des indicateurs objectifs et mesurables, pour que le succès du processus participatif puisse être évalué.

Evaluation de la formulation de la problématique

Les questions se répètent

Le groupe de travail s'est penché sur la qualité des questions posées au sujet des valeurs et principes:

1. Quelle est la base d'une décision équilibrée?
2. Quelles évaluations doivent être faites?
3. Quelle serait une solution de gestion durable?

Les questions se rapprochent trop. Au fond, il s'agit trois fois de la même question.

La démarcation des autres thèmes

Il n'est pas clair où s'arrêtent les différents thèmes. Surtout le lien intrinsèque entre les normes et valeurs et l'équité intergénérationnelle rend les deux thèmes difficiles à dissocier l'un de l'autre. La responsabilité intergénérationnelle fait partie des valeurs et principes.

Préciser les notions

Il faut se méfier de la technicité. On a facilement tendance à se servir du jargon du métier, ce qui complique une consultation publique. Les catégories de déchets par exemples constituent une notion trop abstraite pour un public de non-initiés.

Même une terminologie à première vue facile demande des définitions claires. La durabilité par exemple est une notion trop vague qui répond à toute une série de définitions. Il faut se mettre d'accord sur la définition que les participants sont censés utiliser.

Acceptable/inacceptable

Faute de solution idéale, le débat doit être orienté vers une décision sur le caractère oui ou non acceptable. Articuler la formulation autour de ce critère ouvre la voie vers une discussion réaliste qui ne tend pas à se perdre dans des pistes utopiques.

Les participants doivent pouvoir opposer les deux options: Qu'est-ce qui est acceptable pour moi? Qu'est-ce que je trouve absolument inacceptable?

Le contenu et le processus

Durant la consultation, il faut que les participants se rendent compte que la discussion porte aussi bien sur le processus que sur le contenu du plan déchets.

Informers les participants

Pour pouvoir entamer le débat, les participants ont besoin de plus d'information. Il doivent savoir de quoi il s'agit. La manière dont les participants sont informés et la mesure dans laquelle sont remises en cause.

Techniques possibles:

4. Un scénario fictif

Présenter un scénario fictif fait appel à la fantaisie et aiguise l'esprit. Il offre un point de départ et fait entrevoir les aspects éthiques qui devraient ou pourraient être pris en compte: le coût social, les charges passées aux futures générations, ...

5. Des listes de valeurs et de principes

Distribuez une liste de valeurs et de principes dans laquelle les participants indiquent les valeurs et principes qu'ils considèrent comme étant les plus importants et celles qu'ils trouvent négligeables quand il s'agit de prendre une décision concernant la gestion de déchets nucléaires.

Cette liste ne doit pas être exhaustive. Les participants peuvent d'ailleurs y ajouter leurs propres valeurs. Tout comme un scénario fictif, cette liste offre un point de départ qui incite les participants à penser plus loin.

La technique de la liste de valeurs et de principes permet d'élaborer un trajet qui permet aux participants d'évaluer vers des choix de plus en plus pointus. Un exemple:

Un participant indique le 'coût social' comme étant un principe important. Ce choix génère immédiatement une question à choix multiple cherchant à déterminer 'en nombre d'euros par citoyen, le coût social acceptable de la mise en dépôt des déchets'.

- *jusque X euros*
- *entre X et Y euros*
- *entre Y et Z euros*
- *plus de Z euros*

Le participant coche l'option qui correspond le mieux à ce qu'il ou elle pense. Le cas échéant, de nouvelles questions qui procèdent de l'option choisie peuvent aider à rendre l'avis plus spécifique.

6. Confronter les options existantes

Confrontez les scénarios existants. Donnez pour chaque scénario une description concise et indiquez pour chacun d'entre eux l'impact sur les normes et principes. Cette technique est comparable à celle qu'on utilise (intuitivement) lors de l'achat d'une nouvelle voiture, pour comparer différentes marques et leurs caractéristiques respectives. Le participant fait un choix en classifiant une série de caractéristiques (genre prix, cylindrée, consommation...) de la plus insignifiante à la plus importante et en les comparant ensuite entre elles.

Chapitre 3

Lignes directrices du deuxième groupe du travail: Décisions

Il faudrait encore plus de transparence

Toute une série de remarques peuvent être résumées sous le même commun dénominateur d'un manque de clarté. Il ne s'agit pas des incertitudes techniques mais de confusion concernant la consultation même, sa finalité ainsi que son déroulement et organisation.

Quelques exemples: Les déchets futurs et de centrales nucléaires de futures générations, sont-ils inclus dans ce qu'on appelle 'déchets'? Quels sont les objectifs du processus et les critères de décision? N'y a-t-il pas d'alternatives que l'on n'envisage pas à l'état actuel? Quelles sont les conséquences de toutes les décisions, y compris celle de ne pas décider.

Il faudrait de toute façon une solution pour la perception — d'où qu'elle provienne — chez la population que la vraie question est « argile ou pas ? »

Il faudrait plus de temps

D'autres processus, tant soit peu comparables, ont pris plusieurs années, malgré un degré de complexité bien inférieur à celui devant lequel nous nous trouvons. On pourrait aussi se demander d'où l'urgence d'une consultation maintenant et à un tel court terme?

Ceci étant dit, il y a également le sentiment que ce sera toujours trop tôt. La connaissance, le savoir-faire ne cessent d'évoluer, mais il y a indéniablement aussi un acquis qui nous permet d'adopter une attitude pragmatique. Il n'y a aucun critère absolu pour déterminer à partir de quand un certain niveau de connaissance peut être considéré comme étant suffisant, ni y a-t-il une raison contraignant pour continuer à attendre plus longtemps. Alors, allons-y et continuons pas à pas, tout en sachant qu'aucune opinion n'est jamais définitive. Etant donné le nombre d'incertitudes, il serait d'ailleurs naïf de s'attendre à une réponse bien claire et définie. Et quoi qu'on décide, surtout dans un contexte qui s'internationalise et se globalise, la discussion ne sera jamais terminée.

Mais quoi qu'il en soit, le timing est certainement un aspect qui mérite toute notre attention.

La qualité du processus

La qualité du processus revient à plusieurs niveaux. Ci-dessus il a déjà été question de la transparence et du timing. A cela s'ajoute la nécessité d'une bonne documentation technique, accessible, complète, neutre et mise à jour. Egalement dans le contexte de la qualité intervient la nécessité d'un comité d'accompagnement, appelé (pour le besoin de la cause et faute de terme plus adéquat) « comité éthique ». Il va sans dire que la neutralité de celui-ci devra être au-dessus de tout soupçon.

Aucune bonne réponse ne peut être attendue d'une question mal posée. Consacrons donc le temps nécessaire à une préparation de tous les intervenants et partis concernés. Dans ce contexte, il faut aussi se rendre compte de l'inévitable écart des connaissances et y trouver une solution adéquate.

La neutralité du processus

Malgré le fait qu'un processus de qualité est évidemment un processus neutre, organisé, animé et médié par une équipe indépendante, nous présentons cette exigence sous un point à part. En effet, il

ne sert à rien d'impliquer les citoyens, ni qui que ce soit dans un processus dont la crédibilité laisse à désirer. Plus concrètement, lorsqu'une démarche porte sur un certain éventail d'options, le moins qu'on puisse attendre est que ces options se trouvent a

priori au même niveau, c'est-à-dire que la décision reste à prendre. En d'autres termes l'ONDRAF doit à tout prix éviter l'impression d'avancer une option concrète ni peut-il paraître entouré de lobbyistes ayant un agenda qui va dans tel ou tel sens concret.

Encore quelques conseils, idées, suggestions 'en vrac'

- Il serait préférable d'organiser des dialogues "partout", c'est-à-dire non pas uniquement à Bruxelles
- Quoique les discussions sur un thème tel que celui des déchets nucléaires auront toujours inévitablement un côté idéologique, l'organisation devrait être attentive à neutraliser et à limiter dans la mesure du possible cet aspect perturbant.
- Il faut assez de publicité pour impliquer l'opinion publique, c'est-à-dire les citoyens qui ne participent pas concrètement et personnellement au processus
- La matière est très technique. La démarche du plan déchets de l'ONDRAF et ses aspects juridiques et sociétaux ne sont pas faciles à communiquer. Aussi, chaque dialogue devra-t-il de préférence être précédé d'une session d'information NEUTRE, courte mais de qualité.
- Etant donné le grand nombre de processus en cours et ne fut-ce que du point de vue de la motivation, il faut essayer d'être plus clair sur le « poids » de la contribution des participants.

Chapitre 4

Lignes directrices du troisième groupe de travail: Équité intergénérationnelle

Jusqu'où regardons-nous?

La gestion des déchets radioactifs est une problématique qui s'étend sur une période extrêmement longue : des dizaines, voire des centaines de milliers d'années. Nos sociétés n'ont pas l'habitude d'adopter de telles perspectives temporelles. Même devant une problématique complexe et lourde de conséquences, telle que le changement climatique, notre regard est limité à une, tout au plus deux générations.

Nous devrions apprendre à penser à extrêmement long terme, sans savoir si nous y sommes capables ni même s'il pourrait s'avérer pertinent de l'essayer. Jusqu'ici, même notre pensée à court terme a rarement été un grand succès. Nos pronostics sur dix ou vingt ans se trompent souvent sérieusement.

Aux niveaux participatif et communicatif aussi, cette pensée à très long terme pose des problèmes. Il ne nous est pas possible d'étayer suffisamment ce 'long terme'. Tout propos à si long terme sera perçu comme étant suspect et peu fiable, ce qui porte atteinte à la crédibilité d'autres propos à plus court terme. Voilà pourquoi dans la communication, il semble préférable de ne pas trop accentuer le long terme et d'orienter cette communication sur le 'moyen terme', c'est-à-dire une ou deux générations.

Cela n'empêche d'ailleurs pas qu'on puisse se poser des questions sur la distinction académique entre court et long terme. Les implications vont dans le même sens. Bien anticiper pour les quelques générations à venir implique automatiquement travailler aussi à long terme. Cependant, du point de vue technique, il peut y avoir des différences entre les solutions optimales à court et à long terme.

A propos du concept 'équité'

Le concept 'équité' a plusieurs dimensions et contextes: valeur éthique, notion financière et économique, prise de décision, responsabilité, analyse de risque, ... C'est un concept qui nous incite intellectuellement et nous fait penser. Quelques exemples:

- La crédibilité du discours sur l'équité? Le dialogue est en fait un monologue: ces futures générations ne se trouvent pas autour de la table. Ce que nous trouvons équitable ne l'est pas forcément pour elles;
- L'équité par rapport aux déchets radioactifs, peut-elle être isolée du reste? Notre société passe aux générations futures tout un 'monde' de problèmes, de réalisations et de défis. Mais si tout est accumulé, une solution concrète devient impossible. La question de l'équité dégénère en une question philosophique.

Il est clair cependant que l'équité est une notion difficile du point de vue communicatif. On pourrait envisager dans les formulations destinées au grand public de remplacer 'équité' par 'responsabilité', une notion plus étroite mais à l'impact plus clair. On a tous immédiatement des idées concrètes: responsabilité p. ex. vis-à-vis de nos (petits)-enfants.

Combien de contexte retenons nous dans la discussion?

La problématique des déchets se situe dans un environnement complexe: la gestion des déchets au sens large, les éventuelles conséquences du change climatique pour l'option à choisir, ... Combien de

tout cela pourra jouer dans les discussions? La problématique touche à beaucoup de choses, mais il faut se limiter pour maintenir la force de décision. Trop de contexte compliquerait la décision.

Depuis quel cadre éthique nous adressons-nous au citoyen?

La communication part d'un certain cadre, ce qu'il ne faut pas dissimuler, car ce cadre se répercute sur le contenu. 'La sécurité' est une problématique évidente, mais 'vigilance' par exemple serait sans doute une alternative valable.

Tacitement, nous partons trop facilement d'une 'approche de sécurité'.

Regrouper les différentes options

Parler d'équité sans y associer les options du processus constitue un exercice intellectuel valable mais artificiel dans le contexte actuel. Isoler et approfondir la 'discussion sur l'équité' demande plus de recherche, de réflexion, de débat, bref plus de temps, que nous n'avons pas.

Dès lors, mieux vaut connecter la 'discussion sur l'équité' aux options concrètes pour la gestion. Ces différentes options et leurs implications alimentent alors la discussion sur l'équité. En outre, utiliser des scénarios rend le processus plus clair : quel est l'impact de telle ou telle option? Il en résulte que la discussion sur l'équité reçoit un contenu plus concret.

Expliciter les options contribue à éviter la soupçon d'un agenda caché. Si la consultation se déroule à un niveau abstrait, nous risquons qu'elle soit interprétée comme un faux trajet, destiné à légitimer une décision déjà prise.

Dans la perspective mentionnée ci-dessus — expliciter les options — le quatrième thème (gestion active ou passive) ne convient pas en tant que thème participatif. Il s'agit plutôt d'un choix technique et en tant que tel d'une des options.

Rendre la communication concrète

Au sein du groupe de travail, nous constatons l'espoir d'aboutir à une communication concrète et intelligible. La gestion des déchets est un terrain technique et compliqué. Il serait tout à fait contre-productif de noyer les participants dans le jargon technique des spécialistes.

Chapitre 5

Lignes directrices du quatrième groupe de travail: Gestion active ou passive

Comment formuler la question ‘gestion active ou passive’ dans le cadre d’une consultation participative?

Une matière très complexe demande plus d’explications

La consultation suppose d’abord des explications et des informations sur les options, formulées dans un langage destiné à un public de non-initiés. Une énumération objective des avantages et inconvénients des deux options est indispensable, car aucune des deux options n’offre une garantie à cent pour cent.

Les mots ‘actif’ et ‘passif’ ont déjà une connotation

Auprès du grand public, ‘passif’ a une connotation négative (de ‘ne rien faire’) qui pourrait influencer le choix de l’option. Une bonne définition est nécessaire pour éviter toute perception faussée des options.

(Ir)réversibilité des options et perspective temporelle

Le choix doit être lié à l’(ir)réversibilité. Privilégier la gestion passive n’est pas nécessairement un choix définitif. La même chose vaut pour une gestion active. Une gestion active ou passive temporaire peut constituer une solution intermédiaire. La technologie évolue. Il est possible qu’une gestion passive temporaire, suivie d’une gestion active s’avère la meilleure option. La réversibilité contribue aussi à franchir la perspective temporelle, ce qui élargit l’assise sociétale. Il faut se demander à ce sujet s’il existe un ‘point de non retour’.

Quel choix dans le cadre d’une consultation participative?

Une consultation aussi large, qui s’adresse à un public de non-initiés, peut-elle proposer un tel choix? Selon certains participants, la matière est trop compliquée pour y confronter le grand public. Les possibilités suivantes constituent d’éventuelles alternatives:

L’ONDRAF avance un scénario de référence

L’ONDRAF dispose de la connaissance technique, contrairement à la population et la société civile. Il avance son scénario de référence argumenté. Les alternatives aussi sont abordées, avec une explication pourquoi elles n’ont pas été retenues.

Les stakeholders se prononcent sur le scénario de référence et/ou les options

En avançant un scénario de référence, on permet aux organisations environnementales et aux autres stakeholders de se prononcer (publiquement) sur le choix qui a été fait. Cela renforce (la perception de) l’objectivité de la décision. Ces organisations augmentent la confiance et créent une assise sociétale. Les stakeholders peuvent également être consultés sans faire appel à un scénario de référence.

Un scénario de référence ‘partagé’ comme point de départ

Le scénario de référence est la solution privilégiée à la fois de l’ONDRAF et des stakeholders. Ici aussi, il faut expliquer pourquoi l’option a été choisie ou pas.

Questionner les deux options

En avançant le choix entre gestion active ou passive, on oblige de trancher. Une consultation alternative pourrait consister en la question dans quelle mesure les deux options peuvent coexister. Préférer une option n’implique pas automatiquement rejeter l’autre. Ici aussi, il importe de donner suffisamment d’explications concernant les options.

Consultation alternative sur qui décide

Le résultat de la consultation est un organisme à qui ont confié le choix, un choix qui sera suivi. On évite ainsi que des personnes non spécialisées doivent répondre à des questions trop compliquées pour permettre une décision bien réfléchie. Ici aussi, plusieurs scénarios sont possibles: on avance un organisme et demande la confiance. Ou on organise une consultation participative sur la composition du conseil qui devra se pencher sur les options.

Consultation alternative sur les critères qui doivent déterminer le choix

Les participants à la consultation se prononcent sur les critères qui doivent être appliqués lors du choix et sur leur poids respectif : le coût, la sécurité, la santé, etc.

Scénario avec différents stades et niveaux

L’ONDRAF possède le savoir-faire pour trancher. Afin de garantir et de renforcer l’objectivité, on organise une enquête supplémentaire. Aussi bien les experts internationaux que l’Académie Royale des Sciences se prononce sur le choix, après quoi l’interprétation du choix destinée au grand public est confiée aux spécialistes de la communication, en concertation avec les experts techniques.

Conseils et points d’intérêt

Engagement positif nécessite base de connaissances

Il existe deux sortes d’engagements: positif et négatif. Un engagement négatif est très facile à atteindre et dégage un effet mobilisateur très prononcé. L’engagement positif suppose un certain engagement ‘paternaliste’: il ne peut pas se passer d’une solide base de connaissances. En avançant un scénario de référence, on fait explicitement appel à cet engagement positif.

Vérifier la base de connaissances et les explications auprès d’un panel

On peut vérifier l’intelligibilité de l’information et des arguments pour et contre les différentes options en les proposant à un panel. Cela donne une idée de la qualité de la base de connaissances, de la communication et des informations.

Sécurité et santé augmentent la participation

Cette approche implique un engagement suffisamment visible de deux secteurs : le monde médical par exemple doit se faire entendre, tout comme d’autres organisations telles que la Ligue des Familles, l’Institut Société et Technologie (viWTA).

Séparer le débat sur les déchets nucléaires de celui de l'énergie nucléaire

Participer à un débat sur la gestion des déchets nucléaires n'implique pas qu'une organisation est partisan de l'énergie nucléaire.

Consulter uniquement si la question a raison d'être et si la réponse possède un impact

Stakeholders, organisations et la population entière ne peuvent être consultés que si leur réponse importe. Cela suppose une bonne communication sur le résultat et l'impact mais aussi une formulation raisonnable des questions qui doivent être présentées de telle façon que les organisations et/ou le public soient capables d'y répondre.

Garantie de transparence et de contrôle sur l'exécution

Quel que soit le choix, il faut garantir à la société que l'exécution et le contrôle se fassent de façon transparente. Le choix qui se pose a été préparé pendant 30 ans, mais de manière peu transparente. Il faudra donc aussi une transparence à force rétroactive.

Intégrer les expériences avec les déchets à basse radioactivité

Il pourrait être intéressant de se laisser inspirer par la composition et le fonctionnement du groupe-pilote qui s'est penché sur le traitement des déchets à basse radioactivité.

Transparence vers l'extérieur augmente la transparence interne

Rendre les options et les choix transparents pour le monde extérieur montrera le savoir-faire et les choix internes sous un autre jour. Cela oblige l'organisation à ouvrir ses cadres de référence techniques internes et peut rapporter de nouvelles vues complémentaires. Rendre le fonctionnement de l'ONDRAF plus transparent augmentera aussi la crédibilité de l'organisme et la confiance en les choix qui ont été faits.

Les organisations ayant des expériences avec la confrontation avec des groupes peuvent être consultées autour de la communication au sujet de ce thème et la consultation sociale. Il a été renvoyé aux compétences développées durant la crise de la dioxine.

Faire le lien avec la problématique générale des déchets.

Communiquer ouvertement sur les possibilités limitées de la gestion passive.