

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets forordning om et instrument for samarbejde om sikkerhed på det nukleare område

COM(2011) 841 final

(2012/C 229/19)

Ordfører: **Richard ADAMS**

Kommissionen besluttede den 7. december 2011 under henvisning til artikel 203 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Forslag til Rådets forordning om et instrument for samarbejde om sikkerhed på det nukleare område«

COM(2011) 841 final.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsområdet, som vedtog sin udtalelse den 10. maj 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 481. plenarforsamling den 23.-24. maj 2012, mødet den 23. maj 2012, følgende udtalelse med 146 stemmer for, 5 imod og 6 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg bifalder forslaget til forordning og støtter på visse betingelser, at EU's ekspertise om sikkerhed på det nukleare område finder bredere anvendelse i tredjelande.

1.2 Udvalget konstaterer, at det betydelige finansielle referencgrundlag på 631 mio. EUR i perioden 2014-2020 forvaltes af EuropeAid – Generaldirektoratet for Udvikling og Samarbejde – og omfattes af regler og procedurer, der gælder for alle hjælpe- og udviklingspolitikker. Udvalget forventer, at dette styrker ansvarligheden for, gennemsigtigheden af og sammenhængen med andre hjælpeprogrammer.

1.3 Udvalget forventer at modtage en rapport fra Kommissionen om gennemførelsen, resultaterne og de vigtigste følger og virkninger af dette program inden for EU's eksterne finansielle bistand hvert andet år fra og med 2016, og ser frem til at blive inddraget fuldt ud i denne overvågnings- og revideringsproces. Med en rettidig planlægning af programmernes midtvejsevaluering bør man kunne opnå og fremvise de bedst mulige resultater. Planlægningen vil utvivlsomt foregå i samarbejde med de geografiske programmer eller EU-delegationerne i partnerlandene.

1.4 Det konstateres, at det europæiske civilsamfunds holdning til udviklingen af atomenergi generelt varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat, og at dette bør komme klarere til udtryk i visse aspekter af forordningen.

1.5 Det bør navnlig præciseres over for EU's borgere og skatteydere, at størstedelen af programmets midler hovedsagelig anvendes til oprydning, og at det kun er en lille del af udgifterne, der går til rådgivningsprogrammer for nuklear sikkerhed i vækstøkonomier, hvor den politiske og civile stabilitet kan garanteres.

1.6 Hvad angår bistand til nye vækstlande bør Kommissionen foreslå, at der udarbejdes en international konvention mellem de få stater, der er i stand til at levere rådgivning om nuklear sikkerhed, som fastlægger kriterierne og betingelserne for denne type rådgivningsarbejde. Uafhængigt af en sådan konvention bør der anvendes klare kriterier i instrumentet for samarbejde om sikkerhed på det nukleare område (INSC), der skal gøre det muligt at fastslå, hvorvidt et nyt vækstland:

- opfylder minimumskriterierne for national og international stabilitet
- er i stand til og indstillet på at sikre, at der indføres de administrative, videnskabelige og tekniske strukturer, der er påkrævede for at udnytte atomkraft
- på lang sigt er i stand til at tilvejebringe de finansielle ressourcer, der er nødvendige for at sikre et højt niveau af reguleringskompetence, så alle forudsætningerne for sikker drift og et langsigtet program for sikker affaldshåndtering er til stede.

1.7 Disse kriterier bør ikke indgå i forordningens bilag, men i stedet indarbejdes i hovedteksten, eftersom de omfatter generelle principper vedrørende international nuklear sikkerhed, stabile internationale forbindelser og afgørende internationale sikkerhedsspørgsmål.

1.8 Der bør kun gennemføres bistandsprojekter i et nyt vækstland, hvis det pågældende land deltager i ikke-sprednings-traktaten og dens protokoller, konventionen om nuklear sikkerhed og den fælles konvention om sikker håndtering af radioaktivt affald.

1.9 Midler til anskaffelse af teknisk udstyr bør kun tildeles i ekstraordinære tilfælde, hvor det gælder om at garantere sikkerheden. Kommissionen bør udvikle kriterierne, og der bør følges op med rapporter. Der bør ikke ydes assistance til operatørerne.

1.10 For at bidrage til gennemsigtigheden anbefales det, at man offentliggør casestudier fra det nuværende program samt forbedrer præsentationen og krydshenvisningerne på EuropeAid's website.

1.11 Med INSC-programmet bør man fremme og evaluere muligheden for lovmæssig forankring af obligatoriske instrumenter i lande med nuklear aktivitet, hvis disse kan bidrage til at gennemføre eller styrke Den Internationale Atomenergiorganisation (IAEA) traktater, konventioner og aftaler.

1.12 Udvalget anbefaler i særdeleshed at inkludere støtte til uafhængige civilsamfundsorganisationer i stater, der modtager støtte, eller i lande opgrænsende til stater, der modtager støtte, og som ønsker at forbedre ansvarligheden og åbenheden omkring den nukleare sikkerhedskultur gennem særlige foranstaltninger.

2. Indledning

2.1 Fra tid til anden kommer den nukleare sikkerhed uden for Europa i særlig høj grad i søgelyset. Det skete navnlig i forbindelse med de ulykker, der ramte Three Mile Island i 1979, Tjernobyl i 1986 og Fukushima i 2011. Den slags uheld har globale følger og understreger de katastrofale konsekvenser, der udspringer af mangelfuld udformning, dårlig sikkerhedskultur, utilfredsstillende driftssikkerhed og utilstrækkelige lovgivningsmæssige rammer.

2.2 I 2010 var der 441 kommercielle atomreaktorer i drift i 30 lande verden over. Mange af dem blev bygget i 1970'erne og 1980'erne og har en gennemsnitlig levetid på omkring 35 år. Derudover er der omkring 250 civile forskningsreaktorer i drift, fordelt på 56 lande. Yderligere godt 60 atomkraftreaktorer er under opførelse, mens 150 er under planlægning. De nye reaktorer bliver først og fremmest opført i Kina, Indien og Rusland, og muligvis også i Sydøstasien, Sydamerika og Mellemøsten. Efterspørgslen på elektricitet er stadigt stigende, og nogle lande vil sandsynligvis også forsøge at øge eksporten af atomenergi.

2.3 Uanset om atomenergien får en »renaissance« vil vi altid stå over for væsentlige nukleare sikkerhedsspørgsmål med potentielle globale følger, så længe der er atomkraftværker i drift. EU betragter aspekter af den internationale nukleare sikkerhed som et problem, der vedrører og involverer Unionen,

navnlig fordi EU siden Euratom-traktatens ikrafttræden i 1957 har udviklet ekspertise inden for forskning, teknik, drift og regulering på dette område. Med omkring en tredjedel af verdens atomkraftkapacitet og den bredeste erfaring inden for mangfoldige og dynamiske regulerings- og sikkerhedsordninger, råder EU over store mængder af viden på området. Tjernobylulykken udstillede på tragisk vis de potentielle svagheder i sikkerhedsordningerne i tredjelande og gav dermed anledning til en dynamisk og proaktiv tilgang til samarbejdet om og udbredelsen af nuklear sikkerhed.

2.4 Fra og med 1991 er der blevet ydet betydelig støtte til nuklear sikkerhed i tredjelande inden for rammerne af EU's program for faglig bistand til Samfundet af Uafhængige Stater (TACIS). Støtten var koncentreret omkring sikkerhedsanalyse, lokal assistance til atomkraftværker og i visse tilfælde levering af udstyr for at forbedre kontrollen med værkernes drift, foranstaltninger vedrørende regulering og udstedelse af tilladelser samt affaldshåndtering. Der blev også ydet bidrag til større internationale initiativer, navnlig foranstaltninger i Tjernobyl. Der blev afsat omkring 1,3 mia. EUR til støtte til nuklear sikkerhed i navnlig Rusland og Ukraine samt, i væsentligt mindre omfang, til Armenien og Kasakhstan.

2.5 Fra 2007 blev TACIS afløst af INSC⁽¹⁾, som har særligt fokus på fremme og udvikling af nuklear sikkerhed og ikke længere er begrænset til de stater, der opstod ved Sovjetunionens opløsning. INSC råder over et budget på 524 mio. EUR for perioden 2007-2013 og finansierer foranstaltninger til at forbedre nuklear sikkerhed, sikker transport, behandling og deponering af radioaktivt affald, oprydning på tidligere nukleare anlæg og beskyttelse mod ioniserende stråling fra radioaktivt materiale, katastrofeberedskab samt fremme af internationalt samarbejde omkring nuklear sikkerhed.

2.6 EU indgår i et tæt samarbejde med IAEA og yder ofte støtte til gennemførelse af anbefalede programmer, som ellers ville stå uden midler.

2.7 Visse tredjelandes planer om at opbygge atomkraftkapacitet giver nye udfordringer. Nogle af disse vækstlande råder måske ikke altid over stabile politiske strukturer og mangler måske magtdeling, demokratisk kontrol, erfarne administrative strukturer og ekspertise inden for styring af højrisikoteknologi. Hvis disse lande opmuntres indirekte til at udvikle nuklear teknologi ved at man giver deres atomprogrammer et strejf af troværdighed i form af EU-midler, kan der opstå nye risici for den nukleare sikkerhed.

2.8 Udover det og uanset de intentioner, nogle tredjelande måtte have om at opbygge atomkraftkapacitet, er EØSU bevidst om, at civil anvendelse af atomkraft er forbundet med produktion af plutonium eller andre radioaktive materialer samt med udvikling af teknisk knowhow, der kan skabe internationale atomtrusler og øge de internationale spændinger. Disse risici kan blive endnu større i ustabile tredjelande.

⁽¹⁾ EUT L 81 af 22.3.2007, s. 1.

3. Resumé af forordningsforslaget

3.1 Det nuværende forslag til forordning, som er en omarbejdning af INSC-forordningen fra 2007, fastlægger bl.a. en revision af det geografiske anvendelsesområde, så det omfatter alle tredjelande i verden og præciserer samarbejdets prioriteter og kriterier. Ansvar for gennemførelsen af foranstaltningerne ligger hos EuropeAid – GD for Udvikling og Samarbejde (GD DEVCO), i samarbejde med EU's udenrigstjeneste, Kommissionens GD for Energi og Det Fælles Forskningscenter. Forordningen vil især også blive underlagt de fælles regler og procedurer for gennemførelsen af EU's instrumenter for dens optræden udadtil (COM(2011) 842 final). De indebærer også en forenklet gennemførelsesstrategi for instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejdet (DCI), Det Europæiske Instrument for Demokrati og Menneskerettigheder (EIDHR), det europæiske naboskabsinstrument (ENI), stabilitetsinstrumentet (IFS), instrumentet for fortiltrædelsesbistand (IPA) samt partnerskabsinstrumentet (PI).

3.2 Forordningen støtter fremme af et højt nukleart sikkerhedsniveau, strålingsbeskyttelse og gennemførelse af en effektiv sikkerhedskontrol med nukleart materiale i tredjelande. Den omfatter aspekter som brydning af malm til brændsel, drift, nedlukning og affaldshåndtering – en omfattende tilgang. Ifølge Kommissionen vil udviklingen blive evalueret gennem IAEA-peer reviews, på grundlag af status over udviklingen af strategierne for brugt brændsel, nukleart affald og nedlukning, de respektive lovgivnings- og forskriftsmæssige rammer og gennemførelse af projekter samt antallet og vigtigheden af spørgsmål, der er identificeret i relevante IAEA-rapporter om nuklear sikkerhed.

3.3 Forordningen har til formål at sikre sammenhæng med EU's politiske målsætninger og andre udviklingsforanstaltninger i tredjelande gennem udarbejdelse af strategipapirer, der følges op af flerårige vejledende programmer, som dækker en periode på fire år, efterfulgt af en periode på tre år.

3.4 I et bilag præciseres de specifikke støttede foranstaltninger og kriterier for samarbejde, herunder prioriteterne for, hvordan budgettet på 631 mio. EUR skal fordeles i de næste syv år.

4. Generelle bemærkninger

4.1 Udvalget konstaterer, at samarbejdsprogrammerne og bistanden vedrørende nuklear sikkerhed har udviklet sig i de sidste 20 år. I det foreliggende forslag til forordning føres denne udvikling videre, og det gøres så vidt muligt klart, at det er sikkerheden, der er i højsædet, og ikke fremme af atomenergi (COM(2011) 841 final; bilag, kriterier, sidste punkt). Efter udvalgets forståelse er formålet med programmet ikke at opmuntre vækstlande til at anvende nuklear teknologi. Derfor bør man lægge større vægt på en mere detaljeret udarbejdelse af

udgiftssaldoen under foregående og foreslåede INSC-programmer. Det vil navnlig medvirke til at dæmpe visse bekymringer, hvis man kan gøre det klart, at størstedelen af programmets midler hovedsagelig anvendes til oprydning, og at det kun er en lille del af udgifterne, der går til rådgivningsprogrammer for nuklear sikkerhed i vækstøkonomier.

4.2 Dermed ville man også anerkende, at de dominerende sikkerhedsovervejelser omkring støtte af visse driftsforanstaltninger, som uvægerligt medvirker til udvidet og sikker drift af atomkraftværker, muligvis ikke har været helt tydelige eller er blevet forklaret fuldt ud i tidligere programfaser. Udnyttelse af atomenergi er stadig et tema, der splitter befolkningen i Europa, mens der derimod er bred støtte til at fremme de højeste sikkerhedsnormer.

4.3 Efter udvalgets opfattelse er spørgsmålet om, hvorvidt EU's engagement gennem INSC giver stiltiende støtte til og opmuntring af nye atomprogrammer, særligt i ustabile vækstøkonomier, endnu ikke behandlet fyldestgørende. Udvalget er klar over, at specifik projektf finansiering under INSC er underlagt strenge betingelser, men er fortalende for en indledende dialog og debat om atomkraftspørgsmål med ethvert tredjeland, helt uden betingelser.

4.4 EU må stræbe efter at undgå at medvirke til at udvikle atomkapacitet i et tredjeland, hvis det kan medføre nye risici for den nukleare sikkerhed eller skabe atomtrusler, der kan påvirke den internationale sikkerhed. I punkt 1.6 foreslås der særlige kriterier for dette. Ved at anvende de højeste nukleare sikkerhedsnormer inden for EU kan vi indtage den førende position som det område, der har verdens sikreste civile brug af atomkraft.

4.5 INSC-programmets bidrag til lande med et mere begrænset industrielt, videnskabeligt og forskningsteknisk grundlag, og som enten allerede har eller har planer om at iværksætte programmer for kommerciel udnyttelse af atomkraft, og som opfylder minimumskriterierne for stabilitet, anses også for at være nyttige og i offentlighedens interesse. Det er tænkeligt, at støtten til god praksis i tilknytning til IAEA har styrket de tekniske og lovgivningsmæssige rammer i tredjelande med begrænsede ressourcer. Det er imidlertid svært at danne sig et overblik over, hvordan de nuværende og fremtidige INSC-programmer kan opnå disse fordele.

4.6 Derfor foreslås det, at Kommissionen iværksætter yderligere foranstaltninger for at gøre det klart, at sikkerhed spiller en afgørende rolle i det kommende INSC-program. Det kan ske ved at offentliggøre casestudier fra det nuværende program, forbedre præsentationen og krydshenvisningerne på EuropeAid's website og generelt skærpe profilen for dette omfattende program. En sådan tilgang vil også skabe større gennemsigtighed og tilskynde til ansvarlighed. Eftersom forordningen støtter fremme af et højt sikkerhedsniveau, foreslås det, at der

henvises til mønstreksempler på dette høje niveau, f.eks. erklæringen fra De Vesteuropæiske Nukleare Tilsynsmyndigheders Sammenslutning (WENRA) om sikkerhedsmål for nye atomkraftværker («*Safety Objectives for New Nuclear Plants*»).

5. Særlige bemærkninger

5.1 Det skal bemærkes, at EU's retningslinjer om nuklear sikkerhed, i modsætning til det indtryk, man kunne få i den foreslåede forordning, ikke indeholder tekniske sikkerhedsnormer, lige som forpligtelserne i de nuværende retsakter kun omfatter nogle generelle krav, der er i overensstemmelse med konventionen om nuklear sikkerhed.

5.2 I forslaget fastlægges det også, at der foretages omfattende sikkerhedsvurderinger inden for EU. De igangværende »stress test« er imidlertid kun en supplerende sikkerhedsvurdering uden underliggende sikkerhedskriterier. De skal forsøge at besvare spørgsmålet om, hvad der sker, når sikkerhedssystemerne bryder sammen. Det anerkendes også, at processen begrænses af den ekstremt snævre tidsfrist. Trods disse begrænsninger skal styrken af EU's koncept for nuklear sikkerhed findes i hensigten om at foretage »stress test« som et første skridt hen mod videre udvikling og forbedring af sikkerhedskulturen samt realiseringen af de højeste nukleare sikkerhedsstandarder. Foreløbige konklusioner fra de igangværende »stress test« af atomkraftværker i EU afslører, at der er behov for yderligere forandringer, forbedringer og reguleringsforanstaltninger. De bør hurtigst muligt indarbejdes i INSC-programmets gennemførelse og rådgivningsarbejde.

5.3 Man bør også tage i betragtning, at EU som institution råder over yderst begrænset ekspertise på det nukleare område, og at projekterne under INSC i vid udstrækning gennemføres af organisationer fra medlemsstaterne. Kommissionen er sikkert i stand til at bidrage med vigtige, kritiske analyser af og overvejelser om mangfoldigheden af europæiske normer og praksis, men bør imidlertid også stræbe efter at opbygge sin egen interne kapacitet og uafhængige ekspertise.

5.4 Ifølge INSC-forslaget er målet med INSC at fjerne den nukleare risiko, men det må konstateres, at det teknisk set er umuligt – hvilket gælder for udryddelse af risiko i enhver kompleks industriel proces – at realisere dette mål, navnlig når det gælder om at undgå atomkatastrofer. Det bør gøres klart, at målet er at forebygge episoder og uheld i henhold til de bedste kendte standarder. Det skal også bemærkes, at troen på, at en risiko er fjernet, ikke virker befordrende på en høj sikkerhedskultur.

5.5 Kommissionen foreslår, at der foretages missioner inden for rammerne af en integreret evaluering af bestemmelserne (IRSS) og IAEA's OSART (Operational Safety Review Team) som indikatorer, men disse har begrænset værdi, fordi de ikke er beregnede til tilsynsmål. De formåede f.eks. ikke at

forhindre Fukushima-ulykken. Desuden har ingen af disse missioner fokus på atomkraftværkers sikkerhedsstatus. Det internationale tilsyn med atomkraftværker er og bliver et komplekst og omstridt tema.

5.6 I forbindelse med INSC-programmerne bør man i givet fald overveje at opmuntre til at indføre bindende instrumenter i lovgivningen i alle lande med nukleare anlæg i de tilfælde, hvor de vil kunne understøtte IAEA's traktater, konventioner og aftaler.

5.7 I forordningens begrundelse hedder det, at det overvejende flertal af deltagerne i den offentlige høring om EU's optræden udadtil støttede et stærkere fokus på overvågnings- og evalueringssystemer i de fremtidige instrumenter og i gennemførelsen af projekter/programmer. Udvalget anerkender, at EuropeAid – GD for Udvikling og Samarbejde, selv om det først blev etableret for nylig, har bred erfaring og ekspertise inden for dette område, som utvivlsomt vil finde fuld anvendelse.

5.8 Udvalget konstaterer imidlertid, at listen over særlige støttede foranstaltninger ikke omfatter støtte til uafhængige civilsamfundsorganisationer inden for eller uden for stater, der modtager støtte, og som ønsker at forbedre ansvarligheden og åbenheden omkring den nukleare sikkerhedskultur gennem særlige foranstaltninger. Dette er tilladt under både stabilitetsinstrumentet og Det Europæiske Instrument for Demokrati og Menneskerettigheder, og EØSU anbefaler på det kraftigste, at denne form for støtte bliver en del af INSC-programmets tilladte foranstaltninger.

5.9 Udvalget noterer sig den fleksibilitet, der skabes ved at gruppere de støttede foranstaltninger og samarbejdskriterierne i bilaget, som kan ændres i overensstemmelse med undersøgelsesproceduren i den fælles gennemførelsesforordning. Man bør imidlertid overveje, om man burde indarbejde centrale principspørgsmål vedrørende international nuklear sikkerhed i selve forordningen.

5.10 Kriterierne for samarbejde kan fortolkes relativt bredt. Udvalget bifalder dette for alle de landes vedkommende, der driver atomkraftværker. Det kan også være på sin plads at blive aktiv i en lang række forskellige tredjelande i den forberedende og indledende fase. Hvad sikkerheden angår, er det ikke i den europæiske offentligheds interesse at indføre yderligere restriktive kriterier for, hvilke lande der kan modtage INSC-støtte. Når det gælder lande, som har besluttet sig for at begynde at anvende nuklear elproduktion, mener vi, at EU's adgang, ekspertise, analyse og rådgivning kan og skal anvendes, hvis den styrke, der udgår fra et aktivt, uafhængigt og organiseret civilsamfund, er til stede. Man bør imidlertid lægge stor vægt på spørgsmålet om langsigtet politisk stabilitet og kapaciteten til at garantere den civile sikkerhed i partnerlandene.

5.11 Derfor foreslår EØSU, at der fastlægges minimumsbetingelser for bistand inden for rammerne af INSC, og at der udarbejdes en international konvention mellem EU og de få stater, der er i stand til at levere rådgivning om nuklear sikkerhed, som fastlægger betingelserne for denne type rådgivningsarbejde (diskussionerne i G8-gruppens arbejdsgruppe for nuklear sikkerhed og lignende diskussioner inden for IAEA og EU vil være et godt udgangspunkt).

Bruxelles, den 23. maj 2012

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
