

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een besluit van de Raad houdende vaststelling van een aanvullend onderzoeksprogramma voor het ITER-project (2014-2018)

(COM(2011) 931 final — 2011/0460 (NLE))

(2012/C 229/11)

Rapporteur: **Gerd WOLF**

De Raad heeft op 3 februari 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 7 van het Euratom-Verdrag te raadplegen over het

Voorstel voor een besluit van de Raad houdende vaststelling van een aanvullend onderzoeksprogramma voor het ITER-project (2014-2018)

COM(2011) 931 final — 2011/0460 (NLE).

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 mei 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 23 en 24 mei 2012 gehouden 481^e zitting (vergadering van 23 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 183 stemmen vóór en 7 tegen, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Samenvatting en aanbevelingen

1.1 Het Comité herhaalt zijn uitdrukkelijke aanbeveling om meer in onderzoek en ontwikkeling te investeren teneinde de noodzakelijke ambitieuze omschakeling van ons energiesysteem naar technologieën die een duurzame, toereikende en klimaatvriendelijke energievoorziening kunnen waarborgen mogelijk te maken. Ook de ontwikkeling van toepassingsmogelijkheden voor fusie-energie valt hieronder. Energie is de basis van onze levenswijze en cultuur.

1.2 Als grootschalig internationaal project in de EU is ITER een nu geboden, doorslaggevende en wereldwijd unieke stap in de ontwikkeling van de toekomstige toepassing van fusie-energie. ITER is een belangrijk onderdeel in het energie-onderzoek en dus ook van het SET-plan. Het Comité wijst er nogmaals op dat het project niet alleen belangrijk is voor de energievoorziening, maar ook voor het concurrentievermogen van de Europese industrie wat betreft de ontwikkeling van geavanceerde nieuwe technologieën.

1.3 Het Comité kant zich daarom uitdrukkelijk tegen het voorstel van de Commissie om, anders dan tot nu toe, de Europese verplichtingen m.b.t. de bouw van de ITER-reactor uit het meerjarig financieel kader (MFK) te halen. Alleen de onderzoeksactiviteiten voor ITER zouden in het MFK blijven. Zoiets komt het aanzien van het project niet ten goede. Ook zet het vraagt teken bij de betrouwbaarheid van de EU als internationale partner. Beter is het om de bouw van de ITER als onderdeel/project – maar dan wel als een zelfstandig onderdeel dat geheel losgekoppeld is van de andere programma-onderdelen - op te nemen in het EU-Euratom-onderzoeks-, ontwikkelings- en demonstratieprogramma binnen het MFK, en dit meteen al voor de periode 2014-2018.

1.4 Omdat dit door de Commissie helaas niet *a priori* zo is voorzien, beveelt het Comité aan om samen met de Raad, het Europees Parlement en de EIB naar oplossingen te zoeken om dit alsnog mogelijk te maken, zonder dat dit ten koste gaat van de overige programma-onderdelen, met name het energieonderzoek.

1.5 De beste oplossing is volgens het Comité om hiervoor de niet-gebruikte middelen van het MFK, die anders terugvloeien naar de lidstaten, te benutten, zoals dit kennelijk nu ook al gebeurt voor de financiering van ITER voor 2012-2013.

1.6 Het Comité schaaft zich achter de initiatieven van het Europees Parlement om als algemene regel in te voeren dat niet-gebruikte middelen van het MFK niet tot besnoeiingen op het MFK moeten leiden, maar ten goede moeten komen aan de communautaire programma's van de EU, zoals hier concreet wordt voorgesteld voor ITER.

1.7 Pas als deze maatregel niet toereikend is óf niet realiseerbaar, moet er gesnoeid worden op de betrokken begrotingsposten, maar niet meer dan 0,3 %.

1.8 Om zo goed mogelijk op schema en binnen het budget te blijven is een sterke projectleiding met voldoende technische en administratieve beslissingsbevoegdheid nodig, alsook een strakke projectstructuur.

1.9 Voor de periode na 2018 steunt het Comité het meer dan terechte streven van de Commissie om op korte termijn een stabiel plannings- en rechtskader uit te werken ter bevordering van de Europese en met name internationale planningszekerheid.

2. Beknopte samenvatting van het Commissievoorstel en hierin aangehaalde argumenten

2.1 Met dit voorstel wil de Commissie een financieringsregeling invoeren voor de EU-bijdrage aan het ITER-project voor de periode 2014-2018 via een „**aanvullend onderzoeksprogramma**” in het kader van het Euratom-Verdrag. De bedoeling is dat de kosten van dit aanvullende onderzoeksprogramma worden gedragen door de lidstaten (en enkele geassocieerde derde landen) buiten het meerjarig financieel kader (MFK). Het gaat om een bedrag van 2,6 miljard euro, wat neerkomt op ca. 0,26 % van het MFK (zie echter ook par. 4.7 en 4.7.1).

2.2 Doel van het internationale ITER-project is de bouw en exploitatie van een experimentele fusiereactor als een belangrijke en fundamentele stap voorwaarts bij de demonstratie van fusie als duurzame energiebron. Het aanvullend onderzoeksprogramma voor het ITER-project wordt geacht bij te dragen tot het „op lange termijn koolstofarm maken van het energiesysteem op een veilige, doeltreffende en goed beveiligde wijze. Daarnaast moet het bijdragen tot de uitvoering van de Europa 2020-strategie en van het kerninitiatief „Innovatie-Unie”.

2.3 ITER is een onderdeel van het Strategisch plan voor energietechnologie (het „SET-plan”) van de EU en zal bijdragen aan de Europa 2020-strategie aangezien de betrokkenheid van de Europese hightechindustrie de EU een mondiaal concurrentievoordeel in deze veelbelovende en uiterst belangrijke sector kan geven.

2.4 Het ITER-project wordt uitgevoerd in het kader van een internationale overeenkomst tot oprichting van de Internationale ITER-Organisatie voor fusie-energie voor de gezamenlijke uitvoering van het ITER-project (hierna de „ITER-overeenkomst”) (1) tussen de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie („Euratom”) en zes andere partijen: China, India, Japan, Korea, Rusland en de Verenigde Staten.

2.5 De EU-bijdrage aan het ITER-project wordt beheerd via de Europese gemeenschappelijke onderneming voor ITER en de ontwikkeling van fusie-energie („Fusion for Energy” genoemd), die op 27 maart 2007 bij beschikking van de Raad (2) werd opgericht.

2.6 De bouwkosten van ITER vallen hoger uit dan geraamd (3). Daarom zijn extra middelen nodig (zie par. 2.1). Dit betekent volgens de Commissie dat de middelen uit het MFK die reeds aan andere prioriteiten waren toegewezen moeten worden herschikt of dat de in het kader van het MFK vastgestelde grenzen moeten worden opgetrokken.

2.7 Zij acht een nieuwe aanpak nodig die langetermijnzekerheid biedt voor dit veeleisende project. Om deze reden heeft de Commissie in haar mededeling van 29 juni 2011 „Een begroting voor Europa 2020” (4) voorgesteld om de EU-bijdrage aan het ITER-project na 2013 te financieren buiten het meerjarig financieel kader (MFK).

2.8 Opgemerkt dient te worden dat de looptijd van onderzoeksprogramma's krachtens het Euratom-Verdrag beperkt is tot vijf jaar. Overeenkomstig de ITER-overeenkomst heeft het ITER-project een initiële looptijd van 35 jaar (d.w.z. tot 2041). Er zullen dus besluiten van de Raad nodig blijven om de EU-bijdrage aan dit project te financieren.

3. Opmerkingen van het Comité – Stand van zaken

3.1 Op basis van zijn eerdere uitspraken (5) over de betekenis van fusie-energie voor een toekomstige CO₂-arme energievoorziening onderschrijft het Comité het standpunt van de Commissie dat ITER (6) een nu geboden, doorslaggevende en wereldwijd unieke stap is in de ontwikkeling van de toekomstige toepassing van fusie-energie. Fusie-energie is de enig bekende

en tot nu toe nog niet toegepaste (tenminste niet bij wijze van proef) resp. beschikbare optie in het palet van mogelijke technologieën om te voldoen aan de enorme opgave van een duurzame en toereikende, (klimaat)veilige energievoorziening. ITER is een belangrijk onderdeel in het energie-onderzoek en dus ook van het SET-plan.

3.2 Reeds het destijds dankzij zijn eigenschappen en resultaten wereldwijd toonaangevende fusie-experiment JET (Joint European Torus) (7) ging, gezien de daarvoor vereiste inspanningen, de mogelijkheden en bereidwilligheid van de lidstaten al te boven om dat project op nationaal niveau te verwezenlijken en te financieren. Zo ontstond een lichtend voorbeeld en een proeftuin van gemeenschappelijk en succesvol Europees optreden in het kader van het Euratom-Verdrag. JET werd sinds de oprichting de hoeksteen van het Europese fusieprogramma.

3.3 Het op wereldwijd bekende inzichten van het fusie-onderzoek en met name de resultaten van JET berustende ITER-project overtreft in zijn wetenschappelijk-technische doelstelling, in omvang en kosten de voor JET vereiste inspanningen nogmaals in aanzienlijke mate. Zo lag het al snel voor de hand om te streven naar boven de EU uit stijgende internationale samenwerking. Hieraan kwam een initiatief van Reagan, Gorbatsjov en Mitterrand tegemoet en zo kwam uiteindelijk het internationale ITER-project tot stand. Het is de bedoeling dat ITER een vermogen van 500 megawatt (!) fusie-energie en positieve resultaten oplevert.

3.4 Op 26 november 2006 ondertekenden de vertegenwoordigers van de zeven verdragspartijen de overeenkomst tot oprichting van de internationale ITER-organisatie voor fusie-energie voor de gezamenlijke uitvoering van het ITER-project, en wel namens de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, de regering van de volksrepubliek China, de regering van de republiek India, de regering van Japan, de regering van de republiek Korea, de regering van de Russische Federatie en de regering van de Verenigde Staten van Amerika. De Commissie was niet alleen de namens de EU optredende verdragspartij, maar heeft het verdere programma in het kader van de Europese gemeenschappelijke onderneming voor ITER ook gecoördineerd, evenals het verdere fusieprogramma.

3.5 Het tegelijk genomen besluit om ITER in de EU te vestigen (Cadarache in Zuid-Frankrijk) betekent dat één van de belangrijkste projecten voor de toekomst naar Europa komt, met als bijkomend voordeel de aantrekkingskracht ervan op de beste onderzoekers en ingenieurs en de uitstraling naar veeleisende industriële sectoren. Na een ook uit oogpunt van bestuur en beheer (nog nooit was er zo'n wetenschappelijk-technisch samenwerkingsproject van zo veel en zo verschillende internationale partners) niet eenvoudige beginfase werd het om diverse redenen duidelijk dat de oorspronkelijke kostenraming, dus ook de bijdrag uit het Euratom-programma, naar boven bijgesteld moest worden (8). Volgens het Comité was de Commissie nog vóór de vaststelling van het meerjarig financieel kader (MFK) van deze situatie op de hoogte.

(1) PB L 358 van 16.12.2006.

(2) PB L 90 van 30.3.2007.

(3) PB C 181 van 21.6.2012, blz. 111, par. 5.5.3

(4) COM(2011) 500 final van 29.6.2011.

(5) Bijv.: PB C 302 van 7.12.2004, blz. 27; PB C 21 van 21.1.2011, blz. 49; PB C 218 van 23.7.2011, blz. 87; PB C 181 van 21.6.2012, blz. 111.

(6) Zie ook <http://www.iter.org/>.

(7) Zie ook www.jet.efda.org.

(8) PB C 181 van 21.6.2012, blz. 111, par. 5.5.3

4. Opmerkingen van het EESC – standpunten en aanbevelingen

4.1 Het EESC is het in principe eens met het voornemen van de Commissie om de voor energieonderzoek beschikbare O&O-middelen – i.c. voor ITER in het kader van Euratom – uit te breiden. Het heeft er reeds in zijn advies over het SET-plan⁽⁹⁾ op gewezen dat „ondanks de nog groeiende wereldbevolking, haar energiehonger en haar enorme achterstanden, de eindige voorraden aan fossiele, primaire energiebronnen en de toenemende afhankelijkheid van Europa van geïmporteerde energie, [...] de ernst van het energie- en klimaatvraagstuk en de daarbij behorende investeringen blijkbaar door vele politici en betrokkenen nog steeds sterk [worden] onderschat”. Het EESC heeft deze waarschuwing in zijn advies over „Horizon 2020” nog eens herhaald en er in lijn daarmee voor gepleit om een groter aandeel van het MFK te bestemmen voor energieonderzoek⁽¹⁰⁾.

4.1.1 Daarom spreekt het EESC ook zijn steun uit⁽¹¹⁾ voor de - tot dusver helaas vruchteloze - pogingen van de Commissie om het MFK zodanig uit te breiden dat de EU belangrijke initiatieven als het voorliggende effectiever gestalte kan geven. Naar de mening van het EESC mag een en ander niet worden verwezenlijkt door buiten het MFK om, als tijdelijke uitzonderingsmaatregel en als het ware door de achterdeur, een aanvullend onderzoeksprogramma op te zetten om het Europese aandeel in de bouw van ITER te kunnen financieren. Het is beter om de bouw van ITER ook voor de periode 2014-2018 onder te brengen in het onderzoeks-, ontwikkelings- en demonstratieprogramma van EU-Euratom – overigens als autonoom onderdeel – en wel binnen het MFK.

4.2 Dit is niet het enige argument tegen het voornemen om de Europese verplichtingen t.a.v. de bouw van ITER niet meer onder het MFK te laten vallen. Het EESC ziet ook geen logica in de onder par. 2.6 beschreven argumentatie van de Commissie. Als de Commissie, zich bewust van de feitelijke situatie, toch voorstelt om te besluiten tot een MFK waarin de kosten van de bouw van ITER willens en wetens niet worden meegenomen, dan is ze er daarmee zelf verantwoordelijk voor dat er een situatie ontstaat waarin deze kosten volgens haar eigen inschatting moeilijk zijn onder te brengen in het MFK.

4.3 Daarnaast zijn er ook nog sterke inhoudelijke argumenten tegen het voornemen om ITER niet onder het MFK te laten vallen.

4.3.1 Enerzijds gaat het hier om het subsidiariteitsbeginsel en de vraag naar de Europese meerwaarde. We spreken hier immers van initiatieven die de mogelijkheden van één enkele lidstaat te boven gaan, zoals grootschalige wetenschappelijk-technische infrastructuurprojecten of projecten als Galileo en ITER, die binnen het MFK van prototypische betekenis zijn voor de gehele EU en dus zonder meer een Europese meerwaarde opleveren. Juist om die reden zijn de kaderprogramma's O&TO in het MFK opgenomen.

4.3.2 Anderzijds gaat het hier om de reputatie van de EU bij haar internationale partners. Gezien ook het politieke belang

van dit partnerschap acht het EESC het voorstel van de Commissie een verkeerd signaal, waardoor de goede naam van de EU als betrouwbaar partner bij internationale overeenkomsten wordt aangetast. Het gaat hier niet alleen om het fusieprogramma, maar ook om de inspanningen die worden gedaan om nog andere internationale partnerschappen aan te gaan en bindende afspraken te maken, bijv. op het gebied van veiligheidsbeleid of op dat van energie- en klimaatbeleid.

4.3.3 Verder zit er nog een meer algemene kant aan de zaak, waarover het EESC zich reeds eerder, in zijn advies over „Horizon 2020”⁽¹²⁾, heeft uitgesproken. Het gaat hierbij om de door de Commissie aangekondigde ontwikkeling om de tot nu toe onder haar verantwoordelijkheid vallende taken en activiteiten ter bevordering van onderzoek en innovatie voortaan door agentschappen te laten verrichten, waarbij de Commissie zelf zich alleen nog maar bezighoudt met juridische kwesties en financiële administratie. Hier heeft het EESC ernstige bezwaren tegen, want op deze wijze zou niet alleen de door de Commissie geboden vakkundige begeleiding en haar inzicht in de problematiek (alsmede het potentieel aan gespecialiseerde medewerkers) verloren gaan, maar kan ze zich ook niet meer voldoende wijden aan de inhoudelijke aspecten en eigenlijke doelstellingen. Dit laatste is echter beslist noodzakelijk om de belangen van het zo cruciale beleidsterrein onderzoek-ontwikkeling-innovatie met de nodige kennis van zaken, succes en overtuiging op politiek niveau te kunnen behartigen. Het zou ook betekenen dat er in het fragiele systeem van „checks and balances” een vitale vorm van controle – die van doorslaggevend gewicht is op de politieke weegschaal – verloren zou gaan.

4.4 Aangezien het EESC, zoals gezegd, aan de ene kant volledig achter het voornemen van de Commissie staat om het MFK uit te breiden, maar aan de andere kant van mening is dat de financiering van ITER binnen het MFK thuishoort, geeft het de Commissie in overweging om samen met de Raad, het Parlement en de EIB naar oplossingen te zoeken om een en ander alsnog mogelijk te maken, zonder dat daarbij de andere onderdelen van het programma, m.n. het energieonderzoek, hier merkbaar de gevolgen van ondervinden.

4.5 Als beste oplossing ziet het EESC hier de ontwikkeling van adequate procedures waarmee wordt gegarandeerd dat het volledige reeds goedgekeurde MFK-bedrag ook daadwerkelijk kan worden gebruikt voor communautaire initiatieven en niet zoals gewoonlijk in de vorm van onbenutte middelen gedeeltelijk weer terugvloeit naar de lidstaten. Deze aanbeveling sluit ook aan op een initiatief van het Europees Parlement van 5 juli 2010⁽¹³⁾.

4.6 Concreet wordt aanbevolen om deze niet terugvloeiende middelen te gebruiken voor het aanvullen van het financieringstekort dat zich hier voordoet in het geval van ITER (zoals dat kennelijk ook al voor 2012/2013 is gedaan⁽¹⁴⁾). Mochten voor deze procedure nieuwe formele/juridische maatregelen moeten worden genomen, dan geeft het EESC in overweging om deze kwestie eerst met de EIB door te spreken en daarna afspraken hierover te maken met de bevoegde organen.

⁽¹²⁾ PB C 181 van 21.6.2012, blz. 111, par. 3.12.1.

⁽¹³⁾ A7-0254/2011: Resolutie van het Europees Parlement over het standpunt van de Raad inzake het ontwerp van gewijzigde begroting nr. 3/2011 van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2011, Afdeling III – Commissie (11630/2011 – C7-0166/2011 – 2011/2075(BUD)).

⁽¹⁴⁾ Raad van de Europese Unie (Raad Concurrentievermogen), 19 december 2011, document nr.: 18807/11, PERS 508 (alleen in het EN beschikbaar).

⁽⁹⁾ PB C 21 van 21.1.2011, blz. 49, par. 3.1.1.

⁽¹⁰⁾ PB C 181 van 21.6.2012, blz. 111, par. 4.2.1.

⁽¹¹⁾ PB C 143 van 22.5.2012, par. 6.

4.7 Alleen in het geval dat de in par. 4.6 aanbevolen oplossing niet volstaat of helemaal niet mogelijk blijkt, stelt het EESC voor om de genoemde ontbrekende middelen, incl. een passende „contingency” (zie par. 4.7.1), aan te vullen via beperkte besparingen op alle andere posten in het MFK (uitgaande van een „contingency” van rond de 10 % zou het percentage van 0,26 % stijgen tot maximaal 0,3 % per post).

4.7.1 Het EESC beveelt in dit verband dringend aan om beter rekening te houden met de ervaringen die zijn opgedaan met het opzetten van dit soort grootschalige, technologisch vernieuwende projecten, en dienovereenkomstig te zorgen voor een adequate „contingency” van bijv. 10 %. Zonodig dienen de door de Commissie gehanteerde regels daartoe te worden aangepast. Als gevolg zal het in par. 2.1 genoemde percentage van 0,26 % omhooggaan tot ca. 0,3 %. Wel zullen de middelen van deze „contingency” door de projectverantwoordelijken apart moeten worden beheerd en telkens alleen aan de hand van strenge criteria moeten worden toegekend om te voorkomen dat de bestemming ervan al op voorhand wordt bepaald en een en ander zijn doel voorbijgeschiet.

4.7.2 In par. 4.1.1 bepleit het EESC om het Europese aandeel in de bouw van ITER als een autonoom, los van de andere programmaonderdelen staand element/project onder te brengen in het fusieprogramma. Om het Europese aandeel in ITER zoveel mogelijk binnen de gestelde termijnen en de vastgelegde kostenramingen te kunnen realiseren, dient er voortvarend leiding te worden gegeven aan de projecten, dienen de verantwoordelijken over voldoende technische en administratieve beslissingsbevoegdheid te beschikken en moeten de projecten strak worden opgezet. Het EESC beveelt aan om hier een voorbeeld te nemen aan bijv. CERN, ESA en ESO.

4.8 Wat betreft het tijdvak na de hier behandelde periode 2014-2018 staat het Comité achter het zeer terechte voorstellen van de Commissie om een stabiel kader en een duurzame basis voor de totale looptijd van het internationale ITER-project te creëren, al zal dit naar de mening van het EESC binnen het MFK zijn beslag moeten krijgen. Op deze wijze moet worden gezorgd voor de nodige planningszekerheid, zowel binnen Europa als internationaal, en kan de internationale partners de betrouwbaarheid van de EU gedemonstreerd worden.

Brussel, 23 mei 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON
