

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om inrättande av ett instrument för kärnsäkerhetssamarbete"

COM(2011) 841 final

(2012/C 229/19)

Föredragande: **Richard ADAMS**

Den 7 december 2011 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 203 i Euratom-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till rådets förordning om inrättande av ett instrument för kärnsäkerhetssamarbete"

COM(2011) 841 final.

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 10 maj 2012.

Vid sin 481:a plenarsession den 23–24 maj 2012 (sammanträdet den 23 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 146 röster för, 5 röster emot och 6 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Kommittén välkomnar den föreslagna förordningen och stöder på vissa villkor att EU:s sakkunskap om kärnsäkerhet utnyttjas i större grad i tredjeländer.

1.2 EESK noterar att det betydande finansiella referensbeloppet på 631 miljoner euro för perioden 2014–2020 förvaltas av GD Utveckling och samarbete – EuropeAid och omfattas av regler och förfaranden som är gemensamma för all bistånds- och utvecklingspolitik. Vi förväntar oss att detta kommer att öka ansvarskyldigheten, öppenheten och samstämmigheten med övriga biståndsprogram.

1.3 Kommittén noterar att den från och med 2016 vartannat år kommer att få en rapport från kommissionen om genomförandet, resultaten, de viktigaste effekterna och verkningarna av detta program inom EU:s externa finansiella bistånd och ser fram emot fullständig delaktighet i denna gransknings- och översynsprocess. Genom planering av halvtidsöversynen av programmen i god tid bör man kunna maximera förmågan att visa resultat. Planeringen kommer utan tvivel att ske i samarbete med de geografiska programmen/EU-delegationerna i partnerländerna.

1.4 Det europeiska civila samhällets åsikter om utvecklingen av kärnenergi i allmänhet varierar kraftigt mellan medlemsstaterna, vilket bör komma till tydligare uttryck i vissa delar av förordningen.

1.5 I synnerhet bör det klargöras för EU-medborgarna som skattebetalare att huvuddelen av programutgifterna kommer att gå till sanering och att endast en liten del av utgifterna kommer att gå till rådgivningsprogram för kärnsäkerhet i tillväxtekonomier där den politiska och samhälleliga stabiliteten kan garanteras.

1.6 När det gäller stöd till tillväxtekonomier bör kommissionen föreslå en internationell konvention med kriterier och villkor för rådgivning om kärnsäkerhet som ska utarbetas mellan det begränsade antal stater som kan tillhandahålla sådan rådgivning. Oberoende av en sådan konvention bör det finnas tydliga kriterier i instrumentet för kärnsäkerhetssamarbete (INSC) som gör det möjligt att avgöra om en tillväxtekonomi

— uppfyller minimikriterierna för nationell och internationell stabilitet,

— kan och är villig att garantera införande av den administrativa, vetenskapliga och tekniska struktur som krävs för att utnyttja kärnkraft,

— varaktigt kan uppbåda de finansiella, tekniska och industriella resurser som krävs för att säkerställa en hög tillsynskompetens, så att alla förutsättningar för säker drift uppfylls och det finns ett långsiktigt program för säker avfallshantering.

1.7 Dessa kriterier bör inte ingå i bilagan utan i själva förordningen, eftersom de omfattar allmänna principer beträffande internationell kärnsäkerhet, de internationella förbindelsernas säkerhet och internationell säkerhet av stor betydelse.

1.8 Stödprojekt bör endast genomföras i tillväxtekonomier som är parter i icke-spridningsfördraget och dess protokoll, konventionen om kärnsäkerhet och konventionen om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall.

1.9 Endast i undantagsfall som avser tryggande av säkerheten bör medel tillhandahållas för köp av teknisk utrustning. Kommissionen bör utarbeta kriterier, och det bör rapporteras om dessa. Driftsansvariga bör inte ges stöd.

1.10 Som ett bidrag till ökad öppenhet rekommenderar EESK att man offentliggör fallstudier från det nuvarande programmet och förbättrar presentationen och korshänvisningarna på EuropeAids webbplats.

1.11 I INSC-programmet bör man främja och utvärdera möjligheten att införliva obligatoriska instrument i lagstiftningen i varje verksamhetsland i de fall då de skulle bidra till att genomföra eller stärka Internationella atomenergiorganets (IAEA) fördrag, konventioner och överenskommelser.

1.12 Vi rekommenderar särskilt införande av stöd till oberoende organisationer i det civila samhället i de stödmottagande länderna eller deras omgivning som vill förbättra ansvarsskyldigheten och öppenheten i kärnsäkerhetskulturen genom specifika åtgärder.

2. Inledning

2.1 Då och då blir frågan om kärnsäkerheten och det fysiska skyddet utanför EU förstasidesstoff. Detta skedde särskilt i samband med olyckorna i Three Mile Island 1979, Tjernobyl 1986 och Fukushima 2011. Sådana olyckor får globala verkningar och visar på de katastrofala konsekvenserna av bristfällig utformning, bristande säkerhetskultur, otillräcklig driftssäkerhet och ett bristfälligt regelverk.

2.2 År 2010 var 441 kommersiella kärnreaktorer i drift i 30 av världens länder. Många byggdes på 1970- och 1980-talen med en planerad genomsnittlig livslängd på ca 35 år. I 56 länder finns också omkring 250 civila forskningsreaktorer. Mer än 60 kärnreaktorer till håller på att byggas, och över 150 planeras. Nya reaktorer kommer främst att byggas i Kina, Indien och Ryssland, men kanske också i Sydostasien, Sydamerika och Mellanöstern. Efterfrågan på el ökar obönhörligen, och vissa länder kan också försöka öka sin export av kärnkraftsel.

2.3 Oberoende av om kärnkraften får en "renässans" kommer det alltid att finnas betydande kärnsäkerhetsfrågor med potentiellt globala följder så länge det finns kärnkraftsverk. EU anser därför att aspekter av internationell kärnsäkerhet är ett område där unionen har ett berättigat intresse och bör engagera sig, i synnerhet som EU sedan Euratom-fördraget från 1957 har utvecklat sakkunskap inom forskning, teknik, drift och tillsyn på detta område. Med omkring en tredjedel av den globala kärnkraftskapaciteten och den bredaste erfarenheten av olika och dynamiska tillsyns- och säkerhetsordningar förfogar EU över betydande kunskaper på detta område. Katastrofen i Tjernobyl

visade på ett tragiskt sätt de potentiella bristerna i tredjeländers säkerhetsordningar och gav därmed upphov till ett dynamiskt och proaktivt förhållningssätt till samarbete om och spridning av kärnsäkerhet.

2.4 Sedan 1991 har EU gett betydande stöd på kärnsäkerhetsområdet till tredjeländer som ett led i Tacisprogrammet (tekniskt stöd till Oberoende staters samväld). Stödet har koncentrerats till säkerhetsanalys, stöd på plats till kärnkraftverk och i vissa fall leverans av utrustning för att förbättra kontrollen av driften av kärnkraftverken, tillsyns- och tillståndsverksamhet och avfallshantering. EU har också bidragit till bredare internationella initiativ, särskilt insatser vid Tjernobyl. Cirka 1,3 miljarder euro har avsatts för stöd på kärnsäkerhetsområdet, särskilt i Ryssland och Ukraina, och i betydligt mindre omfattning, i Armenien och Kazakstan.

2.5 År 2007 ersattes Tacis av instrumentet för kärnsäkerhetssamarbete ⁽¹⁾, som specifikt syftar till att främja och utveckla kärnsäkerheten och inte är begränsat till de länder som uppstod till följd av Sovjetunionens upplösning. Instrumentet har en budget på 524 miljoner euro för perioden 2007–2013 och genom det finansieras åtgärder för förbättrad kärnsäkerhet, säker transport, bearbetning och slutförvaring av radioaktivt avfall, sanering av tidigare kärntekniska förlägningsplatser och skydd mot joniserande strålning från radioaktivt material, krisberedskap och främjande av internationellt samarbete på kärnsäkerhetsområdet.

2.6 EU har ett nära samarbete med IAEA och tillhandahåller ofta medel för genomförandet av rekommenderade program som annars inte skulle få finansiering.

2.7 En ny utmaning uppstår genom tredjeländers avsikt att bygga upp kärnkraftskapacitet. Vissa av dessa tillväxtekonomier har inte stabila politiska strukturer och kan sakna maktindelning, demokratisk kontroll, erfarna förvaltningsstrukturer och sakkunskap om hantering av högriskteknik. Att indirekt uppmuntra sådana länder att utveckla kärnteknik genom att ge deras kärnkraftsprogram ett sken av trovärdighet i form av EU-stöd skulle kunna medföra nya risker för kärnsäkerheten.

2.8 Utöver det och oberoende av tredjeländers eventuella avsikt att bygga upp kärnkraftskapacitet är kommittén medveten om att den civila användningen av kärnkraft är förenad med produktion av plutonium och andra radioaktiva material samt med utveckling av tekniskt kunnande som kan skapa internationella nukleära hot och öka de internationella spänningarna. Dessa risker kan bli ännu större i instabila tredjeländer.

⁽¹⁾ EUT L 81, 22.3.2007, s. 1.

3. Sammanfattning av den föreslagna förordningen

3.1 I den föreslagna förordningen, en omarbeting av förordningen om instrumentet för kärnsäkerhetssamarbete från 2007, föreskrivs bl.a. en utvidgning av den geografiska räckvidden till alla tredjeländer i världen och fastställs prioriteringarna och kriterierna för samarbete. Ansvaret för genomförandet av åtgärderna ligger hos GD Utveckling och samarbete – EuropeAid, i samarbete med Europeiska utrikestjänsten, GD Energi och gemensamma forskningscentrumet. I synnerhet kommer förordningen att omfattas av *de gemensamma bestämmelserna och förfarandena för genomförandet av Europeiska unionens instrument för yttre åtgärder* (COM(2011) 842 final). Där föreskrivs också en förenklad metod för genomförande av instrumentet för utvecklingssamarbete, det europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter, det europeiska grannskapsinstrumentet, stabilitetsinstrumentet, instrumentet för stöd inför anslutningen och partnerskapsinstrumentet.

3.2 Genom förordningen understöds främjandet av en hög kärnsäkerhets- och strålskyddsnivå och tillämpningen av en effektiv och ändamålsenlig säkerhetskontroll av kärnmaterial i tredjeländer. Detta omfattar brytning av kärnbränsle, nybyggnad, drift, avveckling och avfallshantering – en heltäckande strategi. Kommissionen föreslår att framstegen ska bedömas genom IAEA-expertutvärderingar, läget i utformningen av strategier för hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall och för avvecklingar, i utformningen av lagar och andra författningar för detta och i genomförandet av projekt samt antalet problem som fastställs i de relevanta IAEA-rapporterna om kärnämneskontroll och hur betydelsefulla dessa problem är.

3.3 Förordningen syftar till att säkra överensstämmelse med EU:s politiska mål och andra åtgärder för utveckling i tredjeländer genom utarbetande av strategidokument följda av fleråriga vägledande program på till en början fyra år och sedan tre år.

3.4 I bilagan till förordningen fastställs de specifika åtgärder som kan få stöd och kriterierna för samarbete, inklusive prioriteringarna för hur budgeten på 631 miljoner euro ska spenderas under de sju åren.

4. Allmänna kommentarer

4.1 Kommittén noterar den process enligt vilken programmen för stöd och samarbete på kärnsäkerhetsområdet har utvecklats under de senaste 20 åren. Genom den föreslagna förordningen fortsätter denna utveckling, och man försöker klargöra att det övergripande målet är säkerhet och inte främjande av kärnenergi (COM(2011) 841 final, bilagan – Allmänna kriterier – sista strecksatsen). Kommittén förstår att syftet med programmet inte är att uppmuntra tillväxtekonomier att använda kärnteknik. Därför borde en mer detaljerad redogörelse för fördelningen av utgifterna under tidigare och föreslagna INSC-program ges större synlighet. I synnerhet skulle det bidra

till att minska vissa betänkligheter om det klargjordes att huvuddelen av programutgifterna kommer att gå till sanering och att endast en liten del av utgifterna kommer att gå till rådgivningsprogram för kärnsäkerhet i tillväxtekonomier.

4.2 Därigenom skulle man även erkänna möjligheten att de dominerande säkerhetsövervägandena bakom stödet till vissa driftsåtgärder som ofrånkomligen bidrar till förlängd, utöver säker, drift av kärnkraftverk under tidigare programfaser inte har varit tillräckligt tydliga eller inte förklarats fullt ut. Utnyttjandet av kärnkraft är fortfarande en fråga som splittrar den allmänna opinionen i Europa, men främjandet av högsta möjliga säkerhetsnormer stöds av alla.

4.3 Kommittén anser att frågan om huruvida EU genom instrumentet för kärnsäkerhetssamarbete underförstått stöder och uppmuntrar begynnande kärnkraftsprogram, särskilt i instabila tillväxtekonomier, inte har behandlats tillräckligt. EESK förstår att specifika projekt endast kommer att finansieras genom instrumentet på stränga villkor, men vi skulle stödja en villkorslös inledande dialog och diskussion om kärnkraftsfrågor med alla tredjeländer.

4.4 EU måste ha som mål att inte bidra till utvecklingen av kärnkraftskapacitet i ett tredjeländ som skulle kunna skapa nya risker för kärnsäkerheten eller nukleära hot som skulle kunna påverka den internationella säkerheten. I punkt 1.6 föreslås kriterier för detta. Genom tillämpning av högsta möjliga normer för kärnsäkerhet inom unionen skulle EU kunna bli världsledande när det gäller den säkraste civila användningen av kärnkraft.

4.5 INSC-programmets bidrag till länder med en mer begränsad industriell, vetenskaplig och forskningsmässig bas som antingen har eller har för avsikt att inleda kommersiella kärnkraftsprogram och som uppfyller minimikriterierna för stabilitet anses också vara av värde och ligga i EU:s allmänna intresse. Det är mycket möjligt att stödet med bästa praxis i samarbete med IAEA har förbättrat ordningarna i fråga om teknik och tillsyn i tredjeländer med mer begränsade resurser. Det kan dock vara svårt att få en tydlig bild av hur dessa fördelar uppnås genom de nuvarande och framtida INSC-programmen.

4.6 EESK föreslår därför att kommissionen vidtar ytterligare åtgärder för att tydliggöra den avgörande betydelsen av säkerhet i det kommande INSC-programmet. Detta skulle kunna omfatta att offentliggöra tillgängliga fallstudier från det nuvarande programmet, förbättra presentationen och korshänvisningarna på EuropeAids webbplats och mer allmänt öka synligheten för detta omfattande program. Ett sådant tillvägagångssätt skulle även bidra till öppenhet och främja ansvarsskyldighet. Eftersom syftet med förordningen är att understödja främjandet av en hög

kärnsäkerhetsnivå, föreslår EESK att det ska hänvisas till föredömliga exempel på sådana höga standarder, såsom Wenras (den västeuropeiska sammanslutningen av tillsynsmyndigheter på kärnsäkerhetens område) förklaring om säkerhetsmålen för nya kärnkraftverk (*Statement on Safety Objectives for New Nuclear Power Plants*).

5. Särskilda kommentarer

5.1 Det bör noteras att EU-direktiven om kärnsäkerhet, i motsats till det intryck som man kan få i den föreslagna förordningen, inte innehåller tekniska säkerhetsnormer och att skyldigheterna enligt regelverket endast omfattar några allmänna krav i enlighet med konventionen om kärnsäkerhet.

5.2 Enligt förslaget görs det också en genomgripande säkerhetsbedömning i EU. De pågående s.k. stresstesterna är dock bara en kompletterande säkerhetsbedömning utan bakomliggande säkerhetskriterier som syftar till att besvara frågan om vad som händer om säkerhetssystemen slutar fungera. Det erkänns också att processen är begränsad på grund av den mycket korta tid som står till förfogande. Trots dessa begränsningar bygger styrkan i EU:s strategi för kärnsäkerhet på avsikten att stresstesterna ska vara ett första steg för att vidareutveckla och förbättra säkerhetskulturen och förverkliga högsta möjliga kärnsäkerhetsnormer. De preliminära slutsatserna från de pågående stresstesterna av europeiska kärnkraftverk visar att det behövs ytterligare förändringar, förbättringar och regleringsåtgärder. Dessa bör snarast möjligt införlivas i genomförande- och rådgivningsarbetet inom INSC-programmet.

5.3 Man bör beakta att EU som institution har mycket begränsad sakkunskap i kärnkraftsfrågor och att projekten inom instrumentet för kärnsäkerhetssamarbete huvudsakligen genomförs av organ från medlemsstaterna. Kommissionen kan visserligen erbjuda viktiga kritiska analyser av och överväganden om mångfalden av standarder och praxis i Europa, men bör också sträva efter att bygga upp sin egen interna kapacitet och oberoende sakkunskap.

5.4 Enligt förslaget om instrumentet för kärnsäkerhetssamarbete är målet med instrumentet att undanröja den nukleära risken, men det bör noteras att det tekniskt sett – liksom vid undanröjande av risker inom alla komplexa industriella processer – inte går att garantera att detta mål uppnås, särskilt inte att det går att förhindra en kärnkraftskatastrof. Det bör förtydligas att målet är att förebygga incidenter och olyckor i enlighet med bästa tillgängliga standarder. Det bör också noteras att tron på att risken i en process har undanröjts inte främjar en hög säkerhetskultur.

5.5 Kommissionen föreslår att IRRS- (*Integrated Regulatory Review Service*) och OSART-missioner (*Operational Safety Review Team*) används som indikatorer, men deras värde är begränsat

eftersom de inte är avsedda för tillsynsändamål. De gav t.ex. inget skydd mot olyckan i Fukushima. De båda typerna av missioner inriktas inte heller på kärnkraftverkens kärnsäkerhetsstatus. Den internationella tillsynen av kärnkraftverk är och förblir en komplicerad och omtvistad fråga.

5.6 Inom INSC-programmen bör man också vid behov överväga att främja införlivande av obligatoriska instrument i lagsiftningen i varje verksamhetsland i de fall då de skulle stärka IAEA:s fördrag, konventioner och överenskommelser.

5.7 I motiveringen till förordningen noteras det att den övervägande majoriteten av svarande i det offentliga samrådet om EU:s yttre åtgärder stödde ett tydligare fokus på övervaknings- och utvärderingssystem inom ramen för de framtida instrumenten och i genomförandet av projekt och program. Kommittén är medveten om att även om GD Utveckling och samarbete – EuropeAid är nyinrättat förfogar det över omfattande erfarenhet och sakkunskap inom detta område som utan tvivel kommer att utnyttjas till fullo.

5.8 Kommittén noterar dock att förteckningen över specifika åtgärder som kan få stöd inte omfattar stöd till oberoende organisationer i det civila samhället inom eller utanför de stödmottagande länderna som vill förbättra ansvarsskyldigheten och öppenheten i kärnsäkerhetskulturen genom specifika åtgärder. Sådant stöd är tillåtet inom stabilitetsinstrumentet och det europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter, och vi rekommenderar mycket starkt att det tillåts även inom INSC-programmet.

5.9 EESK noterar den flexibilitet som skapas genom att de åtgärder som kan få stöd och samarbetskriterierna samlas i bilagan, som kan ändras i enlighet med granskningsförfarandet i den gemensamma genomförandeförordningen. Man bör dock överväga om centrala principfrågor beträffande internationell kärnsäkerhet och fysiskt skydd inte borde ingå i själva förordningen.

5.10 Samarbetskriterierna har utformats med visst spelrum. Kommittén välkomnar detta för alla länder som har kärnkraftverk. Det kan även vara lämpligt att på ett förberedande och preliminärt stadium knyta kontakter med en lång rad olika tredjeländer. Ytterligare begränsande kriterier för vilka länder som kan få stöd genom instrumentet för kärnsäkerhetssamarbete ligger inte i den europeiska allmänhetens säkerhetsintresse. När det gäller länder som är beslutna att ta de första stegen mot att producera kärnkraftsel, anser vi att EU:s tillräde, sakkunskap, analyser och råd kan och bör utnyttjas där det finns den styrka som ett aktivt, oberoende och organiserat civilt samhälle ger. Man bör dock ägna mycket stor uppmärksamhet åt frågan om långsiktig politisk stabilitet och förmågan att trygga den civila säkerheten i partnerländerna.

5.11 Kommittén föreslår därför att det fastställs minimivillkor för stöd inom ramen för instrumentet för kärnsäkerhetssamarbete och att det utarbetas en internationell konvention med villkor för rådgivning om kärnsäkerhet mellan EU och det begränsade antal stater som kan tillhandahålla sådan rådgivning. (Diskussionerna i G8:s arbetsgrupp för kärnsäkerhet och motsvarande diskussioner inom IAEA och EU skulle kunna utgöra en utgångspunkt för detta).

Bryssel den 23 maj 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON
