



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 4.5.2010
KOM(2010) 226 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

Status og fremtidsperspektiver for ITER-projektet

SEK(2010) 571

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Status og fremtidsperspektiver for ITER-projektet

1. INDLEDNING

Denne meddelelse er Kommissionens svar på Rådets opfordring af 16. november 2009 om at undersøge og finde løsninger på finansieringsgabene for ITER-projektet og de tilknyttede betingelser vedrørende forvaltningen. Formålet med denne meddelelse er at beskrive de forvaltningsmæssige og finansielle vilkår, under hvilke Unionen kan støtte sine partnere i bestræbelserne på at skabe et sundt og bæredygtigt finansielt grundlag for ITER.

ITER¹ er et globalt projekt, som sigter mod at bygge og drive en forsøgsreaktor, der kan påvise, at det er videnskabeligt og teknologisk muligt at udnytte fusionsenergi til fredelige formål. En vellykket gennemførelse af projektet kan afklare, om fusionsenergi kan udvikles til en væsentlig kilde til vedvarende energi, som kan bidrage til Unionens langsigtede energiforsyningsstrategi. Nuklear fusion giver mulighed for at frembringe en nærmest ubegrænset kilde til sikker og ren energi uden CO₂-emissioner. ITER-projektet bør efterfølges af en demonstrationsreaktor som den næste udvikling hen imod en kommerciel udnyttelse af fusionsenergi.

ITER-projektet er et enestående globalt samarbejde – et banebrydende initiativ, som søger at påvise, at det er muligt at finde fælles teknologiske løsninger på globale problemstillinger. Projektet gennemføres i henhold til en international aftale² mellem Det Europæiske Atomenergifællesskab (Euratom) og 6 andre partnere, nemlig Kina, Indien, Japan, Korea, Rusland og USA. Aftalen blev undertegnet i Paris i november 2006 og trådte i kraft i oktober 2007. Med aftalen oprettedes ITER Organization (IO), der har status som en international juridisk person, og som har ansvaret for den fælles gennemførelse af ITER-projektet. Aftalen løber foreløbig i 35 år for at kunne bygge (10 år), drive (20 år) og nedlukke (5 år) ITER-anlægget.

Med solid opbakning fra Rådet forhandlede Kommissionen sig på Unionens vegne frem til et positivt resultat med de internationale partnere, og det lykkedes at få placeret ITER-anlægget i Europa, nemlig i Cadarache i Frankrig. Ud over de tilknyttede muligheder er det fastsat i aftalen, at Unionens finansielle ansvar for at stille bygninger og en reaktor til rådighed ligger i begyndelsen af perioden - i byggefasen. Det betyder også, at andre bidragsydere til ITER er afhængige af den rettidige færdiggørelse af Unionens bidrag.

Euratoms bidrag til ITER forvaltes gennem det europæiske fællesforetagende for ITER – "Energi fra Fusion" (F4E), som blev oprettet som Unionens interne agentur³ af Rådet i marts

¹ Oprindeligt kaldet "International Thermonuclear Experimental Reactor" (international termonuklear forsøgsreaktor).

² EUT L 358 af 16.12.2006, s. 62-80.

³ I henhold til ITER-aftalen har hvert medlem sit eget "interne agentur", som har ansvaret for at forvalte medlemmets bidrag, og navnlig for at fremskaffe de forskellige projektdelen, der er nødvendige for at bygge ITER, og som skal leveres til ITER Organization i form af naturaliebidrag.

2007⁴, og som er placeret i Barcelona. Medlemmerne af F4E, Euratom, de 27 EU-medlemsstater og Schweiz er alle repræsenteret i agenturets forvaltning. EU-bidraget til opførelsen af ITER består hovedsagelig af vigtige systemer og projektdelen til ITER, som fremskaffes af F4E og leveres som naturaliebidrag til ITER Organization. Europa-Parlamentet er ansvarlig for budgetdecharge for det europæiske fællesforetagende for ITER.

Opførelsen af ITER er på grund af projektets størrelse og kompleksitet en meget vanskelig teknisk opgave. Der er tale om et omfattende projekteringsprojekt i samme størrelsesorden som opførelsen af et stort kommercielt kraftværk, med storstilede industrielle bidrag inden for civil-, maskin- og elektro- og nuklearingeniørfag, der sammenføres i helt nye kombinationer.

Lanceringen af ITER-projektet var en vigtig milepæl i udviklingen af et verdensomspændende samarbejde om store forskningsprojekter. For Unionen er projektet et symbol på dens evne til at spille en ledende global rolle på områderne videnskab og teknologi. ITER Organization er en mulig model for fremtidige store internationale infrastruktursamarbejdsprojekter. Gennemførelsen af ITER-projektet er derfor en prøvekørsel for fremtidigt forskningssamarbejde mellem Unionen og internationale partnere om store projekter.

Udgifterne til projektet overstiger væsentligt de oprindelige skøn, som Unionens budgettilsagn byggede på. Hvis Unionens skal kunne løfte denne tunge byrde, er det nødvendigt at finde ekstra midler, som kan bruges til at finde en sund og bæredygtig finansiel løsning for hele projektperioden, dvs. ikke kun for de næste to eller tre år, men indtil projektet afsluttes. Budgetmyndigheden må derfor stille ekstra midler til rådighed for dette vigtige projekt og til at håndtere fremtidige budgetoverskridelser.

2. DEN AKTUELLE SITUATION

Den 29. maj 2009 forelagde Kommissionen Rådet en sammenfattende rapport om status for ITER-projektet, hvilke problemer der har været, og hvordan de er løst. Kommissionen beskrev også en række "rammebetingelser", hvis opfyldelse anses for at være en forudsætning for et vellykket projekt til en rimelig pris og med rimelige risici. Betingelserne omfatter bl.a. troværdige omkostningsoverslag og strategier for omkostningsbegrænsning, realistiske tidsplaner og sund forvaltning af projektet på alle niveauer.

På sit møde den 16. november 2009⁵ bekræftede Rådet enstemmigt sin støtte til ITER-projektet i fuld forståelse af, at byggeomkostningerne for ITER vil være væsentligt højere end oprindeligt anslået, og under forudsætning af, at de af Kommissionen opstillede rammebetingelser kan opfyldes. Rådet konkluderede også, at "grundscenariet"⁶ (omfang, forløb og omkostninger) for ITER skal baseres på disse rammebetingelser. Rådet opfordrede til at gennemføre de nødvendige ledelsesændringer og til at gennemføre en solid strategi for omkostningsnedskæring og -begrænsning.

Herudover opfordrede Rådet Kommissionen til at undersøge mulighederne for at finde midler til den nødvendige ekstra finansiering inden for de aktuelle finansielle overslag, herunder også fordele og ulemper ved et lån fra Den Europæiske Investeringsbank (EIB) og en omfordeling

⁴ EUT L 90 af 30.3.2007, s. 58.

⁵ Dokument 15815/09 RECH 401 ATO 136 + ADD 1 RESTREINT UE.

⁶ Grundscenariet henviser til de indbyrdes forbundne elementer omfang (specifikationer for den reaktor, der skal bygges), forløbet (tidsplanen for opførelsen) og omkostningerne.

af midlerne inden for det nuværende EU-budget, og at forelægge Rådet mulige løsninger hurtigst muligt.

På det internationale plan er det næste umiddelbart kritiske trin for byggefasen, at de internationale ITER-partnere enes om at godkende grundscenariet ved det planlagte møde i ITER-rådet i Kina i midten af juni. Kommissionen har insisteret på opfyldelsen af rammebetingelserne og har indtil videre afvist at godkende det forslag til projektførelse, der forelå i november 2009. Unionen er nu nødt til at fastlægge, hvilken holdning den vil indtage ved mødet i ITER-rådet.

3. ITER — OMKOSTNINGER

I byggefasen bidrager Euratom med 5/11 (ca. 45 %) af de samlede udgifter, hvoraf 80 % betales af Euratom og 20 % af Frankrig. Resten betales ligeligt af de andre 6 ITER-partnere (1/11 eller ca. 9 % hver)⁷. I de efterfølgende faser, dvs. drift og nedlukning, dækker Euratom 34 % af de samlede udgifter.

I prisoverslaget fra 2001 blev de samlede udgifter for opførelsen af ITER skønnet til 5,9 mia. EUR (5 896 mio. EUR i 2008-priser). Euratoms bidrag beløb sig til 2,7 mia. EUR (ca. 45 %, 2 680 mio. EUR i 2008-priser), fordelt med 1 735 mio. EUR for projektdeler/systemer, der leveres i naturalier, og 945 mio. EUR, der betales kontant til ITER Organization. Hver partner har forpligtet sig til at levere de aftalte bidrag i naturalier, uafhængigt af de endelige omkostninger, der påløber for at indkøbe og levere projektdelene.

F4E's aktuelle prisoverslag for byggeperioden (kun for Europa), der er ajourført i overensstemmelse med det foreslåede projektførelse (2007-2020) og forelagt F4E's bestyrelse i marts 2010, beløber sig til 7,2 mia. EUR (7 253 mio. EUR i 2008-priser): Et bidrag på 6,6 mia. EUR⁸ (6 603 mio. EUR i 2008-priser) til opførelsen af ITER og 650 mio. EUR til F4E's løbende omkostninger og andre aktiviteter. Holder disse skøn, vil Euratoms bidrag udgøre 5,9 mia. EUR (5 892 mio. EUR)⁹ og 1,3 mia. EUR (1 321 mio. EUR) fra Frankrig (alle tal i 2008-priser)¹⁰.

Der er behov for 2,1 mia. EUR (nutidsværdi) i forpligtelsesbevillinger fra Euratoms budget for syvende rammeprogram i årene 2012-2013, så de indkøb, der er nødvendige tidligt i byggeperioden, kan foretages. De planlagte bevillinger i de aktuelle flerårige finansielle rammer (346 mio. EUR for 2012 og 344 mio. EUR for 2013 i nutidsværdi) betyder, at Euratom imødeser et skønnet gab i forpligtelsesbevillingerne på ca. 1,4 mia. EUR (i nutidsværdi) for 2012-2013 (550 mio. EUR i 2012 og 850 mio. EUR i 2013).

⁷ Omkostningsdeling for alle faser af ITER-projektet. Tillæg 2(b) til Final Report on Negotiations on the ITER Joint Implementation, 1. april 2006.

⁸ De endelige byggeomkostninger for hele ITER-anlægget kendes ikke, fordi hver partner har sine egne specifikke omkostningsstigninger, så det er vanskeligt at underbygge et skøn over, hvor stor en del af de samlede byggeudgifter for ITER der udgøres af de 6,6 mia. EUR.

⁹ Beløbet fordeler sig som følger:

For 2007-2011 (5 år) anslås behovet til ca. 1,3 mia. EUR.

For 2012-2013 (2 år) anslås behovet til ca. 2 mia. EUR.

For 2014-2020 (7 år) anslås behovet til ca. 2,6 mia. EUR.

¹⁰ Til dette bidrag skal lægges ca. 40 mio. EUR, som kommer fra F4E-medlemmerne (Euratom, de 27 medlemsstater og Schweiz) minus Euratom og Frankrig.

Disse skøn ventes ikke at ændre sig væsentligt på kort sigt på grund af det fremskredne projekteringsstade og indførelsen af omkostningsberegningemetoder, som har kunnet tage hensyn til mere detaljerede oplysninger om projektet. Størrelsen af finansieringsgabet nødvendiggør en stillingtagen fra budgetmyndigheden, hvortil der knytter sig en række betingelser.

4. FORUDSÆTNINGER FOR EN SUND OG BÆREDYGTIG FINANSIERING AF ITER

4.1. God forvaltningskik

Ekspertevalueringen af årsagerne til budgetoverskridelserne har peget på en række områder i forvaltningen af F4E og den internationale organisation (IO), hvor det er nødvendigt, at medlemsstaterne hurtigt griber ind. Forvaltningen af F4E må tages op til revision.

For at løse problemerne er det nødvendigt, at medlemsstaterne aktivt støtter et klart defineret program, som sigter mod at opfylde rammebetingelserne. Programmet vil bl.a. omfatte forbedrede omkostningsoverslag, en gennemsigtig overvågning og indberetning af omkostningsudviklingen og en proaktiv styring af omkostningsbegrænsende politikker, herunder navnlig værdianalyse, rationalisering af fordelingen af indkøbsforpligtelser, enighed om standarder og udnyttelse af stordriftsfordele. Efter fratræden af F4E's direktør i januar 2010 er organisationen ved at blive omstruktureret, og den nye direktør er ved at gennemgå de omkostningsbegrænsende foranstaltninger.

Ud over ekspertevalueringsrapporterne kan der være behov for yderligere foranstaltninger. I forbindelse med omstruktureringen af F4E's forvaltning er der også behov for at gennemgå F4E's indkøbspolitikker over for europæiske fusionsforskningsenheder og –virksomheder og satse på strategiske partnerskaber og innovation.

For den internationale organisation var det navnlig projekterings- og forvaltningsressourcer, der udløste budgetoverskridelser. ITER-rådet sørger for gennemførelsen af de vigtigste aspekter af ledelsesvurderingsrapporten, herunder de ændringer i ledelsen, som i øjeblikket forventes gennemført i juni.

4.2. Bæredygtige finansielle rammer

Kommissionen understreger sin indsats for at bevare og fortsætte den oprindelige budgetallokering til ITER. På grund af finansieringsgabets størrelse og behovet for en grundlæggende løsning, som er forenelig med Unionens budget i hele projektets levetid, er der dog også brug for yderligere midler. Kommissionen har derfor undersøgt de muligheder, som Rådet ønskede undersøgt.

Lån fra Den Europæiske Investeringsbank

Det vil være muligt at anmode om et lån til F4E hos Den Europæiske Investeringsbank (EIB), da den underliggende forskningsinfrastruktur er omfattet af bankens målsætninger for långivningen. Hvis der skal gives en kredit til F4E, vil EIB skulle undersøge nøjere, om der kræves en udtrykkelig sikkerhedsstillelse eller garanti fra Euratom. Hvis EIB har brug for en udtrykkelig garanti fra Euratom, vil Kommissionen skulle udarbejde et forslag om ændring af oprettelsesretsakten for F4E, som skal vedtages enstemmigt. Herefter fastsættes særlige bestemmelser i en aftale mellem Euratom (repræsenteret ved Kommissionen), EIB og F4E. Herudover vil der blive brug for at ændre og/eller afklare visse ting i finansforordningen og

gennemførelsesbestemmelserne for F4E. Hovedproblemet er dog, at man bruger et lån til at fylde et finansieringsgab, hvor der ingen forventning er om indtægter, som kan bruges til at tilbagebetale lånet. Det udelukker i realiteten et lån fra at være en hensigtsmæssig måde at lukke finansieringsgab på.

Omfordeling af budgetmidler

Ekstra midler til ITER kunne delvis dækkes af overførsel af midler fra andre budgetposter. På baggrund af finansieringsgabets størrelse og behovet for en systemisk tilgang i hele projektets levetid vil en omfordeling af de nuværende EU-budgetmidler i det nødvendige omfang dog have en betydelig negativ virkning på en række politikker og programmer, som er centrale for EU2020-dagsordenen. I politisk henseende er det ikke tilrådeligt med så væsentlige nedskæringer på disse områder. Dette spørgsmål blev allerede taget op i Kommissionens nylige rapport om den interinstitutionelle aftale om budgetdisciplin¹¹.

Der er desuden ingen af disse muligheder (EIB eller omfordeling), der fører frem til en strukturel løsning af problemet.

Rådets tilsagn – også over for Europa-Parlamentet – om at garantere tilstrækkelig finansiel støtte til ITER-projektet i både bygge- og driftsfasen er en forudsætning for en bæredygtig løsning. Hvis der ses bort fra et EIB-lån og omfordeling, er Kommissionen af den opfattelse, at Unionens tilsagn til ITER-projektet kun kan opfyldes ved hjælp af to muligheder, som er passende i forhold til problemets størrelse og grundlæggende art.

LØSNING I: SUPPLERENDE FINANSIERING FRA MEDLEMSSTATERNE

For perioden 2012-2013 ville alle EU-medlemsstater og Schweiz skulle bidrage med yderligere 1,4 mia. EUR og forpligte sig til at dække eventuelle budgetoverskridelser ud over dem, der er medtaget i Unionens budget og de flerårige finansielle rammer, i hele projektets levetid. Muligheden for yderligere bidrag fra F4E-medlemmer er fastsat i afgørelsen om oprettelsen af F4E.

Fremover, fra 2014 indtil projektets afslutning, vil ekstrasfinansiering fra medlemsstaterne blive udløst, når de budgetbevillinger, der er afsat til ITER, er helt opbrugt. Det kan overvejes, om der er mulighed for yderligere mekanismer, som øger fleksibiliteten inden for de flerårige finansielle rammer, og som kan udnyttes, før der udløses ekstra bidrag fra medlemsstaterne.

LØSNING II: FASTSÆT PASSENDE UDGIFTSLOFTER I DE FINANSIELLE OVERSLAG

Hvis der findes en finansieringsløsning for hele projektets løbetid, kunne man tænke sig, at der i 2012-2013 skete en nettoforhøjelse af de samlede finansielle rammer for perioden 2007-2013. Rådet har dog indtil videre sat som betingelse, at de for de 7 år aftalte finansielle rammers samlede lofter for forpligtelser og betalinger skal være uændret¹².

¹¹ KOM(2010) 185 af 27.4.2010.

¹² Lofterne kan ændres på to måder: a) som en kompensationsmekanisme, hvor en stigning i én budgetpost modsvares af et fald i en anden budgetpost, eller b) som en stigning i det samlede udgiftsloft. En kompensationsmekanisme har været anvendt flere gange tidligere. Frem til udgangen af 2013 venter Kommissionen dog, at de til rådighed værende marginer vil mindskes væsentligt. Disse mindskede marginer bør delvis bevares, så der er mulighed for at tilpasse sig fremtidige behov.

Fremover vil lofterne i de flerårige finansielle rammer skulle fastsættes på et niveau, der giver Unionen mulighed for at opfylde sine forpligtelser i forhold til ITER-projektet.

Uanset hvilken løsning budgetmyndigheden foretrækker, forudsætter en bæredygtig løsning, at medlemsstaterne afgiver et klart finansielt tilsagn for hele projektets løbetid og et tilsagn om at finansiere budgetoverskridelser uden for disse rammer.

Uanset den valgte løsning bør der fastsættes en begrænsningsmekanisme, som sikrer en sund finansiel forvaltning af projektet.

5. TIDSHORISONT

Den er kun meget begrænset tid til rådighed til at finde en finansieringsløsning for ITER. Under hensyntagen til, at situationen skal afklares med Unionens internationale partnere og dynamikken i Unionens budgetproces, foreslår Kommissionen, at Rådet og Europa-Parlamentet behandler sagen som en hastesag.

6. KONKLUSION

Lanceringen af ITER-projektet var en vigtig milepæl i udviklingen af verdensomspændende samarbejde om store forskningsprojekter. For Unionen er projektet et symbol på dens evne til at spille en ledende global rolle på områderne videnskab og teknologi.

At finde frem til en effektiv, grundlæggende og varig løsning, som giver en sund finansiel forvaltning og bæredygtighed, ville kunne danne skole for fremtidigt globalt samarbejde om de store udfordringer, f.eks. på energiområdet, som vi alle står over for.

På sit møde den 16. november 2009 bekræftede Rådet på trods af de betydelige omkostningsstigninger sin støtte til ITER-projektet - forudsat at de af Kommissionen opstillede rammebetingelser kan opfyldes - og opfordrede Kommissionen til at undersøge finansieringsmulighederne inden for de nuværende flerårige finansielle rammer.

Under hensyntagen til elementerne i denne meddelelse opfordrer Kommissionen Rådet og Europa-Parlamentet til at stille de ekstra ressourcer, der er nødvendige for hele byggeperioden for ITER, til rådighed og til at træffe en principbeslutning om, hvordan den nødvendige finansiering skal foregå. Kommissionen mener, at dette må ske hurtigst muligt, så den kan underrette Unionens internationale partnere, der forventer en afgørelse fra Euratom vedrørende ITER-grundscenariet ved det næste møde i ITER-rådet i midten af juni.

Når der foreligger et tilsagn, fremsætter Kommissionen de nødvendige forslag om finansieringen af ITER's ekstra behov i 2012 og 2013 i overensstemmelse med den nylige rapport om den interinstitutionelle aftale.