



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 18.10.2011
KOM(2011) 648 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**Evaluering af gennemførelsen af instrumentet for samarbejde og sikkerhed på det
nukleare område (INSC) i dets første tre år (2007-2009)**

{SEK(2011) 1199 endelig}

FORORD

I henhold til artikel 21 i Rådets forordning om oprettelse af et instrument for samarbejde om sikkerhed på det nukleare område, i det følgende benævnt INSC-forordningen¹, skal Kommissionen (foruden en rapport om fremskridt i henhold til artikel 18) forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport, der indeholder en evaluering af gennemførelsen af INSC-forordningen i programmets første tre år².

Som led i evalueringsprocessen engagerede Kommissionen en gruppe uafhængige eksperter til at foretage en evaluering af gennemførelsen af programmet i perioden 2007-2009. Eksperterne blev udvalgt på grundlag af deres erfaringer inden for kernekraft, nuklear sikkerhed, radioaktivt affald og forvaltning af brugt nukleart brændsel.

Den fuldstændige ekspertrapport om de foranstaltninger, der er iværksat af Kommissionen under de årlige handlingsprogrammer (AAP) i perioden 2007-2009, er tilgængelig som et ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene³. Kun forfatterne er forpligtet i forhold til denne dokument.

Denne rapport er Kommissionens evaluering, udarbejdet under hensyntagen til Kommissionens rapport om gennemførelsen af INSC i perioden 2007-2009⁴ og ovennævnte ekspertrapport⁵.

¹ Rådets forordning (Euratom) nr. 300/2007 af 19. februar 2007 (EUT L 81 af 22.3.2007, s. 1).

² Artikel 21 – Revision - i INSC-forordningen fastsætter følgende: "Kommissionen forelægger senest den 31. december 2010 Europa-Parlamentet og Rådet en rapport, der indeholder en evaluering af gennemførelsen af denne forordning i de første tre år, eventuelt ledsaget af et lovgivningsmæssigt forslag med de fornødne ændringer af instrumentet."

³ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene – Ekstern evalueringsrapport om gennemførelsen af Rådets forordning (Euratom) nr. 300/2007 (instrument for samarbejde om sikkerhed på det nukleare område) i perioden 2007-2009 – Ledsagedokument til "Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om evaluering af gennemførelsen af instrumentet for samarbejde om sikkerhed på det nukleare område (INSC) i dets første tre år (2007-2009)" - SEK(2011) xxx.

⁴ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om gennemførelsen af instrumentet for samarbejde om sikkerhed på det nukleare område. Første rapport – årlige handlingsprogrammer 2007, 2008 og 2009, i overensstemmelse med artikel 18 i INSC-forordningen.
KOM(2011) 111 endelig. Bruxelles, den 10.3.2011,
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st07/st07637.en11.pdf>

⁵ Følgerne af ulykken på Fukushima-Daiichi-kernekræftværket, der fandt sted den 11. marts 2011, ligger uden for rammerne af denne rapport; erfaringerne fra ulykken vil i givet fald blive indarbejdet i det flerårige vejledende program for 2012-2013 og i efterfølgende årlige handlingsprogrammer. Intet af det, der er sket i forbindelse med ulykken på Fukushima-Daiichi-kræftværket, ændrer konklusionerne i denne rapport.

1. INDLEDNING

I 1991 lancerede Kommissionen TACIS-programmets⁶ del om nuklear sikkerhed for at adressere de sikkerhedsspørgsmål, der var blevet rejst som følge af Tjernobylulykken. Mellem 1991 og 2006 blev der afsat mere end 1,3 mia. EUR til projekter i forbindelse med sikkerheden på det nukleare område. EU's aktiviteter vedrørende bistand og samarbejde i forbindelse med sikkerheden på det nukleare område fortsatte efter 2007 under instrumentet for samarbejde om sikkerhed på det nukleare område (INSC) med et finansielt referencegrundlag på 524 mio. EUR til gennemførelsen af forordningen i perioden 2007-2013. INSC indførte en række ændringer i forhold til TACIS-programmet om nuklear sikkerhed, som det er værd at fremhæve.

Med INSC blev den geografiske dækning udvidet til at omfatte *tredjelande*⁷ verden over. Dette har gjort det muligt at anvende de erfaringer, som Kommissionen har gjort i forbindelse med landene i det tidligere Sovjetunionen, til at imødekomme behovene i vækstlandene og i de lande, der allerede råder over kernekraftværker, og hvor en forbedret nuklear sikkerhed er nødvendig, navnlig i lande med hurtigtvoksende atomprogrammer. I 2008 foreslog Kommissionen en strategi⁸ for at imødegå den internationale udfordring fra nuklear sikkerhed og sikring. Efterfølgende fastsatte Rådet en række kriterier, der skal overholdes, når projekter med nye partnerlande⁹ tages op til overvejelse og prioriteres, og som Kommissionen tog i betragtning i revideringen af INSC-strategien for 2010-2013, der også omfatter geografiske prioriteringer.

Den strategiske ramme for gennemførelsen af INSC-programmet i de første tre år udgøres af strategien for nuklear sikkerhed for 2007-2013 for EU's samarbejdsprogrammer og vejledende program for 2007-2009 af 1. august 2007 (K(2007) 3758). De årlige handlingsprogrammer (AAP) for 2007, 2008 og 2009 gav nærmere oplysninger om de aktioner, der skulle gennemføres af Kommissionen. INSC-udvalget har afgivet positive udtalelser om strategien, det vejledende program og handlingsprogrammerne.

INSC-forordningens mål er fastsat i artikel 1:

- fremme af et højt nukleart sikkerhedsniveau
- strålingsbeskyttelse og
- gennemførelse af effektiv sikkerhedskontrol med nukleart materiale i tredjelande.

Disse mål skulle nås ved at gennemføre foranstaltninger, der er fastsat i INSC-forordningens artikel 2:

- støtte til tilsynsmyndigheder

⁶ TACIS (Programmet for faglig bistand til samfundet af uafhængige stater) er Europa-Kommissionens program om bistand til 12 lande i Østeuropa og Centralasien (Armenien, Aserbajdsjan, Belarus, Georgien, Kasakhstan, Kirgisistan, Moldova, Rusland, Tadsjikistan, Turkmenistan, Ukraine og Usbekistan) og Mongoliet i deres overgang til en demokratisk markedsorienteret økonomi.

⁷ Tredjelande er lande uden for EU med undtagelse af de lande, der er omfattet af førtiltrædelsesinstrumentet.

⁸ Kommissionens meddelelse "Den internationale udfordring fra nuklear sikkerhed og sikring", KOM(2008) 312 endelig af 22. maj 2008.

⁹ Rådets konklusioner om bistand til et tredjeland inden for nuklear sikkerhed og sikring af 9. december 2008. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/trans/104601.pdf

- forbedringer i forbindelse med udformning, drift og vedligeholdelse af eksisterende kernekraftværker
- sikker transport og bortskaffelse af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald
- udarbejdelse og gennemførelse af strategier for dekommissionering og oprydning på anlæg
- fremme af effektive regelsæt for strålingsbeskyttelse
- etablering af regelsæt og metoder til gennemførelse af nuklear sikkerhedskontrol
- forebyggelse af ulykker og mindskelse af eventuelle følger heraf og
- foranstaltninger til fremme af internationalt samarbejde på ovennævnte områder.

Det vejledende program for 2007-2009 uddybede de særlige indsatsområder og det foreslåede budget til gennemførelsen af ovennævnte foranstaltninger.

2. GENNEMFØRELSE AF PROGRAMMET

Aktiviteterne i forbindelse med INSC gennemføres af Europa-Kommissionen ved central forvaltning. Under de årlige handlingsprogrammer for 2007, 2008 og 2009 blev der godkendt ca. 50 projekter. Projekterne befinder sig på forskellige stadier i gennemførelsen. Oplysninger om de beløb, der oprindeligt var tildelt og indgået kontrakter for frem til i midten af 2010, findes i tabel 1.

Tabel 1 – Oversigt over programgennemførelsen efter sektor og år (mio. EUR)

Samarbejds- / bistands- område	AP 2007		AP 2008		AP 2009		I alt	
	Tildelt	Kontraheret	Tildelt	Kontraheret	Tildelt	Kontraheret	Tildelt	Kontraheret
Bistand på stedet og støtte til operatører	28,900	19,185	18,355	1,300	21,300	2,000	68,555	22,485
Regulerende myndigheder	4,600	1,500	6,700	2,000	10,700		22,000	3,500
Affaldsforvaltning	1,500	1,490	11,000	2,000	7,000		19,500	3,490
Sikkerhedskontrol			0,500				0,500	0
Flerlande-/ regionale projekter	1,500	1,344	9,000	5,461	3,500	3,333	14,000	10,138
Tjernobyl Kontoen for nuklear sikkerhed og Tjernobyl-reaktorfonden	10,000	10,000	25,700	25,700	24,700	24,700	60,400	60,400
IAEA-samarbejde	2,000	2,000			6,500	6,500	8,500	8,500
I ALT	48,500 (note 1)	35,519	71,255	36,461	73,700	36,533	193,455 (note 2)	108,513

Note (1) 76,772 mio. EUR, herunder de 28,272 mio. EUR, der blev frigjort, efter at Den Russiske Føderation ikke undertegnede finansieringsaftalen for 2007.

Note (2) 221,727 EUR, herunder de 28,272 mio. EUR, der blev frigjort, efter at Den Russiske Føderation ikke undertegnede finansieringsaftalen for 2007.

Hver af de særlige INSC-foranstaltninger, der er nævnt i indledningen, blev omfattet af et eller flere projekter. Udgifterne efter samarbejdsområde fremgår af tabel 2 og sammenlignes med de beløb, der var afsat i det vejledende program for 2007-2009. Den største andel af midlerne blev tildelt til "fremme af en effektiv nuklear sikkerhedskultur" og "deltagelse i internationale fonde". Udgifterne til "sikkerhedskontrol" var navnlig lavere end det vejledende mål.

Forskellen mellem det vejledende program og de godkendte projekter og udgifter skyldes til dels anmodninger fra modtagerne, muligheden for at gennemføre projekter og omfordelingen af midler, der oprindeligt fra afsat til Den Russiske Føderation. Hvad angår projekter vedrørende sikkerhedskontrol, førte en koordinering med projekter finansieret under prioritet 1 som led i stabilitetsinstrumentet (IfS) ¹⁰ inden for ulovlig handel med kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare materialer og agenser til, at nogle medlemsstater konkluderede, at projekter vedrørende nuklear sikkerhedskontrol også bør omfattes af IfS. Som følge heraf begrænsede Kommissionen udformningen og gennemførelsen af projekter vedrørende sikkerhedskontrol under INSC.

Tabel 2 – Tildeling af midler efter samarbejds-/ bistandsområde

	Foranstaltning / samarbejdsområde⁽¹⁾	Vejledende procentsats⁽²⁾ (%)	Faktisk procentsats⁽³⁾ (%)
1	Fremme af en effektiv nuklear sikkerhedskultur - støtte til reguleringsmyndigheder - støtte til operatører	25 (10) (15)	(47) (12) (35)
2	Nukleare anlægs sikkerhed - sikkerhedsvurdering og teknik til støtte for driften - sikkerhedsrelaterede forbedringer og modernisering	11 (5) (6)	5 (5) (0)
3	Sikkerheden i forbindelse med radioaktivt affald og forvaltning af brugt nukleart brændsel, herunder miljømæssig oprydning på tidligere nukleare anlæg - affaldsforvaltning og dekommissionering, dekontaminering og oprydning	20	10
4	Sikkerhed og ansvarlighed i forbindelse med nukleare materialer - sikkerhedskontrol, ulovlig handel - radioisotopgeneratorer (RTG), ukontrollerede strålekilder og forskningsreaktorer	14 (8) (6)	0,25
5	Katastrofeberedskab uden for anlæggene	4	1
6	Deltagelse i internationale fonde (Tjernobyli og miljøpartnerskabet inden for rammerne af den nordlige dimension (NDEP))	20	31
7	Teknisk bistand	6	6
	I ALT	100	100

- Note (1) Ifølge det vejledende program for 2007-2009
 (2) Den samlede tildeling for 2007-2009 var 217 mio. EUR
 (3) Kommissionens rapport om gennemførelsen af INSC for perioden 2007-2009⁴

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1717/2006 af 15. november 2006 om oprettelse af et stabilitetsinstrument [EUT L 327 af 24.11.2006].

Tildelingen af midler efter region / land og udviklingen med hensyn til den geografiske udvidelse af INSC-programmet til at omfatte flere lande end landene i det tidligere Sovjetunionen fremgår af tabel 3.

Tabel 3 – Oversigt over programgennemførelsen efter region / land¹¹ (EUR)

Region / land	2007	2008	2009
Den Russiske Føderation	31 272 000 (1)	3 500 000 (2)	2 000 000
Den europæiske naboskabspolitik (ENP) Øst			
Armenien	7 200 000	6 000 000	11 000 000
Belarus		2 200 000	2 200 000
Georgien		1 800 000	500 000
Ukraine	35 800 000	53 755 000	38 500 000
ENP SYD			
Egypten		1 000 000	
Jordan		1 000 000	
Marokko			1 000 000
SYDØSTASIEN			
Filippierne			1 500 000
Vietnam			2 000 000
LATINAMERIKA			
Brasilien			5 000 000
Flerlande- / regionale projekter	2 500 000	1 000 000	6 500 000
Ledsageforanstaltninger		1 000 000	3 500 000
I ALT AAP 2007 / 2008 / 2009	76 772 000	71 255 000	73 700 000

Note (1) I tallet indgår 28,3 mio. EUR til projekter, som blev annulleret på grund af Den Russiske Føderations afvisning af at indgå en finansieringsaftale. Dette beløb kunne ikke længere anvendes under INSC.

(2) I tallet indgår ikke 13,5 mio. EUR, som blev omfordelt.

Kasakhstan modtog betydelig bistand under TACIS-programmet om nuklear sikkerhed, men dette samarbejde ophørte på grund af manglende interesse fra Kasakhstans side, bortset fra deltagelse i et regionalt projekt vedrørende uranminer.

3. EVALUERING

De første tre år af gennemførelsen af INSC (2007-2009) var kendetegnet ved en gradvis overgang fra aktioner under TACIS-programmet om nuklear sikkerhed, som havde været

¹¹ Nærmere oplysninger findes i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene SEK(2011) 284 endelig af 10.3.2010.

centreret omkring det tidligere Sovjetunionen, navnlig Den Russiske Føderation og Ukraine, til et globalt program.

Mens TACIS-programmet fokuserede på *bistand* i forbindelse med nuklear sikkerhed og herunder i mange tilfælde leverede udstyr ("hård bistand"), er formålet med INSC at styrke *samarbejdet* med henblik på at forbedre den nukleare sikkerhed med meget mindre fokus på at levere udstyr ("blød bistand"). Partnerne er også blevet opfordret til at spille en større rolle i udformningen, forvaltningen og gennemførelsen af samarbejdsprojekter.

Samarbejdet med nye partnerlande var i starten koncentreret om at styrke de regulerende myndigheder, men gradvist udvides samarbejdet til at omfatte forvaltning af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald, dekommissionering, oprydning på anlæg og i mindre omfang forbedring af driftssikkerheden.

Samarbejdet med Den Internationale Atomenergiorganisation (IAEA) blev intensiveret af en række grunde, bl.a. behovet for at forbedre koordineringen, undgå dobbeltarbejde, i fællesskab at fastsætte prioriteringer og støtte IAEA's gennemførelse af projekter på områder, hvor dette forbedrer effektiviteten af gennemførelsen som følge af IAEA's internationale status og særlige ekspertise.

Suspensionen af samarbejdet med Den Russiske Føderation om nye projekter om nuklear sikkerhed som følge af, at Rusland ikke var rede til at indgå finansieringsaftaler med Kommissionen, giver anledning til bekymring. Et begrænset samarbejde er blevet videreført som led i igangværende TACIS-projekter, og Kommissionen har fortsat undersøgt muligheder for at løse den nuværende hårdknude i forholdet til de russiske myndigheder.

Samarbejdet med Armenien er blevet videreført trods EU's faste holdning med hensyn til, at det armenske kernekraftværk, der har en reaktor af "første generation", bør lukkes ned hurtigst muligt. Alle særlige aktioner inden for samarbejde om sikkerhed bør fortsat vurderes på baggrund af den aftalte strategiske ramme for gennemførelsen af INSC-programmet.

Den lange forsinkelse, der er konstateret mellem udformningen af nye samarbejdsprojekter og den senere gennemførelse heraf, er et alvorligt problem, navnlig i forbindelse med samarbejde med nye partnerlande. Disse forsinkelser skyldes de trin, der kræves fra det tidspunkt, hvor et projekt identificeres, og indtil der indgås kontrakter. Typisk indledes processen med en undersøgelsesmission foretaget af Kommissionens tjenestegrene, efterfulgt af en ekspertmission for at udvikle "aktionsblade", der indeholder en bred beskrivelse af potentielle projekter. Den efterfølgende godkendelseproces omfatter en høring af andre tjenestegrene, en udtalelse fra INSC-udvalget efterfulgt af vedtagelsen af Kommissionens afgørelse. Udbuds- og kontraktindgåelsesprocedurerne kan derpå først reelt indledes efter indgåelsen af en finansieringsaftale med partnerlandet, hvilket kan forårsage yderligere forsinkelse.

I nogle tilfælde blev den indledende fase af samarbejdet til dels afkortet, som i Brasiliens tilfælde, hvor en høj grad af interinstitutionel beredvillighed gjorde det muligt at udarbejde "aktionsbladene" hurtigt. Processen er imidlertid fortsat langvarig.

Der er opretholdt tætte forbindelser med de tjenestegrene, der er ansvarlige for gennemførelsen af IfS, Kommissionens relevante kontorer og EU-delegationerne, hvilket bidrog til at sikre en sammenhængende tilgang over for tredjelande. Yderligere synergier mellem INSC og IfS kunne imidlertid undersøges nærmere i fremtiden, navnlig inden for rammerne af "ekspertisecentrene" (et IfS-initiativ).

Der har været betydeligt færre aktiviteter inden for nuklear sikkerhedskontrol i 2007-2009 end forventet under det vejledende program for perioden (0,25 % i forhold til 14 % i programmet). Kommissionen vil tage hensyn hertil ved udarbejdelsen af det vejledende program for 2012-2013 og fremtidige handlingsprogrammer.

4. KONKLUSIONER

Kommissionens evaluering af gennemførelsen af INSC-programmet resulterer i følgende hovedkonklusioner:

- Projekterne blev udarbejdet i overensstemmelse med de strategiske papirer for instrumentet for samarbejde om sikkerhed på det nukleare område (INSC).
- INSC videreførte det samarbejde om sikkerhed på det nukleare område, der var påbegyndt under TACIS, og udvidede det gradvist til nye partnerlande. Et yderligere samarbejde med Den Russiske Føderation blev imidlertid suspenderet, mens der blev søgt efter en løsning på dens indsigelser vedrørende indgåelsen af en finansieringsaftale.
- Styrkelsen af den nukleare sikkerhedskultur gennem INSC indarbejdede de erfaringer, der var gjort fra TACIS-programmet om nuklear sikkerhed, samtidig med at der blev taget hånd om de nye behov inden for et mandat, der ikke længere er begrænset til at vedrøre regionen i det tidligere Sovjetunionen.
- Der går på nuværende tidspunkt 2-3 år, inden gennemførelsen af projekter påbegyndes efter identificeringen, som følge af langvarige beslutnings- og kontraktindgåelsesprocesser og generelt tunge administrative procedurer. Kommissionen vil skulle se nærmere på, om og hvordan det i givet fald er muligt at reducere projekternes gennemførelsescyklus ved at tilpasse den operationelle praksis og gennemførelsespraksis.
- Kommissionen er enig i resultatet af den uafhængige evaluering, at gennemførelsen af INSC var målrettet og projekterne velgennemtænkte. Ved en vellykket gennemførelse forventes projekterne at bidrage betydeligt til at styrke den nukleare sikkerhed og den nukleare sikkerhedskultur. Det fremgik, at parterne i mållandene navnlig værdsætter de INSC-projekter, der fokuserer på udveksling af knowhow og praksisser.
- For lande, der hverken har indført og heller ikke planlægger at indføre et kernekraftprogram, bistår INSC også med at etablere den nødvendige tilsynsinfrastruktur for nuklear sikkerhed i forbindelse med navnlig forvaltningen af nukleart affald.
- For lande, der planlægger at indføre kernekraftprogrammer, bistår INSC med at etablere den nødvendige tilsynsinfrastruktur for nuklear sikkerhed, mens INSC i forbindelse med lande, der allerede råder over kernekraftprogrammer, og som mangler ressourcer til nuklear sikkerhed som følge af manglende budgetmidler eller isolation, har fokus på kapacitetsopbygning og forbedring af den nukleare sikkerhedskultur.

- Generelt er INSC-programmet blevet et veletableret instrument for samarbejde om sikkerhed på det nukleare område på verdensplan.
- I henhold til artikel 21 i INSC-forordningen kan Kommissionen sammen med den foreliggende evalueringsrapport eventuelt forelægge et lovgivningsforslag med ændringer af INSC. Kommissionen mener, at de betænkeligheder, der blev rejst med hensyn til gennemførelsen af INSC-forordningen, og spørgsmålet om, hvordan de kan afhjælpes, kan behandles inden for de eksisterende bestemmelser i forordningen, og at der ikke er behov for et nyt lovgivningsforslag.