



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 18.10.2011
COM(2011) 648 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Evaluatie van de toepassing van het Instrument voor samenwerking op het gebied van
nucleaire veiligheid (ISNV) gedurende de eerste drie jaar (2007-2009)**

{SEC(2011) 1199 definitief}

VOORWOORD

Overeenkomstig artikel 21 van de Verordening van de Raad tot invoering van een instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid (hierna "de ISNV-verordening" genoemd¹) moet de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad (naast een verslag over de voortgang overeenkomstig artikel 18) een verslag met een evaluatie van de uitvoering van de verordening in de eerste drie jaar voorleggen².

In het kader van de evaluatie heeft de Commissie een groep van onafhankelijke deskundigen opdracht gegeven om de programma-uitvoering in de periode 2007-2009 te evalueren. De deskundigen werden geselecteerd op grond van hun ervaring op het gebied van kernenergie, nucleaire veiligheid en het beheer van radioactief afval en bestraalde splijtstof.

Het volledige deskundigenverslag over de acties die de Commissie in het kader van de jaarlijkse actieprogramma's (AAP's) 2007-2009 heeft uitgevoerd, is beschikbaar als een begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie³. Het deskundigenverslag geeft uitsluitend het standpunt van de auteurs weer.

Het onderhavige verslag omvat de evaluatie door de Commissie en berust onder meer op het ISNV-verslag over de *voortgang* in de periode 2007-2009⁴ en het voornoemde deskundigenverslag⁵.

¹ Verordening (EG) nr. 300/2007 van de Raad van 19 februari 2007 (PB L 81 van 22.3.2007, blz. 1).

² Artikel 21: "Evaluatie – Uiterlijk 31 december 2010 legt de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad een verslag voor met een evaluatie van de uitvoering van de verordening in de eerste drie jaar, met, indien nodig, een wetgevingsvoorstel om de nodige wijzigingen in het instrument aan te brengen."

³ Werkdocument van de diensten van de Commissie – External evaluation report on the implementation of Council Regulation (EURATOM) N.300/20047 (Instrument for Nuclear Safety Cooperation) in the period 2007-2009 accompanying the document "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the implementation of the Instrument for Nuclear Safety Cooperation (INSC) during its first three years (2007-2009)" – SEC(2011)xxx.

⁴ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende de tenuitvoerlegging van het instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid. Eerste verslag – Jaarlijkse actieprogramma's voor 2007, 2008 en 2009 (overeenkomstig artikel 18 van de ISNV-verordening). COM(2011) 111 definitief van 10.3.2011, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st07/st07637.en11.pdf>.

⁵ De gevolgen van het ongeluk in Fukushima-Daiichi van 11 maart 2011 vallen buiten het bereik van dit verslag. Met de lessen uit dit ongeluk wordt rekening gehouden in het indicatief meerjarenprogramma 2012-2013 en – zo nodig – in latere jaarlijkse actieprogramma's. Het ongeluk in Fukushima-Daiichi geeft geen aanleiding om de conclusies van dit verslag bij te stellen.

1. INLEIDING

In 1991 ging de Commissie van start met de component "nucleaire veiligheid" van het TACIS-programma⁶ om werk te maken van de vragen die naar aanleiding van het ongeluk in Tsjernobyl waren gerezen op het gebied van veiligheid. Tussen 1991 en 2006 werd meer dan 1,3 miljard euro toegewezen aan projecten voor nucleaire veiligheid. Sinds 2007 worden de activiteiten van de EU voor steun en samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid voortgezet met het Instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid (ISNV). Het financieel referentiebedrag voor de uitvoering van de verordening gedurende de periode 2007-2013 is 524 000 000 euro. Met het ISNV werden ten opzichte van het programma nucleaire veiligheid van TACIS een aantal opmerkelijke wijzigingen ingevoerd.

De geografische reikwijdte werd uitgebreid tot *derde landen*⁷ wereldwijd. Hierdoor kan de ervaring die de Commissie met de voormalige sovjetrepublieken heeft opgedaan, elders worden benut ten behoeve van landen in opkomst, alsook van landen met een gevestigd kernprogramma waarvan de nucleaire veiligheid verbeterd moet worden (met name landen met een snel uitbreidend nucleair programma). In 2008 stelde de Commissie een strategie voor om het hoofd te bieden aan de internationale uitdaging van nucleaire veiligheid en nucleaire beveiliging⁸. Vervolgens formuleerde de Raad een reeks criteria voor het overwegen en prioriteren van projecten met nieuwe partnerlanden⁹. De Commissie heeft hiermee rekening gehouden bij de herziening van haar ISNV-strategie 2010-2013, die ook geografische prioriteiten omvat.

Het strategisch kader voor de uitvoering van het ISNV-programma bestond de eerste drie jaar uit de strategie voor de communautaire programma's voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid voor de periode 2007-2013 en het indicatieve programma 2007-2009 van 1 augustus 2007 (C(2007) 3758). In de jaarlijkse actieprogramma's (AAP's) voor 2007, 2008 en 2009 werden de details van de door de Commissie te ondernemen acties beschreven. De strategie, het indicatieve programma en de actieprogramma's zijn gunstig beoordeeld door het ISNV-comité.

De doelstellingen van de ISNV-verordening zijn vastgelegd in artikel 1:

- de bevordering van een hoog niveau van nucleaire veiligheid,
- stralingsbescherming, en
- de toepassing van efficiënte en effectieve veiligheidscontroles op kernmateriaal in derde landen.

⁶ TACIS ("Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States") is het programma van de Europese Commissie waarmee steun wordt verleend aan 12 landen van Oost-Europa en Centraal-Azië (Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Kazachstan, Kirgizië, Moldavië, Oekraïne, Oezbekistan, Rusland, Tadzjikistan, Turkmenistan en Wit-Rusland) en aan Mongolië bij hun overgang naar een democratische, marktgeoriënteerde economie.

⁷ "Derde landen" zijn landen buiten de EU, uitgezonderd de landen die onder het pretoetredingsinstrument vallen.

⁸ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - De internationale uitdaging van nucleaire veiligheid en nucleaire beveiliging (COM(2008) 312 definitief van 22.5.2008).

⁹ Conclusies van de Raad over bijstand aan derde landen op het gebied van nucleaire veiligheid en beveiliging, 9 december 2008.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/trans/104601.pdf

Deze doelstellingen moesten worden verwezenlijkt door de uitvoering van de in artikel 2 van de ISNV-verordening vervatte maatregelen:

- steun voor regulerende lichamen,
- verbeteringen bij het ontwerpen, exploiteren en onderhouden van bestaande kerncentrales,
- veilig vervoer en veilige verwijdering van bestraalde splijtstof en radioactief afval,
- ontwikkeling en uitvoering van strategieën voor ontmanteling van installaties en sanering van terreinen,
- bevordering van effectieve regelgevingskaders voor stralingsbescherming,
- totstandbrenging van een regelgevingskader en methoden voor nucleaire veiligheidscontroles,
- preventie van ongevallen en bestrijding van eventuele gevolgen, en
- maatregelen ter bevordering van internationale samenwerking op de bovengenoemde gebieden.

In het indicatief programma 2007-2009 werd nader ingegaan op de specifieke actiegebieden en de voorgestelde begroting voor de uitvoering van de bovenstaande maatregelen.

2. UITVOERING VAN HET PROGRAMMA

De activiteiten van het ISNV worden door de Europese Commissie uitgevoerd via gecentraliseerd beheer. In het kader van de AAP's voor 2007, 2008 en 2009 werden ongeveer 50 projecten goedgekeurd. De projecten verkeren in verschillende stadia van uitvoering. Tabel 1 geeft een overzicht van de bedragen die oorspronkelijk waren toegewezen en de bedragen waarvoor medio 2010 een contract was gesloten.

Tabel 1 – Overzicht van de programma-uitvoering per sector en jaar (in miljoen euro)

Terrein van samenwerking/bijstand	AAP 2007		AAP 2008		AAP 2009		Totaal	
	Toewijzing	Contract	Toewijzing	Contract	Toewijzing	Contract	Toewijzing	Contract
Bijstand ter plaatse en steun aan exploitanten	28 900	19 185	18 355	1 300	21 300	2 000	68 555	22 485
Regulerende lichamen	4 600	1 500	6 700	2 000	10 700		22 000	3 500
Afvalbeheer	1 500	1 490	11 000	2 000	7 000		19 500	3 490
Veiligheidscontroles			0 500				0 500	0
Meerlanden-/regionale projecten	1 500	1 344	9 000	5 461	3 500	3 333	14 000	10 138
Nucleaire veiligheidsrekening en Fonds Inkapseling Tsjernobyl	10 000	10 000	25 700	25 700	24 700	24 700	60 400	60 400

IAEA-samenwerking	2 000	2 000			6 500	6 500	8 500	8 500
TOTAAL	48 500 (opmerking 1)	35 519	71 255	36 461	73 700	36 533	193 455 (opmerking 2)	108 513

Opmerking 1) 76,772 miljoen euro als het bedrag van 28,272 miljoen wordt meegerekend dat werd ingetrokken nadat de Russische Federatie de financieringsovereenkomst 2007 niet ondertekende.

Opmerking 2) 221,727 miljoen euro als het bedrag van 28,272 miljoen wordt meegerekend dat werd ingetrokken nadat de Russische Federatie de financieringsovereenkomst 2007 niet ondertekende.

Op elk van de in de inleiding genoemde specifieke ISNV-maatregelen waren een of meer projecten gericht. In tabel 2 worden de uitgaven per samenwerkingsgebied weergegeven en afgezet tegen de bedragen waarvan was uitgegaan in het indicatieve programma 2007-2009. Het grootste deel van de middelen werd toegewezen aan de "bevordering van een effectieve nucleaire veiligheidscultuur" en "deelname aan internationale fondsen". Met name de uitgaven voor "veiligheidscontroles" bleven ver achter bij de indicatieve doelstelling.

Het verschil tussen het indicatief programma en de daadwerkelijk goedgekeurde projecten en uitgaven is voor een deel het gevolg van verzoeken van de begunstigen, de mogelijkheden om projecten uit te voeren en de nieuwe toewijzing van middelen die aanvankelijk voor de Russische Federatie waren bestemd. De projecten op het gebied van veiligheidscontrole werden gecoördineerd met projecten die werden gefinancierd in het kader van prioriteit 1 van het stabiliteitsinstrument¹⁰ op het gebied van de illegale handel in chemische, biologische, radiologische en nucleaire (CBRN) stoffen en middelen. Deze coördinatie leidde ertoe dat een aantal lidstaten concludeerde dat projecten op het gebied van veiligheidscontrole ook in het kader van het stabiliteitsinstrument dienden te worden uitgevoerd. Hierop heeft de Commissie in het kader van het ISNV een kleiner aantal projecten op het gebied van veiligheidscontroles opgezet en uitgevoerd.

Tabel 2 – Toewijzing van middelen per terrein van samenwerking/bijstand

	Maatregel/samenwerkingsterrein⁽¹⁾	Indicatief percentage⁽²⁾ (%)	Werkelijk percentage⁽³⁾ (%)
1	Bevordering van een effectieve nucleaire veiligheidscultuur - steun voor regulerende lichamen - steun aan exploitanten	25 (10) (15)	(47) (12) (35)
2	Veiligheid van kerncentrales - veiligheidsbeoordeling en technische exploitatiesteun - verbetering en modernisering op het gebied van veiligheid	11 (5) (6)	5 (5) (0)
3	Veiligheid van het beheer van radioactief afval en bestraalde splijtstof, met inbegrip van milieusanering van voormalige nucleaire installaties - afvalbeheer en ontmanteling, decontaminatie en sanering	20	10
4	Veiligheid en verantwoording met betrekking tot kernmateriaal - veiligheidscontroles, illegale handel, - radio-isotoop thermo-elektrische generatoren (RTG's), weesbronnen en onderzoeksreactoren	14 (8) (6)	0,25

¹⁰ Verordening (EG) nr. 1717/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2006 tot invoering van een stabiliteitsinstrument (PB L 327 van 24.11.2006).

5	Externe rampenplannen	4	1
6	Deelname aan internationale fondsen (Tsjernobyl en het Milieufonds voor de Noordelijke Dimensie, NDEP)	20	31
7	Technische steun	6	6
	TOTAAL	100	100

Opmerking (1) Volgens het indicatieve programma 2007-2009.
(2) De totale toewijzing voor de periode 2007-2009 was 217 miljoen euro.
(3) Zie het verslag van de Commissie over de uitvoering van het ISNV voor de periode 2007-2009⁴.

De toewijzing van middelen per regio/land en de geografische uitbreiding van het ISNV-programma tot buiten de voormalige Sovjet-Unie is weergegeven in tabel 3.

Tabel 3 – Overzicht van de programma-uitvoering per regio/land¹¹

Regio/land	2007	2008	2009
Russische Federatie	31 272 000 (1)	3 500 000 (2)	2 000 000
Europees Nabuurschapsbeleid (ENB) Oost			
Armenië	7 200 000	6 000 000	11 000 000
Belarus		2 200 000	2 200 000
Georgië		1 800 000	500 000
Oekraïne	35 800 000	53 755 000	38 500 000
ENB ZUID			
Egypte		1 000 000	
Jordanië		1 000 000	
Marokko			1 000 000
ZUIDOOST-AZIË			
Filipijnen			1 500 000
Vietnam			2 000 000
LATIJS-AMERIKA			
Brazilië			5 000 000
Meerlanden-/regionale projecten	2 500 000	1 000 000	6 500 000
Begeleidende maatregelen		1 000 000	3 500 000
TOTAAL AAP 2007/2008/2009	76 772 000	71 255 000	73 700 000

Opmerking 1) Inclusief 28,3 miljoen euro voor projecten die werden geannuleerd omdat de Russische Federatie geen financieringsovereenkomst wilde sluiten. Dit bedrag kon niet meer in het kader van het ISNV worden gebruikt.

¹¹ Zie voor details werkdocument van diensten van de Commissie SEC(2011) 284 definitief van 10.3.2010.

(2) Exclusief een bedrag van 13,5 miljoen euro waaraan een nieuwe bestemming werd gegeven.

Kazachstan ontving aanzienlijke hulp uit het TACIS-programma voor nucleaire veiligheid. De samenwerking is echter stopgezet wegens gebrek aan belangstelling aan Kazachstaanse kant, afgezien van deelname aan een regionaal project betreffende de erfenis van de uraniumwinning.

3. BEOORDELING

Tijdens de eerste drie jaar van de uitvoering van het ISNV (2007-2009) veranderden de acties van het TACIS-programma voor nucleaire veiligheid geleidelijk. Het was aanvankelijk vooral gericht op de voormalige Sovjet-Unie, met name de Russische Federatie en Oekraïne, maar ontwikkelde zich gaandeweg tot een wereldwijd programma.

Terwijl het TACIS-programma zich toespitste op *bijstand* inzake nucleaire veiligheid, in vele gevallen met inbegrip van het verstrekken van materieel ("harde bijstand"), is het doel van het ISNV de nucleaire veiligheid te verbeteren door de *samenwerking* op te voeren ("zachte bijstand") en veel minder nadruk te leggen op de verstrekking van materieel. De partners zijn ook aangemoedigd een grotere rol te spelen bij het opzetten, beheren en uitvoeren van deze samenwerkingsprojecten.

De samenwerking met nieuwe partnerlanden was in eerste instantie gericht op het versterken van de regulerende lichamen, maar breidt zich geleidelijk uit tot de ontwikkeling van het beheer van radioactief afval en het beheer van bestraalde splijtstof, ontmanteling, sanering van terreinen en, in mindere mate, de verbetering van de operationele veiligheid.

De samenwerking met de Internationale Organisatie voor Atoomenergie (IAEA) werd om verschillende redenen opgevoerd. Zo moest de coördinatie worden verbeterd en dubbel werk worden voorkomen, moesten prioriteiten gezamenlijk worden vastgesteld en moest de uitvoering van projecten door de IAEA worden ondersteund op gebieden waarop de internationale reputatie en buitengewone deskundigheid van de IAEA de doeltreffendheid bevorderen.

De schorsing van de samenwerking met de Russische Federatie op het gebied van nieuwe projecten inzake nucleaire veiligheid, vanwege de Russische weigering om financieringsovereenkomsten met de Commissie te sluiten, is zorgwekkend. In het kader van de lopende TACIS-projecten vindt nog beperkte samenwerking plaats en de Commissie blijft zoeken naar mogelijkheden om de huidige impasse met de Russische autoriteiten op te lossen.

De samenwerking met Armenië loopt nog, hoewel de EU van oordeel is dat de Armeense kerncentrale, die met een reactor van de eerste generatie werkt, beslist zo snel mogelijk dient te worden gesloten. Alle specifieke acties voor samenwerking op het gebied van veiligheid moeten nog steeds worden getoetst aan het strategische kader voor de uitvoering van het ISNV-programma.

Het is een ernstig probleem dat er zoveel tijd verstrijkt tussen het opzetten van nieuwe samenwerkingsprojecten en de uiteindelijke uitvoering, met name bij het aangaan van samenwerking met nieuwe partnerlanden. Deze vertraging hangt samen met de vele fasen die moeten worden doorlopen tussen het ontwerpen van een project en het sluiten van contracten. In de regel begint deze procedure met een verkennende missie van de diensten van de Commissie, gevolgd door een deskundigenmissie voor het opstellen van actiefiches, waarmee mogelijke projecten breed worden gedefinieerd. De daaropvolgende goedkeuringsprocedure

omvat overleg tussen de diensten en een advies van het ISNV-comité. Vervolgens wordt het besluit van de Commissie goedgekeurd. Tot aanbesteding en contractering kan pas worden overgegaan na het sluiten van een financieringsovereenkomst met het partnerland, hetgeen tot extra vertraging kan leiden. In sommige gevallen werd de eerste samenwerkingsfase enigszins verkort, zoals in het geval van Brazilië, waar er dankzij grote interinstitutionele actiebereidheid snel voortgang kon worden geboekt bij het opstellen van de actiefiches. De procedure blijft echter langdurig.

De nauwe betrekkingen tussen de diensten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het stabiliteitsinstrument, de verantwoordelijke diensten van de Commissie en de EU-delegaties hebben bijgedragen tot een samenhangende aanpak ten aanzien van derde landen. In de toekomst zou echter kunnen worden onderzocht hoe de synergie tussen de ISNV en het stabiliteitsinstrument kan worden opgevoerd, met name in het kader van de "topcentra" (een initiatief van het stabiliteitsinstrument).

In de periode 2007-2009 bleven de activiteiten op het gebied van nucleaire veiligheidscontrole fors achter bij de raming in het indicatieve programma voor die periode (0,25% tegenover 14% in het programma). De Commissie zal hiermee rekening houden bij het opstellen van het indicatieve programma voor 2012-2013 en toekomstige actieprogramma's.

4. CONCLUSIES

De belangrijkste conclusies die kunnen worden verbonden aan de evaluatie van de uitvoering van het ISNV-programma door de Commissie:

- De projecten werden opgezet overeenkomstig de strategiedocumenten van het Instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid (ISNV).
- De uit hoofde van TACIS geïnitieerde samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid is in het kader van het ISNV voortgezet en uitgebreid met nieuwe partnerlanden. Nadere samenwerking met de Russische Federatie is echter opgeschort, terwijl gezocht wordt naar een oplossing voor de bezwaren tegen het sluiten van een financieringsovereenkomst.
- Voor de verbetering van de nucleaire veiligheidscultuur door het ISNV is rekening gehouden met de lessen die zijn getrokken uit het programma nucleaire veiligheid van TACIS en wordt ook voldaan aan opkomende behoeften door het toepassingsgebied niet langer te beperken tot de voormalige Sovjet-Unie.
- Momenteel duurt het na de identificatie van projecten twee tot drie jaar voordat zij worden uitgevoerd, doordat veel tijd gemoeid is met het besluitvormings- en aanbestedingsproces en de over het algemeen zware administratieve procedures. De Commissie zal moeten beoordelen of en hoe de uitvoeringscyclus van projecten zou kunnen worden bekort door de operationele en uitvoeringspraktijken aan te passen.
- De Commissie onderschrijft de conclusie van de onafhankelijke evaluatie dat de uitvoering van het ISNV doelgericht was en de opzet van de projecten weldoordacht. Indien de projecten goed worden uitgevoerd, zullen zij waarschijnlijk in belangrijke mate bijdragen tot meer nucleaire veiligheid en een krachtige nucleaire veiligheidscultuur. ISNV-projecten die zijn toegespitst op de

uitwisseling van expertise en goede werkwijzen, zijn door de partners in de doellanden bijzonder goed onthaald.

- Landen die geen kernenergieprogramma hebben of plannen, helpt het ISNV om de vereiste regelgevende infrastructuur voor nucleaire veiligheid op te bouwen, met name wat het beheer van kernafval betreft.
- Landen die van plan zijn om kernenergieprogramma's uit te voeren, helpt het ISNV om de vereiste regelgevende infrastructuur op te bouwen, terwijl het zich voor landen met gevestigde kernenergieprogramma's die door onderfinanciering of isolatie niet over (voldoende) middelen op het gebied van nucleaire veiligheid beschikken, richt op capaciteitsopbouw en verbetering van de nucleaire veiligheidscultuur.
- Over het geheel genomen is het ISNV-programma een goed ontwikkeld instrument voor wereldwijde samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid.
- Volgens artikel 21 van de ISNV-verordening kan de Commissie, indien nodig, bij het onderhavige evaluatieverslag een wetgevingsvoorstel voorleggen om de nodige wijzigingen in het ISNV aan te brengen. De Commissie is van mening dat huidige verordening volstaat om de problemen die aan de orde zijn gesteld met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de ISNV-verordening aan te pakken en dat er dus geen nieuw wetgevingsvoorstel nodig is.