



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 7.12.2011
SEC(2011) 1473 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

VERORDENING VAN DE RAAD

**tot vaststelling van een instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire
veiligheid**

{COM(2011) 841 definitief}

{SEC(2011) 1472 definitief}

De ramp in Tsjernobyl in 1986 en die in Fukushima-Daiichi in 2011 hebben duidelijk gemaakt dat nucleaire veiligheid van mondiaal belang is. Om veiligheidsvoorwaarden te scheppen waardoor de gevaren voor het leven en de gezondheid van de bevolking worden afgewend, dient de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie ('de Gemeenschap') de nucleaire veiligheid in derde landen te kunnen steunen.

Het is in het bijzonder van belang dat de Gemeenschap haar inspanningen ter ondersteuning van effectieve veiligheidscontroles van kernmateriaal in derde landen kan voortzetten, daarbij voortbouwend op haar eigen veiligheidscontrolewerkzaamheden binnen de Europese Unie.

Bovenstaande doelstellingen werden in het verleden ondersteund door de nucleaire veiligheidsprogramma's Tacis en Phare. Sinds 2007 wordt er aan 'derde landen' op dit gebied ondersteuning verleend via het INSC. Voor landen die het proces doorlopen om tot de EU toe te treden, gebeurt dit in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun.

1. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

De bevordering en handhaving van de hoogst mogelijke normen voor nucleaire veiligheid en stralingsbescherming binnen de grenzen van de EU zouden wel eens ontoereikend kunnen zijn om de bevolking en het milieu te beschermen. Uit recente gebeurtenissen is immers duidelijk gebleken dat de gevolgen van een nucleaire ramp op gezondheids-, sociaal, milieu- en economisch gebied zich verder uitstrekken dan de nationale grenzen en dat zij in potentie zelfs een mondiaal karakter kunnen hebben. Dat betekent dat er maatregelen moeten worden ontwikkeld die zijn gericht op derde landen, met name op de buurlanden van de EU, om wereldwijd een hoog niveau van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming te bevorderen. Tegelijkertijd zijn parallel hieraan ook acties vereist om effectieve veiligheidscontroles in derde landen te waarborgen.

Evaluatie van de geleerde lessen en ontwikkelingen in de internationale situatie

De belangrijkste oorzaken van grote nucleaire ongevallen zijn een tekortschietende nucleaire veiligheidscultuur, een gebrekkig veiligheidsontwerp (veiligheidsaspecten verband houdende met het ontwerp van de kerninstallatie) en hiaten in de operationele veiligheid. Derhalve voorzien de samenwerkingsprogramma's van de EU op het gebied van de nucleaire veiligheid enerzijds in steun voor/samenwerking met de exploitanten van kerninstallaties om de situatie in de praktijk te verbeteren en anderzijds in samenwerking met de nucleaire regelgevers om te waarborgen dat zij over de vereiste technische capaciteiten en onafhankelijkheid beschikken om de naleving van adequate nucleaire veiligheidsnormen te handhaven. Wat samenwerking op het gebied van de nucleaire veiligheid betreft, moet de samenwerking met de nucleaire regelgevers centraal blijven staan. In specifieke situaties moet het ook mogelijk zijn om met de exploitanten van kerncentrales samen te werken in verband met de prestaties en resultaten van de omvattende en transparante risico- en veiligheidsbeoordelingen ("stresstests") die door de EU na Fukushima-Daiichi zijn ontwikkeld.

De samenwerking op het gebied van de verbruikte splijtstof en het beheer en de opberging van radioactief afval heeft altijd een belangrijk onderdeel van het programma gevormd. Dat geldt ook voor de sanering van voormalige nucleaire terreinen om op milieugebied weer een veilige situatie te creëren. Deze activiteiten moeten ook in de toekomst tot de prioriteiten van het nieuwe instrument behoren.

Het bevorderen van de internationale samenwerking, met name via de IAEA, blijft van essentieel belang om de coördinatie van de activiteiten van de diverse betrokken partijen en een optimaal gebruik van middelen te waarborgen.

2. ANALYSE VAN SUBSIDIARITEIT

Met 27 lidstaten die op basis van gemeenschappelijke beleidsmaatregelen en strategieën handelen, beschikt alleen de EU als zodanig over de benodigde kritische massa om op mondiale uitdagingen te kunnen reageren. De acties op lidstaatniveau kunnen hiervoor te beperkt of te gefragmenteerd zijn en de bijbehorende projecten zijn vaak te klein om een duurzaam verschil op dit gebied teweeg te brengen. Dankzij deze kritische massa is de EU ook in een betere positie om een beleidsdialoog met de partnerregeringen te voeren. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de sterke positie van de EU in de discussies en onderhandelingen met de G8 en met de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO), die namens internationale donoren een aanzienlijke hoeveelheid financiële middelen beheert. Daarnaast is de EU een natuurlijke coördinator en kan zij op vrijwel elk gebied van de internationale betrekkingen een bepalende rol spelen, hetgeen voor de lidstaten afzonderlijk, in het algemeen, niet mogelijk zou zijn.

3. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF

In het huidige INSC is de bevordering van een hoog niveau van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming voorzien, evenals de tenuitvoerlegging van effectieve veiligheidscontroles in derde landen.

Voorgesteld wordt om de algemene doelstelling en het toepassingsgebied van het nieuwe instrument volledig over te nemen van het huidige INSC: *De Gemeenschap financiert maatregelen ter ondersteuning van de bevordering van een hoog niveau van nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en de toepassing van efficiënte en effectieve veiligheidscontroles op kernmateriaal in derde landen.* Dat zal plaatsvinden op basis van de navolgende specifieke doelstellingen:

- het ondersteunen van de bevordering en de tenuitvoerlegging van de hoogst mogelijke normen voor de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming in kerninstallaties en voor de radiologische praktijken in derde landen;
- het ondersteunen van de ontwikkeling en uitvoering van verantwoorde strategieën voor het opbergen van verbruikte splijtstof, voor het afvalbeheer en voor de ontmanteling van installaties en sanering van voormalige nucleaire terreinen;
- het ondersteunen van de bevordering en tenuitvoerlegging van effectieve kaders en methoden voor een wereldwijde verbetering van de nucleaire veiligheidscontroles.

De prioriteiten en criteria van de EU-acties zullen echter in het kader van het nieuwe instrument specifiekere worden gedefinieerd.

4. BELEIDSOPTIES

In het kader van de effectbeoordeling zijn vier opties geëvalueerd: i) geen vervolgactie van de EU (geen instrument voor nucleaire veiligheid); ii) 'geen wijziging' (de samenwerking met derde landen wordt voortgezet in het kader van de bestaande INSC-verordening); iii) wijzigen van de INSC-verordening; en iv) een nieuw instrument dat naast het huidige INSC-toepassingsgebied ook een gedeelte van het bestaande stabiliteitsinstrument zou kunnen omvatten.

Wijziging van de bestaande verordening is de optie die het meest uitgebreid is beoordeeld. Deze optie biedt niet alleen mogelijkheid om rekening te houden met de ontwikkeling van de internationale situatie op het gebied van de nucleaire veiligheid, maar hierin kunnen tevens de lessen die in het verleden zijn geleerd, worden geïntegreerd. Daarnaast kunnen de samenwerkingscriteria en de prioriteiten nauwkeuriger gedefinieerd worden. Tot slot kan ook het geografische toepassingsgebied worden herzien om alle "derde landen" (niet-EU-landen) te bestrijken die aan de samenwerkingscriteria voldoen, met inbegrip van landen waarop het instrument voor pretoetredingssteun van toepassing is en geïndustrialiseerde/hoge-inkomenslanden.

De rechtsgrondslag voor de huidige INSC-verordening wordt gevormd door het Euratom-Verdrag. Gezien het rechtskader voor nucleaire veiligheid op EU-niveau dient die rechtsgrondslag voor de nieuwe verordening gehandhaafd te blijven, tenzij een uitgebreider toepassingsgebied een meervoudige rechtsgrondslag vereist.

5. EVALUATIE VAN DE EFFECTEN

Nucleaire ongevallen kunnen dramatische gezondheids-, sociale, economische en milieugevolgen hebben zoals is aangetoond door Tsjernobyl (1986) en Fukushima (2011). Beide ongevallen hebben tot grote besmette gebieden, dodelijke slachtoffers en de verhuizing/hervestiging van de getroffen bevolking geleid. Daarnaast was er de noodzaak om zeer kostbare kerncentrales buiten werking te stellen / te ontmantelen en om de verloren gegane energiec capaciteit te vervangen. Dergelijke ongevallen zijn ook van invloed op de keuzes met betrekking tot de energiemix in sommige landen (door een moratorium op of het uitfaseren van kernenergie) en de eventuele daaruit voortvloeiende gevolgen voor het milieu aangezien er voor de vervangende elektriciteitscentrales bijvoorbeeld gebruik zou moeten worden gemaakt van fossiele brandstoffen of van waterkracht.

De voorgestelde acties van de EU zijn bedoeld om nucleaire ongevallen te helpen voorkomen, om hun impact te minimaliseren (door maatregelen om voorbereid te zijn op noodsituaties) en om de gevolgen van ongevallen te beperken indien zij zich toch voordoen. Alle geëvalueerde opties hebben deze doelstellingen. Een keuze voor "geen vervolgactie van de EU" (geen instrument voor nucleaire veiligheid) zou er echter waarschijnlijk toe leiden dat de externe acties die op dit moment door de EU op het gebied van de nucleaire veiligheid worden uitgevoerd, zouden moeten worden beëindigd.

6. VERGELIJKING VAN OPTIES

Door te kiezen voor de optie om de bestaande verordening te wijzigen, kunnen de huidige onzekerheden en inconsistenties worden geëlimineerd en bestaat de mogelijkheid om de

nadruk van de EU-samenwerking duidelijk op de nucleaire veiligheid en de nucleaire veiligheidscontroles te leggen. Door de duidelijkere definitie van de geografische en thematische doelstellingen en prioriteiten in de verordening zelf wordt de efficiëntie van de uitvoering van het instrument verbeterd. Dat zal naar verwachting tot een effectiever en beter gepland beheer van de projectcyclus leiden.

Ten opzichte van de opties "geen wijziging" en "een nieuw instrument" wordt met de wijzigingsoptie gewaarborgd dat de ervaringen van een beproefd systeem worden toegepast en uitgebouwd, terwijl er tevens een aantal geconstateerde problemen kan worden aangepakt. In combinatie met het gebruik van één enkele rechtsgrondslag (in vergelijking met de optie "een nieuw instrument") worden daarnaast tegelijkertijd de aanpak en de discussies vereenvoudigd. Dit lijkt de eventuele grotere samenhang van een nieuw instrument, dat de nucleaire veiligheid, beveiliging en veiligheidscontroles bestrijkt, ruimschoots te compenseren.

Door een nieuwe definitie van het geografisch toepassingsgebied en van de criteria en prioriteiten voor samenwerking in de context van de 'gewijzigde INSC' ontstaat bovendien een groter inzicht in de beperkingen van de interventies.

7. MONITORING EN EVALUATIE

Het INSC is een machtigingsverordening waarin de essentiële elementen en het fundament voor de EU-interventie worden vastgelegd. In de jaarlijkse actieprogramma's worden de door de EU uit te voeren acties beschreven, met inbegrip van de doelstellingen en verwachte resultaten van die acties. Voorafgaand aan de uitvoering worden specifieke indicatoren gedefinieerd, waarbij rekening wordt gehouden met de kenmerken van elke afzonderlijke actie.

De uitvoering van de acties vindt plaats op basis van resultaatgericht beheer waarbij de volgende doelstellingen centraal staan:

- een optimaal gebruik van beperkte middelen;
- het verbeteren van de besluitvormingsprocessen en van de besluiten;
- het tot stand brengen van transparantie en verantwoordingsplicht.

De nadruk binnen de monitoring- en evaluatiesystemen van de Commissie ligt in toenemende mate op de resultaten (resultaatgerichte monitoring). Hiervoor worden zowel interne medewerkers als externe deskundigen ingeschakeld. De taakbeheerders bij de delegaties of de centrale diensten houden op uiteenlopende wijze voortdurend toezicht op de uitvoering van de projecten en programma's, mede, waar mogelijk, door bezoeken ter plaatse. Er worden ook externe, onafhankelijke deskundigen ingeschakeld om de resultaten van externe EU-acties via drie verschillende systemen te beoordelen. Deze beoordelingen leveren een bijdrage aan de verantwoordingsplicht en aan het verbeteren van lopende interventies. In dat kader worden ook lessen uit eerdere ervaringen getrokken om de verworven inzichten toe te passen in toekomstige beleidsmaatregelen en acties. Bij alle instrumenten wordt gebruikgemaakt van de internationaal erkende evaluatiecriteria van de Commissie voor ontwikkelingsbijstand (DAC) van de OESO, met inbegrip van de (potentiële) impact.

De Commissie voert ook strategische evaluaties van haar beleid uit die zich uitstrekken van de programmering en strategie tot aan de uitvoering van interventies in een specifieke sector. Deze evaluaties vormen een belangrijke input voor het opstellen van beleidsmaatregelen en voor de opzet van instrumenten en projecten. Al deze evaluaties worden op de website van de Commissie gepubliceerd. Daarnaast wordt een samenvatting van de bevindingen opgenomen in het jaarverslag aan de Raad en het Europees Parlement.