

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets afgørelse om et supplerende forskningsprogram for ITER-projektet (2014-2018)

COM(2011) 931 final — 2011/0460 (NLE)

(2012/C 229/11)

Ordfører: **Gerd WOLF**

Rådet besluttede den 3. februar 2012 under henvisning til Euratomtraktatens artikel 7 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Forslag til Rådets afgørelse om et supplerende forskningsprogram for ITER-projektet (2014-2018)«

COM(2011) 931 final — 2011/0460 (NLE).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som vedtog sin udtalelse den 8. maj 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 481. plenarforsamling den 23.-24. maj 2012, mødet den 23. maj, følgende udtalelse med 183 stemmer for, 7 imod og 9 hverken for eller imod:

1. Sammenfatning og anbefalinger

1.1 Udvalget gentager sine kraftige henstillinger om at investere mere i forskning og udvikling med henblik på den nødvendige og krævende omlægning af vores nuværende energisystem til teknikker, som har potentiale til en tilstrækkelig, langsigtet og bæredygtig energiforsyning, der ikke skader klimaet. Hertil hører også arbejdet på at udvikle udnyttelsen af fusionsenergi. Energi er livseliksiren for vores nuværende livsform og kultur.

1.2 ITER er et stort internationalt projekt, der er placeret i EU, og dermed nu et nødvendigt, afgørende og globalt enestående skridt i udviklingen af den fremtidige udnyttelse af fusionsenergien. ITER er således et vigtigt element i energiforskningen og derfor også i SET-planen. Udvalget gentager vigtigheden af dette projekt, ikke kun for fremtidens energiforsyning, men også for den europæiske industris konkurrenceevne inden for avancerede nye teknologier.

1.3 Udvalget er derfor stærkt uenigt i Kommissionens forslag om i strid med hidtidig praksis at tage de europæiske forpligtelser vedrørende opførelsen af ITER ud af den flerårige finansielle ramme (FFR) og kun beholde forskningsarbejdet for ITER her. Dette ville ikke kun svække projektets betydning, men også EU's troværdighed som international partner. Tværtimod skal opførelsen af ITER også i årene 2014-2018 være et – ganske vist selvstændigt! – element i EU/Euratoms forsknings-, udviklings- og demonstrationsprogram, altså inden for FFR.

1.4 Da dette desværre ikke på forhånd indgår i Kommissionens planer, anbefaler udvalget, at man sammen med Rådet, Parlamentet og EIB søger løsninger, som efterfølgende muliggør dette, uden at det går mærkbart ud over de andre elementer i programmet, navnlig energiforskningen.

1.5 Som foretrukket løsningsmodel foreslår udvalget, at man inddrager de ubenyttede midler i FFR, som ellers sædvanligvis tilbagebetales til medlemsstaterne. Dette er åbenbart allerede sket i forbindelse med finansieringen af ITER i perioden 2012-2013.

1.6 Udvalget bifalder initiativerne i Europa-Parlamentet om, at de ubenyttede midler i FFR generelt ikke bør medføre en reduktion af FFR, men – som det her foreslås specifikt for ITER – skal komme EU's fællesskabsprogram til gode.

1.7 Kun hvis denne foranstaltning ikke er tilstrækkelig eller viser sig at være umulig, bør de hidtidige budgetbeløb i FFR alle reduceres med maksimalt ca. 0,3 %.

1.8 For fremover så vidt muligt at kunne overholde tidsplanen og budgettet er det nødvendigt med en stærk projektlejledning, der har tilstrækkelige tekniske og administrative beslutningsbeføjelser, og en stram projektstruktur.

1.9 Hvad angår perioden efter 2018 støtter udvalget Kommissionens fuldt berettigede ønske om snart at udarbejde en stabil planlægnings- og lovgivningsramme for at skabe planlægningsikkerhed internt i EU og navnlig internationalt.

2. Kort resumé af Kommissionens forslag og argumentation

2.1 Formålet med Kommissionens forslag er at fastlægge en finansieringsordning for EU's bidrag til ITER-projektet i perioden 2014-2018 gennem et »**supplerende forskningsprogram**« i henhold til Euratomtraktaten. Det supplerende forskningsprogram skal finansieres separat af medlemsstaterne (plus visse »associerede tredjelande«) uden for FFR. Det drejer sig om 2,6 mia. euro, altså ca. 0,26 % af FFR (se også punkt 4.7 og 4.7.1).

2.2 Hovedformålet med det internationale ITER-projekt er at bygge og drive en forsøgsfusionsreaktor som et vigtigt og afgørende skridt fremad mod demonstration af fusion som bæredygtig energikilde. Det erklærede mål for forskningsprogrammet med ITER er derfor at yde et bidrag til en langsigtet sikker og effektiv reduktion af energisystemets CO₂-emissioner. Programmet skal endvidere bidrage til Europa 2020-strategien og til flagskibsinitiativet »Innovation i EU«.

2.3 ITER er en del af den strategiske energiteknologiplan (SET-planen) og bidrager til Europa 2020-strategien, da inddragelsen af den europæiske højteknologiindustri forventes at give EU et konkurrenceforspring på verdensplan inden for denne yderst vigtige og lovende sektor.

2.4 ITER-projektet gennemføres i henhold til den internationale aftale om oprettelse af Den Internationale Fusionsenergiorganisation for ITER, der skal forestå den fælles gennemførelse af ITER-projektet (i det følgende benævnt »ITER-aftalen«) ⁽¹⁾ mellem Det Europæiske Atomenergifællesskab (»Euratom«) og seks andre parter: Kina, Indien, Japan, Korea, Rusland og USA).

2.5 EU's bidrag til ITER-projektet forvaltes gennem Det Europæiske Fællesforetagende for ITER og Fusionsenergiudvikling (»Fusion for Energy«), der er oprettet ved Rådets beslutning af 27. marts 2007 ⁽²⁾.

2.6 Byggeomkostningerne for ITER overstiger de oprindelige beregninger ⁽³⁾. Derfor er det nødvendigt med yderligere finansielle midler (se punkt 2.1). Det medfører efter Kommissionens mening, at der enten skal flyttes FFR-midler, som allerede er bestemt til andre prioriteringer, eller at den maksimale grænse for FFR ikke kan overholdes.

2.7 Der er behov for et nyt koncept, som kan skabe et langsigtet og sikkert grundlag for dette ambitiøse projekt. Derfor foreslog Kommissionen i sin meddelelse af 29. juni 2011 »Et budget for Europa 2020« ⁽⁴⁾, at EU's bidrag til ITER-projektet efter 2013 finansieres uden for FFR.

2.8 Euratomtraktaten begrænser varigheden af forskningsprogrammer til maksimalt fem år. Ifølge ITER-aftalen vil ITER-projektet i første omgang strække sig over 35 år (dvs. indtil 2041). Der bliver således brug for efterfølgende rådsafgørelser om den videre finansiering af EU's bidrag til dette projekt.

3. Udvalgets bemærkninger – den konkrete situation

3.1 På basis af Kommissionens tidligere udtalelser ⁽⁵⁾ om betydningen af kernefusion som mulig fremtidig løsningsmodel for en CO₂-fattig energiforsyning er udvalget enigt i Kommissionens vurdering, at ITER ⁽⁶⁾ nu er det nødvendige, afgørende og globalt unikke skridt i udviklingen af den fremtidige udnyttelse af fusionsenergien. I den vifte af mulige teknologier, som

kan løse den enorme opgave, det er at skabe en sikker, bæredygtig og tilstrækkelig energiforsyning, som ikke skader klimaet, er fusionsenergi den eneste kendte løsningsmodel, som endnu ikke er benyttet eller står til rådighed, eller som endnu ikke befinder sig på prøvestadiet. ITER er et vigtigt element i energiforskningen og dermed også i SET-planen.

3.2 Allerede fusionseksperimentet JET (Joint European Torus) ⁽⁷⁾, hvis kvaliteter og resultater i dag er førende på verdensplan, oversteg i betragtning af de krævede ressourcer de enkelte medlemsstaters muligheder for og vilje til at realisere og finansiere dette projekt på nationalt plan. Det udviklede sig derfor til et mønstereksempel på og et øvelsesområde for, at EU kan handle i fællesskab med succes som led i Euratomtraktaten. JET er siden sin oprettelse blevet et centralt element i det europæiske fusionsprogram.

3.3 ITER-projektet er baseret på de resultater, der er opnået i den globale fusionsforskning, navnlig inden for JET. Men hvad videnskabelig-teknisk målsætning, omfang og udgifter angår, kræver det betydelig flere ressourcer end dem, der var nødvendige til JET. Derfor var det på et tidligt tidspunkt nærliggende at tilstræbe et internationalt samarbejde, der rækker ud over EU. Dette blev imødekommet af et initiativ fra Reagan, Gorbatsjov og Mitterrand, som til sidst førte til oprettelsen af det internationale ITER-projekt. Med ITER skal der kunne produceres fusionsenergi med en termisk effekt på 500 megawatt ⁽⁸⁾ med en positiv effektbalance.

3.4 Den 26. november 2006 blev aftalen om oprettelse af Den Internationale Fusionsenergiorganisation for ITER, der skal forestå den fælles gennemførelse af ITER-projektet, underskrevet af repræsentanterne for de syv kontraherende parter, nemlig Det Europæiske Atomenergifællesskab, Folkerepublikken Kinas regering, Republikken Indiens regering, Japans regering, Republikken Koreas regering, Den Russiske Føderations regering og Amerikas Forenede Staters regering. Kommissionen var ikke blot kontraherende part på vegne af EU, men har efterfølgende også koordineret programmet gennem Det Europæiske Fællesforetagende for ITER og Fusionsudvikling og det øvrige fusionsprogram.

3.5 Idet det samtidig blev besluttet at placere ITER i EU (Cadarache i Sydfrankrig), er det lykkedes at få et af de vigtigste fremtidsprojekter placeret i Europa. Man kan dermed også tiltrække de bedste forskere og ingeniører med afsmittende virkning for avancerede industrisektorer. Efter en startfase, som ikke var let, heller ikke hvad ledelse og styring angik – aldrig før havde man set et sådant videnskabelig-teknisk projektsamarbejde mellem så mange og så forskellige internationale partnere – viste det sig af forskellige grunde, at man måtte opjustere det oprindelige budgetoverslag, herunder også den del, som skal afholdes af Euratom-programmet ⁽⁸⁾. Efter udvalgets opfattelse var Kommissionen bekendt med denne situation, også før den flerårige finansielle ramme (FFR) blev fastlagt.

⁽¹⁾ EUT L 358 af 16.12.2006.

⁽²⁾ EUT L 90 af 30.3.2007.

⁽³⁾ EUT C 181 af 21.06.2012, s. 111, punkt 5.5.3.

⁽⁴⁾ COM(2011) 500 final af 29.6.2011.

⁽⁵⁾ F.eks. EUT C 302 af 7.12.2004, s. 27; EUT C 21 af 21.1.2011, s. 49; EUT C 218 af 23.7.2011, s. 87; EUT C 181 af 21.06.2012, s. 111.

⁽⁶⁾ Se også <http://www.iter.org/>

⁽⁷⁾ Se også www.jet.efda.org.

⁽⁸⁾ EUT C 181 af 21.06.2012, s. 111, punkt 5.5.3.

4. Udvalgets bemærkninger – synspunkter og anbefalinger

4.1 Principielt støtter udvalget Kommissionens intention om at styrke det F&U-budget, som står til rådighed for energiforskningen – herunder til ITER som led i Euratom. Allerede i sin udtalelse om SET-planen⁽⁹⁾ henviste udvalget til, at »på trods af verdens hurtigt voksende befolkning med dens store energi-behov og et enormt efterslæb, begrænsede lagre af fossile energikilder og EU's stigende afhængighed af import, undervurderer mange politikere og aktører tydeligvis stadigvæk i høj grad energi- og klimaproblemets alvor og det dermed forbundne investeringsbehov«. Denne advarsel gentog udvalget i sin udtalelse om »Horisont 2020« og anbefalede, at energiforskningen fik en større andel af FFR⁽¹⁰⁾.

4.1.1 Derfor støtter udvalget⁽¹¹⁾ også Kommissionens desværre resultatløse bestræbelser på at udvide FFR, så man i højere grad kan påtage sig denne og andre vigtige fællesskabsopgaver. Efter udvalgets mening bør man imidlertid ikke forsøge at gøre dette, ved at man som enkeltstående undtagelse og afvigende fra hidtidig praksis så at sige via bagdøren opretter et supplerende forskningsprogram uden for FFR til at finansiere den europæiske del af opførelsen af ITER. Tværtimod skal opførelsen af ITER også i perioden 2014-2018 være et – ganske vist selvstændigt! – element i EU/Euratoms forsknings-, udviklings- og demonstrationsprogram, dvs. inden for FFR.

4.2 Dette er ikke det eneste argument imod, at EU's forpligtelser vedrørende bygningen af ITER finansieres uden for FFR. Udvalget er heller ikke i stand til at følge Kommissionens argumentation, som er omtalt i punkt 2.6. Hvis Kommissionen med kendskab til situationen foreslår og vedtager en FFR, hvor udgifterne til opførelse af ITER bevidst er holdt udenfor, så har den dermed selv skabt nøjagtig den situation, som ifølge forklaringen skal hindre, at disse udgifter medtages i FFR.

4.3 Men derudover findes der også stærke indholdsmæssige argumenter, som taler imod at holde ITER uden for FFR.

4.3.1 Det angår på den ene side nærhedsprincippet og spørgsmålet om europæisk merværdi. Det er jo netop projekter, der overstiger et enkelt medlemsstats potentiale, såsom store videnskabelig-tekniske infrastrukturer eller netop projekter som Galileo og ITER, som udgør prototypen på en fællesskabsopgave under FFR og altså uden tvivl leverer en europæisk merværdi. Det er præcis til disse formål, man har oprettet rammeprogrammerne for forskning og teknologiudvikling inden for FFR.

4.3.2 På den anden side angår det virkningerne udadtil i forhold til de internationale partnere. Også i betragtning af dette partnerskabs politiske betydning mener udvalget, at

Kommissionens forslag sender et forkert signal, som vil svække tilliden til EU som troværdig partner i internationale aftaler. Dette vedrører ikke kun fusionsprogrammet, men også bestræbelser i forhold til andre internationale partnerskaber eller bindende aftaler, f.eks. inden for sikkerhedspolitikken eller energi- og klimapolitikken.

4.3.3 Men det angår også et andet, mere generelt synspunkt, som udvalget allerede har berørt i sin udtalelse⁽¹²⁾ om »Horisont 2020«. Det drejer sig her om den allerede annoncerede tendens, at forsknings- og innovationsstøttens hidtidige opgaver og aktiviteter skal flyttes fra Kommissionen ud i agenter, og at Kommissionen kun vil beskæftige sig med retlige spørgsmål og forvaltning af de finansielle aspekter. Her har udvalget store betænkeligheder. Det vil nemlig betyde, at Kommissionen ikke kun giver afkald på selv at råde over fagspecifik assistance og tilsvarende vurderingskompetence (inklusive de nødvendige eksperter), men heller ikke længere i tilstrækkelig grad er i stand til at diskutere og forholde sig til de reelle saglige kendsgerninger og mål. Men det sidste er helt nødvendigt for at kunne repræsentere det vigtige emne forskning, udvikling og innovation på politisk plan med sagkundskab, succes og overbevisning. I modsat fald vil der i det skrøbelige system af »checks and balances« også gå en afgørende kontrolfaktor tabt, som er et vigtigt lod i den politiske vægtskål.

4.4 Da udvalget, som allerede sagt, på den ene side fuldt ud støtter Kommissionens ønske om at styrke FFR, men på den anden side mener, at ITER skal finansieres inden for FFR og også fortsat organisatorisk skal være placeret der, anbefaler det, at man sammen med Rådet, Parlamentet og EIB forsøger at finde løsninger, som efterfølgende gør dette muligt, uden at andre af programmets elementer, navnlig energiforskningen, mærkbart forringes.

4.5 Som foretrukket løsningsmodel foreslår udvalget, at der udvikles egnede procedurer for at sikre, at det allerede vedtagne budget for FFR fuldt ud benyttes til fællesskabsopgaver og ikke bliver beskåret på grund af den sædvanlige tilbagebetaling af ubenyttede FFR-midler til medlemsstaterne. Med denne anbefaling støtter udvalget også et initiativ i Europa-Parlamentet⁽¹³⁾ af 5. juli 2010.

4.6 Hvad det foreliggende konkrete spørgsmål angår, anbefales det at dække det hul i finansieringen af ITER, der her er tale om, via de tilbagebetalinger, som dermed undgås (det er åbenbart allerede sket for 2012/2013⁽¹⁴⁾). Hvis denne procedure kræver yderligere formelle retlige foranstaltninger, anbefaler udvalget, at man drøfter dette spørgsmål med EIB og derefter forhandler med de relevante organer.

⁽¹²⁾ EUT C 181 af 21.06.2012, s. 111, punkt 3.12.1.

⁽¹³⁾ A7-0254/2011: Europa-Parlamentets beslutning om Rådets holdning til forslag til Den Europæiske Unions ændringsbudget nr. 3/2011 for regnskabsåret 2011, Sektion III – Kommissionen (11630/2011 – C7-0166/2011 – 2011/2075 (BUD)).

⁽¹⁴⁾ Rådet (konkurrenceevne), 19. december 2011, dokument nr.: 18807/11, PRESSE 508 (kun på engelsk).

⁽⁹⁾ EUT C 21 af 21.1.2011, s. 49, punkt 3.1.1.

⁽¹⁰⁾ EUT C 181 af 21.06.2012, s. 111, punkt 4.2.1.

⁽¹¹⁾ EUT C 143 af 22.5.2012, punkt 6.

4.7 Kun hvis den løsning, der er anbefalet i punkt 4.6, ikke er tilstrækkelig eller endda umulig, anbefaler udvalget, at de pågældende omkostninger inklusive passende uforudsete udgifter (se punkt 4.7.1) tilvejebringes ved hjælp af en ganske lille reduktion af alle de øvrige poster i FFR (inklusive uforudsete udgifter på ca. 10 % drejer det sig om maksimalt ca. 0,3 % i stedet for 0,26 %).

4.7.1 Udvalget anbefaler derfor indtrængende, at man i højere grad tænker på de erfaringer, der opnås ved opførelsen af sådanne store projekter, som betræder nyt teknologisk land, og herunder også sørger for en passende dækning af uforudsete udgifter, f.eks. 10 %. Om nødvendigt skal Kommissionens regelsæt ændres tilsvarende. Det betyder, at de 0,26 %, som er nævnt i punkt 2.1, skal forhøjes til ca. 0,3 %. Budgettet for disse uforudsete udgifter skal i så fald forvaltes separat af projektledelsen og må hver gang kun frigives ifølge strenge kriterier, så de ikke på forhånd indgår i planlægningen og benyttes i strid med deres formål.

4.7.2 I punkt 4.1.1 anbefaler udvalget, at opførelsen af EU's andel af ITER gøres til et selvstændigt element/projekt i fusionsprogrammet, der er adskilt fra programmets øvrige elementer. For fremover så vidt muligt at kunne overholde tidsplanen og budgettet for EU's andel af ITER er det nødvendigt med en stærk projektledelse, der har tilstrækkelige tekniske og administrative beslutningsbeføjelser, og en stram projektstruktur. Udvalget anbefaler, at man i den sammenhæng følger eksempler som CERN, ESA eller ESA.

4.8 For tidsrummet efter perioden 2014-2018, som der her er tale om, støtter udvalget Kommissionen i dens absolut berettigede ønske om at skabe en stabil ramme og et langsigtet sikkert grundlag for hele det internationale ITER-projekts løbetid – men efter udvalgets mening inden for FFR. Dette skal skabe planlægningssikkerhed internt i EU og internationalt og demonstrere EU's troværdighed over for de internationale partnere.

Bruxelles, den 23. maj 2012

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
