

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid

(COM(2011) 841 final)

(2012/C 229/19)

Rapporteur: de heer **ADAMS**

De Commissie heeft op 7 december 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 203 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid

COM(2011) 841 final.

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 mei 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 23 en 24 mei 2012 gehouden 481^e zitting (vergadering van 23 mei) onderstaand advies uitgebracht, dat met 146 stemmen vóór en 5 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité is ingenomen met de voorgestelde verordening en ondersteunt voorwaardelijk de uitbreiding van de toepassing van de deskundigheid van de EU inzake nucleaire veiligheid naar derde landen.

1.2 Het Comité merkt op dat het toezicht over het substantiële financiële referentiebedrag van 631 miljoen euro voor de periode 2014-2020 bij EuropeAid (DG Ontwikkeling en Samenwerking) blijft, en onderhevig zal zijn aan de regels en procedures die gelden voor alle steun- en ontwikkelingsmaatregelen. Het Comité verwacht dat dit de verantwoordingsplicht, transparantie en consistentie met andere steunprogramma's zal verhogen.

1.3 Het Comité merkt op dat het vanaf 2016 om de twee jaar een verslag van de Commissie zal krijgen over de tenuitvoerlegging, gevolgen, belangrijkste resultaten en effecten van dit programma op de externe financiële bijstand van de Unie, en kijkt uit naar volledige deelname aan dit proces van toezicht en herziening. Een tijdige planning van de tussentijdse evaluaties van de programma's moet de capaciteit om tot resultaten te komen maximaal houden, en zal zonder twijfel gebeuren in samenwerking met de geografische programma's/EU-delegaties in partnerlanden.

1.4 De opvattingen van het Europees maatschappelijk middenveld over de ontwikkeling van kernenergie in het algemeen verschillen aanzienlijk tussen de lidstaten, en onderkenning hiervan zou duidelijker moeten zijn in bepaalde onderdelen van de verordening.

1.5 Het moet in het bijzonder verduidelijkt worden voor de Europese burgers als belastingbetalers dat de uitgaven van het programma voornamelijk gaan naar saneringsmaatregelen, en dat maar een klein deel ervan gaat naar programma's voor

veiligheidsadvies in opkomende economieën waar politieke en maatschappelijke stabiliteit kan worden gewaarborgd.

1.6 Om steun te bieden aan opkomende landen moet de Commissie een internationale overeenkomst voorstellen over de criteria en voorwaarden voor nucleaire veiligheid, te ontwikkelen door de kleine groep landen die in staat zijn daarover advies te geven. Onafhankelijk van deze overeenkomst moeten duidelijke criteria opgenomen worden in het INSC om te kunnen beslissen of een opkomend land:

- aan minimale voorwaarden voldoet voor nationale en internationale stabiliteit;
- in staat en voorbereid is om de installatie van de administratieve, wetenschappelijke en technische structuur te waarborgen die nodig is om de nucleaire mogelijkheid te realiseren;
- blijvend de financiële, technische en industriële middelen beschikbaar kan maken die nodig zijn voor een hoog niveau van regelgevende bevoegdheid, om alle middelen voor een veilige werking te garanderen en voor een programma te zorgen voor veilig en duurzaam afvalbeheer.

1.7 Deze criteria mogen niet in de bijlage bij de verordening staan, maar moeten opgenomen worden in de lopende tekst, omdat ze belangrijke algemene voorwaarden omvatten voor internationale nucleaire veiligheid, de veiligheid van internationale relaties en internationale beveiliging.

1.8 Steunprojecten mogen alleen uitgevoerd worden in een opkomend land als het land partij is bij het Non-proliferatieverdrag en de protocollen daarvan, het Verdrag inzake nucleaire veiligheid en het Gezamenlijk Verdrag inzake de veiligheid van het beheer van radioactief afval.

1.9 Slechts in uitzonderlijke omstandigheden, om de veiligheid te garanderen, mogen middelen toegekend worden voor het aankopen van technische uitrusting. De criteria daarvoor moeten door de Commissie ontwikkeld en gemeld worden. Exploitanten mogen geen steun krijgen.

1.10 Om voor meer transparantie te zorgen is het aangeraden dat *case studies* uit het huidige programma beschikbaar gemaakt worden, en dat de presentatie en de kruisverwijzingen op de website van EuropeAid worden verbeterd.

1.11 Het programma van het Instrument voor samenwerking op het gebied van de nucleaire veiligheid (INSC) moet de capaciteit bevorderen en evalueren om de verplichte instrumenten in elk actief land in wetgeving om te zetten wanneer ze de verdragen en overeenkomsten van de Internationale Organisatie voor Atoomenergie (IAEA) zouden toepassen of verbeteren.

1.12 We moedigen in het bijzonder aan dat voorzien wordt in steun voor onafhankelijke maatschappelijke organisaties uit of in de buurt van de begunstigde staten die de verantwoordingsplicht en transparantie van de nucleaire veiligheid door specifieke acties willen verbeteren.

2. Inleiding

2.1 Van tijd tot tijd komen de thema's nucleaire veiligheid en beveiliging buiten Europa scherp in beeld, met name bij Three Mile Island in 1979, Tsjernobyl in 1986 en Fukushima in 2011. Zulke ongevallen hebben een wereldwijde impact en tonen de catastrofale gevolgen van een gebrekkig ontwerp, een tekortschietende veiligheidscultuuropvatting en een inadequaat kader voor exploitatieveiligheid en regelgeving.

2.2 In 2010 werden wereldwijd in 30 landen 441 commerciële kernreactoren geëxploiteerd, waarvan vele dateren uit de jaren 1970 en 1980, met een gemiddelde levensduur van 35 jaar. 56 landen exploiteren ook ongeveer 250 onderzoeksreactoren. Meer dan 60 extra kerncentrales zijn in aanbouw, en de bouw van meer dan 150 is nog voorzien. Nieuwe reactoren worden voornamelijk in China, India en Rusland gebouwd, maar mogelijk ook in Zuidoost-Azië, Zuid-Amerika en het Midden-Oosten. De vraag naar elektriciteit stijgt onverbiddelijk, en staten willen mogelijk ook de uitvoer van kernenergie vergroten.

2.3 Los van een mogelijke nucleaire „renaissance” zullen er op het gebied van nucleaire veiligheid belangrijke vraagstukken zijn, met mogelijk wereldwijde gevolgen, zolang er kerncentrales bestaan. Daarom oordeelt de EU dat haar zorg om en betrokkenheid bij de internationale nucleaire veiligheid gerechtvaardigd zijn, vooral omdat zij al sinds het Euratom-Verdrag in 1957 deskundigheid heeft opgebouwd op dit gebied, zowel technische en operationele expertise als expertise inzake onderzoek en wetgeving. Met ongeveer een derde van de wereldwijde nucleaire capaciteit en de meeste ervaring in verschillende en dynamische wetgevings- en veiligheidsregelingen, is Europa een belangrijke

bron van kennis op dit gebied. De ramp van Tsjernobyl, waarbij de mogelijke zwakten in de veiligheidsregelingen van derde landen op een tragische manier geïllustreerd werden, was de stimulans voor een dynamische en proactieve aanpak van samenwerking en verspreiding van nucleaire veiligheid.

2.4 Sinds 1991 werd, als onderdeel van het Tacis-programma van de EU (technische bijstand aan het Gemenebest van Onafhankelijke Staten), aanzienlijke steun voor nucleaire veiligheid toegekend aan niet-lidstaten. De steun werd toegekend voor veiligheidsanalyses; bijstand ter plaatse aan kerncentrales en in bepaalde gevallen het leveren van apparatuur om het beheer van de centrales beter te controleren; wetgevings- en licentieactiviteiten; en afvalbeheer. Er werden ook bijdragen geleverd aan bredere internationale initiatieven, vooral in Tsjernobyl. Ongeveer 1,3 miljard euro werd toegekend aan bijstand voor nucleaire veiligheid, vooral in Rusland en Oekraïne en in mindere mate in Armenië en Kazachstan.

2.5 In 2007 volgde het INSC ⁽¹⁾, dat specifiek gewijd is aan de bevordering en de ontwikkeling van nucleaire veiligheid, Tacis op en was de steun niet langer beperkt tot staten die ontstaan waren na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. Het INSC heeft een budget van 524 miljoen euro voor de periode 2007-2013 en financiert acties voor het verbeteren van de nucleaire veiligheid, het veilig transporteren, behandelen en verwijderen van radioactief afval, het saneren van voormalige nucleaire sites en het beschermen tegen ioniserende straling van radioactieve materialen, het voorbereid zijn op noodsituaties en het stimuleren van internationale samenwerking op het vlak van nucleaire veiligheid.

2.6 De EU werkt nauw samen met het IAEA, en financiert vaak aanbevolen programma's die anders geen middelen zouden krijgen.

2.7 De plannen van derde landen om kernenergiecapaciteit op te bouwen vormen een nieuwe uitdaging. Sommige van deze opkomende landen hebben niet altijd stabiele politieke structuren, en het kan hun ontbreken aan scheiding der machten, democratisch toezicht, ervaren administratieve structuren en kennis van het beheer van technologieën waaraan grote risico's verbonden zijn. Door de nucleaire programma's van zulke landen de schijn van geloofwaardigheid te geven die voortvloeit uit steun van de EU, worden deze landen indirect aangemoedigd om kerntechnologie te ontwikkelen, en dat kan nieuwe gevaren voor de nucleaire veiligheid met zich mee brengen.

2.8 Los daarvan, en onafhankelijk van welke plannen dan ook van derde landen om kernenergiecapaciteit op te bouwen, is het EESC zich bewust van het feit dat het civiele gebruik van kernenergie verband houdt met de productie van plutonium of andere radioactieve materialen, en met het ontwikkelen van technische kennis die internationale nucleaire dreiging en spanningen tot gevolg kan hebben. Die risico's kunnen groter zijn in onstabiele derde landen.

⁽¹⁾ PB L 81 van 22.3.2007, blz. 1.

3. Samenvatting van de voorgestelde verordening

3.1 De huidige voorgestelde verordening, een herschikking van de INSC-verordening uit 2007, voorziet onder andere in een herziening van de geografische reikwijdte, zodat die wereldwijd alle derde landen omvat, en specificeert de prioriteiten en criteria voor samenwerking. EuropeAid (DG Ontwikkeling en Samenwerking) blijft verantwoordelijk voor het implementeren van de acties, in samenwerking met de Europese Dienst voor extern optreden, DG Energie en het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek. In het bijzonder zal de verordening onderhevig zijn aan de *gemeenschappelijke voorschriften en procedures voor de tenuitvoerlegging van de instrumenten voor extern optreden van de Unie* (COM(2011) 842 final). Dat zorgt ook voor een vereenvoudigde aanpak voor implementering van het financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking, het Europees instrument voor democratie en mensenrechten, het Europees nabuurschapsinstrument, het stabiliteitsinstrument, het instrument voor pretoetredingssteun en het partnerschapsinstrument.

3.2 De verordening ondersteunt de bevordering van een hoog niveau van nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en de toepassing van efficiënte en effectieve veiligheidscontroles op het kernmateriaal in derde landen. Dat omvat het winnen van splijtstoffen, nieuwe gebouwen, exploitatie, ontmanteling en afvalverwijdering – een alomvattende aanpak. Volgens de Commissie zal de vooruitgang beoordeeld worden door middel van collegiale toetsingsmissies van de IAEA, de stand van de ontwikkeling van de strategieën voor verbruikte splijtstof, nucleair afval en ontmanteling, het desbetreffende wet- en regelgevingskader en de tenuitvoerlegging van projecten en het aantal en het belang van de kwesties die zijn vastgesteld in de relevante IAEA-verslagen over de nucleaire veiligheidscontroles.

3.3 De verordening ziet erop toe dat er overeenstemming is met de beleidsdoelstellingen van de EU en andere ontwikkelingsmaatregelen voor derde landen, door het opstellen van strategiedocumenten gevolgd door indicatieve meerjarenprogramma's die een initiële periode van vier jaar bestrijken en daaropvolgend drie jaar.

3.4 Een bijlage definieert de specifieke ondersteunde maatregelen en de samenwerkingscriteria, waaronder de prioriteiten, waaraan het budget van 631 miljoen euro over een periode van zeven jaar kan worden besteed.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het Comité merkt op dat de programma's voor bijstand en samenwerking op het vlak van nucleaire veiligheid de laatste 20 jaar een bepaald ontwikkelingsproces gekend hebben. De huidige voorgestelde verordening zet die evolutie voort en tracht te verduidelijken dat veiligheid het algemene doel is, en niet de bevordering van kernenergie (COM(2011) 841 final; Bijlage – criteria – laatste punt). Het Comité begrijpt dat het aanmoedigen van opkomende landen om nucleaire technologie toe te passen niet het doel van het programma is. Daarom moet

de uitgavenbalans van de vorige en van de voorgestelde INSC-programma's in meer detail uitgewerkt worden en een prominenter plaats krijgen. Dat zou in het bijzonder enkele bezwaren wegnemen als duidelijk wordt dat het grootste deel van de uitgaven van het programma naar sanering gaat, en een klein gedeelte naar programma's voor veiligheidsadvies in opkomende economieën.

4.2 Hiermee zou ook de mogelijkheid onderkend worden dat veiligheid als belangrijkste reden voor het steunen van bepaalde operationele maatregelen die noodzakelijkerwijs aan de verlengde, maar ook aan de veilige werking van kerncentrales bijgedragen hebben, in de vorige fases van het programma niet duidelijk genoeg zijn uitgelegd. Het exploiteren van kernenergie blijft een onderwerp waarover de Europese publieke opinie verdeeld is, terwijl het bevorderen van de hoogste veiligheidsnormen universeel gesteund wordt.

4.3 Het Comité is van mening dat er niet voldoende aandacht besteed is aan de vraag of de betrokkenheid van de EU via het INSC niet de stilzwijgende steun en aanmoediging inhoudt van nieuwe nucleaire programma's, vooral in onstabiele opkomende economieën. Het Comité begrijpt dat specifieke project-financiering onder het INSC uitsluitend zal gebeuren onder strikte voorwaarden, maar het zou wel de initiële dialoog en het debat over kernenergie vrij van alle voorwaarden met welk derde land dan ook bevorderen.

4.4 Het moet een doelstelling van de EU zijn niet bij te dragen tot de ontwikkeling van nucleaire capaciteit in een derde land als dat nieuwe gevaren voor de nucleaire veiligheid kan creëren of nucleaire dreigingen die de internationale veiligheid kunnen aantasten. De criteria daarvoor worden voorgesteld in punt 1.6. Door binnen de Unie de hoogste veiligheidsnormen voor kernenergie toe te passen, kan de EU een leiderschapspositie opeisen als het gaat om de veiligste en meest beveiligde civiele toepassing van kernenergie wereldwijd.

4.5 De bijdrage van het INSC-programma aan landen die een beperkte industriële, wetenschappelijke en onderzoeksbasis hebben en die commerciële programma's voor het opwekken van kernenergie hebben of plannen, en die aan de minimumnormen voor stabiliteit voldoen, wordt ook beschouwd als waardevol en in het publieke belang van de EU. In samenwerking met het IAEA is het goed mogelijk dat de steun voor goede praktijken de technische en wetgevingsregelingen in derde landen met beperkte middelen heeft versterkt. Het verkrijgen van een duidelijk zicht op hoe de huidige en de toekomstige INSC-programma's dit klaarspelen kan echter moeilijk zijn.

4.6 Daarom wordt voorgesteld dat de Commissie verdere stappen neemt om de cruciale rol van veiligheid in het komende INSC-programma te verduidelijken. Dit kan het uitgeven van vrij toegankelijke *case studies* van het huidige programma omvatten, het verbeteren van de presentatie en de kruisverwijzingen op de

website van EuropeAid, en in het algemeen het zichtbaarder maken van dit substantiële programma. Een dergelijke aanpak komt ook de transparantie van de steunverlening ten goede en bevordert de verantwoordingsplicht. Aangezien de verordening een hoog niveau van nucleaire veiligheid nastreeft, wordt voorgesteld dat wordt verwezen naar voorbeelden van dergelijke hoge normen worden gemaakt, bijvoorbeeld naar de verklaring van WENRA over veiligheidsdoelstellingen voor nieuwe kerncentrales.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 Het moet opgemerkt worden dat Europese richtlijnen voor nucleaire veiligheid, in tegenstelling tot de indruk die door de voorgestelde verordening kan ontstaan, geen technische veiligheidsnormen omvatten. Ook het wetgevingskader bevat enkel algemene vereisten in overeenstemming met het Verdrag inzake nucleaire veiligheid.

5.2 Het voorstel vermeldt ook dat er in de EU een alomvattende risicobeoordeling is. De lopende „stresstests” zijn echter maar een aanvullende risicobeoordeling en omvatten geen onderliggende veiligheidsnormen die een antwoord kunnen bieden op de vraag: „Wat gebeurt er als het veiligheidssysteem faalt?” Het wordt ook erkend dat het proces beperkt is door de uiterst korte termijnen. Ondanks deze beperkingen zijn de sterke punten van de EU-aanpak van nucleaire veiligheid gebaseerd op het voornemen om de „stresstests” als een eerste stap te gebruiken voor verdere ontwikkeling en verbetering van de veiligheidscultuur en voor het realiseren van de hoogste normen voor nucleaire veiligheid. Tussentijdse conclusies uit de huidige „stresstests” van Europese kerncentrales wijzen uit dat verdere veranderingen, verbeteringen en wettelijke acties moeten worden ondernomen. Deze moeten zo snel mogelijk weerspiegeld worden in de tenuitvoerlegging en in het advieswerk van het INSC-programma.

5.3 Het moet in overweging genomen worden dat de EU als instelling maar een beperkte kennis heeft van nucleaire materie, en dat de projecten van het INSC meestal uitgevoerd worden door organisaties in de lidstaten. De Commissie kan wel goed in staat zijn om een waardevolle kritische analyse en een reflectie over de diversiteit van Europese normen en praktijken te bieden, maar zij moet ook haar eigen interne capaciteit en onafhankelijke deskundigheid uitbreiden.

5.4 In het INSC-voorstel staat dat het doel van het INSC het wegnemen van nucleaire gevaren is, maar opgemerkt moet worden dat deze doelstelling technisch gezien, net zoals bij alle complexe industriële processen, niet gegarandeerd haalbaar is, vooral niet de preventie van catastrofale nucleaire ongevallen. Het moet duidelijker uitgelegd worden dat het doel de preventie van incidenten en ongevallen is volgens de beste normen. Daarnaast is de overtuiging dat alle gevaar weggenomen is in geen enkel proces bevorderlijk voor een veiligheidscultuur op hoog niveau.

5.5 De Commissie stelt missies van IRRS- en OSART-teams (Integrated Regulatory Review Service / Operational Safety Review Team) voor als indicatoren, maar de waarde daarvan is

beperkt aangezien ze niet bedoeld zijn voor toezicht. Ze boden bijvoorbeeld geen bescherming tegen het ongeval in Fukushima. Bovendien hebben beide teams niet de veiligheidsstatus van kerncentrales tot doel. Het internationale toezicht op kerncentrales blijft een complexe en controversiële kwestie.

5.6 De INSC-programma's moeten ook, waar passend, de bevordering in overweging nemen van de verplichte instrumenten die in elk actief land in wetgeving omgezet moeten worden wanneer ze de toepassing van de verdragen en overeenkomsten van de IAEA zouden verbeteren.

5.7 In de toelichting bij de verordening staat dat bij de openbare raadpleging over het externe optreden een overweldigende meerderheid van de respondenten voorstander was van een grotere rol voor monitoring- en evaluatiesystemen in de toekomstige instrumenten en bij de uitvoering van de projecten/programma's. Het Comité erkent dat EuropeAid (DG Samenwerking en Ontwikkeling), hoewel het pas opgericht is, op dit gebied kan putten uit veel ervaring en deskundigheid, en daar zal zonder twijfel ten volle gebruik van gemaakt worden.

5.8 We merken echter op dat de steun voor onafhankelijke maatschappelijke organisaties, binnen of buiten de ontvangende staten, die de verantwoordingsplicht en transparantie van de nucleaire veiligheidscultuur door specifieke acties willen bevorderen, niet in de lijst van specifieke ondersteunde maatregelen is opgenomen. Deze steun is mogelijk conform het stabiliteitsinstrument en het Europees instrument voor democratie en mensenrechten, en het Comité adviseert dan ook nadrukkelijk dit toe te voegen aan de toegelaten maatregelen van het INSC-programma.

5.9 Er wordt flexibiliteit gecreëerd door de ondersteunde maatregelen en de samenwerkingscriteria te bundelen in de bijlage, die zelf gewijzigd kan worden in overeenstemming met de onderzoeksprocedure die voor de gemeenschappelijke uitvoeringsverordening voorzien is. De vraag is echter of belangrijke principiële kwesties in verband met de internationale nucleaire veiligheid en beveiliging niet beter opgenomen kunnen worden in de lopende tekst van de verordening.

5.10 De samenwerkingscriteria zijn vrij ruim geformuleerd. Het Comité vindt dat voor alle landen met operationele kerncentrales een goede zaak. Het kan ook aangewezen zijn om in een verkennende en voorbereidende fase contact te zoeken met een breed scala aan derde landen. Het opleggen van verdere beperkende criteria over welke staten steun van het INSC kunnen krijgen is niet in het belang van de veiligheid van de Europese bevolking. Landen die voornemens zijn te beginnen met de productie van kernenergie en beschikken over een actief, onafhankelijk en georganiseerd maatschappelijk middenveld moeten gebruik kunnen maken van de deskundigheid, analyses en adviezen van de EU. Er moet echter zeer zorgvuldig gekeken worden naar de politieke stabiliteit op lange termijn en de capaciteit om de civiele veiligheid in partnerlanden te garanderen.

5.11 Het Comité stelt daarom voor minimumvoorwaarden te definiëren voor bijstand in het kader van het INSC, en een internationale overeenkomst over de voorwaarden voor advieswerk voor nucleaire veiligheid te ontwikkelen tussen de EU en een kleine groep landen die in staat zijn zulk advies te verstrekken (de discussies van de G8-werkgroep Nucleaire Veiligheid en gelijkaardige discussies binnen het IAEA en ook de EU zouden daarvoor als uitgangspunt kunnen dienen).

Brussel, 23 mei 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON
