

Fiche 9: MFK - Verordening financieel programma ontmanteling nucleaire faciliteiten en beheer kernafval

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

COM (2018)467: Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een specifiek financieel programma voor de ontmanteling van nucleaire faciliteiten en het beheer van kernafval, en tot intrekking van Verordening (Euratom) nr. 1368/2013 van de Raad
COM (2018)466: Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van het bijstandsprogramma voor de ontmanteling van de kerncentrale van Ignalina in Litouwen (het Ignalina-programma) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1369/2013 van de Raad

b) Datum ontvangst Commissiedocument

13 juni 2018

c) Nr. Commissiedocument

COM (2018)467

COM (2018)466

d) EUR-Lex

COM(2018)467: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529666194933&uri=CELEX:52018PC0467>

COM(2018)466: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529939392769&uri=CELEX:52018PC0466>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet uitgevoerd.

f) Behandelingstraject Raad

Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

h) Rechtsbasis

COM (2018)467: Artikel 203 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom)

COM (2018)466: artikel 3 van Protocol nr. 4 van het Toetredingsverdrag van 2003, op grond waarvan de Unie uit solidariteit met Litouwen ook na 2006 adequate aanvullende communautaire steun voor de ontmanteling zal verlenen.

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*

Eenparigheid

j) *Rol Europees Parlement*

Geen rol voorzien voor EP

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Deze voorstellen zijn onderdeel van het pakket aan voorstellen dat de Commissie heeft uitgebracht in het kader van het Meerjarig Financieel Kader voor 2021 – 2027. De verordeningen reserveren als onderdeel van het Meerjarig Financieel Kader bedragen voor de ontmanteling van kernreactoren. Het gaat hier om kerncentrales met een verouderd ontwerp in Bulgarije, Slowakije en Litouwen, en een financiële reservering voor de ontmanteling van de onderzoeksreactoren van het Joint Research Center. Hiertoe behoort ook de Hoge Flux Reactor in Petten. De ontmanteling van de centrales in Litouwen, Bulgarije en Slowakije was een voorwaarde bij toetreding van deze lidstaten tot de EU. De EU heeft zich er in de betreffende toetredingsverdragen toe verbonden om adequate financiële bijstand te verlenen voor de ontmanteling.

COM (2018)467:

In de verordening wordt het specifieke financiële programma voor de ontmanteling van nucleaire faciliteiten en het beheer van radioactief afval vastgesteld. Het betreft hier ten eerste de acties van het Joint Research Centre (JRC) voor de veilige uitvoering van het ontmantelingsproces en het beheer van het daarbij vrijkomende kernafval van de nucleaire installaties van de Commissie zelf op de locaties van het JRC. Dit programma wordt ook wel het JRC-programma voor ontmanteling en beheer van kernafval genoemd (O&BKA-programma). Het JRC van de Commissie is eigenaar van vier installaties voor nucleair onderzoek: JRC-Geel (België), JRC-Karlsruhe (Duitsland), JRC-Ispra (Italië) en JRC-Petten (Nederland). Als nucleaire exploitant en/of eigenaar is het JRC krachtens de lokale nationale wetgeving verantwoordelijk voor de ontmanteling van deze vier installaties en voor het veilige beheer van de verbruikte splijtstof en het radioactief afval dat daarbij vrijkomt, van productie tot berging. Ten tweede zal dit programma Bulgarije en Slowakije (financieel) ondersteunen bij de veilige ontmanteling van hun reactoren van de eerste generatie. Doel hiervan is de nucleaire veiligheid in de regio en de EU als geheel te vergroten. Dit deel van de verordening vervangt hiermee Verordening (Euratom) nr. 1368/2013.

COM (2018)466:

De kerncentrale van Ignalina (Litouwen) bestaat uit twee hoog-rendementsreactoren kanaaltipe (RBMK-1500-reactoren), van hetzelfde type als de reactor in Tsjernobyl. De ontmanteling van deze centrales draagt bij tot een grotere nucleaire veiligheid in de regio en in de EU als geheel. De algemene doelstelling van het Ignalina-programma is dan ook om Litouwen bij te staan bij het beheer van de problemen op het gebied van radiologische

veiligheid waarmee de ontmanteling van de kerncentrale van Ignalina gepaard gaat. Het programma heeft bovendien een groot potentieel voor het vergaren van kennis die de EU-lidstaten kunnen gebruiken ter ondersteuning van hun eigen ontmantelingsprojecten, met name voor die lidstaten die grafiet gemodereerde kernreactoren moeten ontmantelen.

b) Impact assessment Commissie

Niet uitgevoerd. Voor beide voorstellen zijn wel ex-ante assessments uitgevoerd gebaseerd op de geleerde lessen en voortgang tot nu toe.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 over de Kabinetsappreciatie van het Commissie MFK-voorstel, richt de Nederlandse onderhandelingspositie op het MFK zich op een modern en financieel houdbaar MFK. Nieuwe uitdagingen vragen om een herijking van de invulling en prioriteiten van de EU-begroting opdat het MFK nieuwe prioriteiten zoals onderzoek en innovatie, veiligheid, migratie en klimaat sterker reflecteert. Dit vraagt een ambitieus gemoderniseerde begroting die de EU in staat stelt gezamenlijke uitdagingen adequaat en tijdig te adresseren en die effectief en efficiënt optimale Europese toegevoegde waarde genereert. Brexit vereist een neerwaartse bijstelling van het MFK; een kleinere EU vraagt om een kleiner budget. De inzet is om via bezuinigingen op bestaand beleid versterkte of nieuwe prioriteiten te financieren, als ook de financiële gevolgen van het vertrek van het Verenigd Koninkrijk op te vangen. Voorkomen moet worden dat Brexit leidt tot een onevenredig hoge rekening voor andere lidstaten en een stijging van de afdrachten. De financiering van het MFK moet rechtvaardig, transparant en simpel waarbij de lasten eerlijk moeten worden verdeeld. De Nederlandse netto betalingspositie dient ook in het komende MFK in lijn te zijn met de positie van lidstaten met een vergelijkbaar welvaartsniveau.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van de ontmanteling van nucleaire installaties en de verwerking van radioactief afval is 'de vervuiler betaalt'. Voor de ontmanteling van nucleaire installaties zoals de Hoge Flux Reactor te Petten in eigendom van het JRC dient vergunninghouder Nuclear Research and Consultancy Group (NRG) financiële zekerheid te stellen. De reactor is echter in eigendom van het JRC, waardoor JRC verantwoordelijk is voor de financiële kosten van de ontmanteling.

Nederland heeft zich in eerdere programma's van de Commissie al aan de ontmanteling van de kerncentrales in Slowakije, Litouwen en Bulgarije gecommitteerd. De ontmanteling van kerncentrales met een verouderd ontwerp, en de veilige uitvoering van het ontmantelingsproces en het beheer van het daarbij vrijkomende radioactief afval van de JRC-installaties, dragen bij aan de waarborging van de nucleaire veiligheid in de EU.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het feit dat de Commissie het ontmantelingsproces, het beheer van het daarbij vrijkomende radioactief afval en bijhorende kosten van de JRC-reactoren op zich neemt, is in lijn met de Nederlandse beleidsopvatting 'de vervuiler betaalt'. Deze (financiële) verantwoordelijkheid van de Commissie werd voorheen in begrotingsbehandelingen voor het EP opgenomen en wordt nu voor het eerst in een verordening opgenomen. Nederland steunt dit.

Nederland beoordeelt ook de steun aan ontmanteling van verouderde kerncentrales in Slowakije, Bulgarije en Litouwen als positief. Hiermee wordt invulling gegeven aan de EU-toetredingsafspraken die gemaakt zijn met de betreffende landen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er wordt weinig commentaar verwacht op deze voorstellen, aangezien hiermee invulling wordt gegeven aan verdragsverplichtingen. In eerdere verordeningen van de Commissie hebben de lidstaten zich al gecommitteerd aan de ontmanteling van de reactoren in Litouwen, Bulgarije en Slowakije, en zijn al begrotingen voor de ontmanteling van de JRC-reactoren voorgelegd. Eventuele vragen zullen zich richten op het meer delen van kennis over de ontmanteling, de kosten ervan, en de cofinanciering van de lidstaten.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

COM (2018)467: De EU heeft bevoegdheid om op te treden volgens artikel 203 van het Euratom-verdrag. Hierin is vastgelegd dat de Raad op voorstel van de Commissie passende maatregelen kan nemen indien dit noodzakelijk is om een der doelstellingen van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie te verwezenlijken, en het Euratom-verdrag niet in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet.

COM (2018)466: De EU heeft bevoegdheid om op te treden volgens Protocol nr. 4 van het Toetredingsverdrag van 2003, op grond waarvan de Unie uit solidariteit met Litouwen ook na 2006 adequate aanvullende communautaire steun voor de ontmanteling zal verlenen. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen.

b) Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van deze voorstellen als positief. T.a.v. de kerncentrales in Litouwen, Bulgarije en Slowakije geldt dat de EU zich in de toetredingsverdragen heeft verbonden aan het verlenen van financiële bijstand voor de ontmanteling van de betrokken kerncentrales. Met deze voorstellen wordt nader invulling gegeven aan deze Europese afspraken. Zonder EU-medefinanciering zou het ontmantelingsproces waarschijnlijk zeer moeizaam verlopen.

T.a.v. de JRC-reactoren geldt dat de Commissie als vergunninghouder de exclusieve bevoegdheid heeft voor de ontmanteling van de faciliteiten van het JRC en het beheer van het afval dat daarbij vrijkomt.

Het programma als geheel kan voor extra EU-meerwaarde zorgen, omdat er in Europa en internationaal nog weinig kennis is opgedaan met ontmanteling van kernreactoren. De opgedane kennis kan dus nuttig zijn voor andere ontmantelingsprojecten en tot een veiligere EU leiden.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van deze voorstellen als positief. De ontmanteling van kerncentrales met een verouderd ontwerp, en de veilige uitvoering van het ontmantelingsproces en het beheer van het daarbij vrijkomende radioactief afval van de JRC-installaties, gaat niet verder dan noodzakelijk om de nucleaire veiligheid in de EU te waarborgen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

COM (2018)467: De financiële middelen voor de uitvoering van het programma voor de periode 2021-2027 bedragen € 466 mln. in lopende prijzen.

COM (2018)466: De financiële middelen voor de uitvoering van het programma voor de periode 2021-2027 bedragen € 552 mln. in lopende prijzen.

Ten opzichte van de huidige periode (2014-2020) stelt de Commissie een nominale daling van 38% voor het programma waarin de Bulgaarse en Slowaakse centrales en de JRC-reactoren zijn vervat (COM (2018)467), en een nominale stijging van 7% voor het Ignalina programma (COM (2018)466)). Hierbij is rekening gehouden met een EU-uittrekking van het VK, door de uitgaven van de EU in het VK voor het huidige MFK af te trekken van de omvang van het programma. Hierbij moet tevens worden opgemerkt dat het eerstgenoemde programma sterk gewijzigd is ten opzichte van de huidige periode, aangezien in de huidige periode de JRC-reactoren geen onderdeel uitmaken van dit programma.

Zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 over de Kabinetsappreciatie van het Commissie MFK-voorstel, maken de onderhandelingen over de toekomst van de ontmanteling van de verschillende reactoren voor wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021-2027. Nederland hecht eraan dat besprekingen over de ontmanteling van de verschillende reactoren niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de ontmanteling van de verschillende reactoren zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes, én

bezuinigingen. Om het vertrek van het Verenigd Koninkrijk op te kunnen vangen en nieuwe prioriteiten te kunnen financieren moeten substantiële bezuinigingen worden doorgevoerd. Het kabinet streeft naar substantiële bezuinigingen binnen traditionele beleidsterreinen zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en het cohesiebeleid, waarmee een aanvullende Nederlandse bijdrage als gevolg van Brexit vermeden kan worden en die ruimte bieden voor de financiering van nieuwe beleidsprioriteiten. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Geen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Geen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

n.v.t.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

In artikel 3, lid 3 van beide verordeningen is opgenomen dat de Commissie bevoegd is om de uitwerking van de specifieke doelstellingen in de bijlagen te wijzigen door middel van uitvoeringshandelingen. Op de vaststelling van deze uitvoeringshandelingen is de onderzoeksprocedure van toepassing. De keuze voor de onderzoeksprocedure ligt hier voor de hand, aangezien het gaat om maatregelen van algemene strekking. Nederland kan akkoord gaan met deze uitvoeringshandelingen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum

inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Deze verordeningen treden in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Ze zijn van toepassing met ingang van 1 januari 2021. Dit is haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie zal jaarlijks verslag doen aan het Europees Parlement en de Raad over de voortgang van deze programma's. Nederland beoordeelt dit positief.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Geen

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen