

Fiche 3: MFK - Verordening tot vaststelling van een Europees instrument voor nucleaire veiligheid

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Verordening van de Raad tot vaststelling van een Europees instrument voor nucleaire veiligheid, ter aanvulling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking op basis van het Euratom-Verdrag

b) Datum ontvangst Commissiedocument

14 juni 2018

c) Nr. Commissiedocument

COM (2018) 462

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1530609373818&uri=CELEX:52018PC0462>

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

SWD (2018) 337

f) Behandelingstraject Raad

Energieraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

h) Rechtsbasis

Artikel 203 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Eenparigheid

j) Rol Europees Parlement

Raadpleging

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel is onderdeel van het pakket aan voorstellen dat de Commissie heeft uitgebracht in het kader van het Meerjarig Financieel Kader voor 2021 – 2027. De Europese Commissie stelt voor om in het MFK 2021-2027 een apart instrument op te richten ter bevordering van nucleaire veiligheid in derde landen. Onder het huidige MFK (2014-2020) bestaat er al een apart instrument voor nucleaire veiligheid en de Commissie stelt nu voor om een aantal onderdelen hiervan vanaf 2021 onder te brengen in het brede externe financieringsinstrument, het *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*. Op basis van artikel 203 van het Euratom verdrag kunnen echter niet alle activiteiten in dit brede externe instrument worden ondergebracht. Dit zijn bijvoorbeeld de activiteiten van Euratom (hierna: gemeenschap) op het gebied van nucleaire veiligheidscontroles (safeguards). Voor deze activiteiten blijft een apart instrument nodig. Het huidige voorstel geeft vorm aan dat instrument. Doel van het instrument is het realiseren van een hoog niveau van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming, alsmede de toepassing van efficiënte en effectieve veiligheidscontroles voor nucleair materiaal (safeguards) in derde landen.

Specifiek is het voorstel gericht op 1) het bevorderen van een effectieve nucleaire veiligheidscultuur en de toepassing van de strengste normen inzake nucleaire veiligheid en stralingsbescherming en het gestaag verbeteren van nucleaire veiligheid; 2) een verantwoord en veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval en een verantwoorde en veilige ontmanteling en sanering van voormalige nucleaire terreinen en installaties; en 3) het waarborgen van efficiënte en effectieve veiligheidssystemen. Veiligheidscontroles van nucleair materiaal zijn essentieel voor het voorkomen van de verspreiding van kernwapens.

b) Impact assessment Commissie

Begin dit jaar heeft de Commissie een impact assessment uitgevoerd (SWD (2018) 337) gericht op de grootste verandering ten opzichte van de financiering onder het huidig MFK: het samenvoegen van diverse externe instrumenten. Hierin wordt ook aangegeven dat een apart instrument voor nucleaire veiligheid gebaseerd op het Euratom verdrag als juridische basis nodig blijft die het bredere instrument complementeert. Het instrument komt overeen met de prioriteiten van het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA, internationale organisatie die vreedzaam gebruik van kernenergie bevordert), als ook relevante internationale verdragen. Het instrument kan unieke toegevoegde waarde bijdragen aan betrekkingen met derde landen op het gebied van nucleaire veiligheid buiten de capaciteit van EU-lidstaten en andere donoren. Zo kan de gespecialiseerde kennis en expertise en ervaring met hoge nucleaire veiligheidsstandaarden worden ingezet om nucleaire veiligheidscontroles te adresseren en nucleaire veiligheidssamenwerking voort te zetten.

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.

Nederland zet zich in relevante internationale gremia, initiatieven en samenwerkingsverbanden actief in om nucleaire veiligheid te versterken. Dit doet Nederland onder andere als huidig lid van de Bestuursraad van het IAEA. Nucleaire veiligheid is één van de centrale thema's (naast nucleaire veiligheidscontroles, security) van het IAEA. Het versterken van internationale nucleaire veiligheid en de rol van het IAEA daarin is een prioriteit van het Nederlandse lidmaatschap van de Bestuursraad. Daarnaast werkt Nederland nauw samen met andere landen op dit terrein.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland kan zich vinden in het creëren van een apart EU-instrument ter bevordering van nucleaire veiligheid in derde landen op basis van het Euratom verdrag. Euratom draagt bij tot het bijeenbrengen van de nodige kennis, infrastructuur en financiering van kernenergie. Het waarborgt daarbij de veiligheid van de kernenergievoorziening door middel van gecentraliseerde controle. Euratom is dus gepositioneerd en bezit de nodige kennis en expertise om bij te dragen aan het versterken van nucleaire veiligheid wereldwijd.

Het is in het belang van de EU en Nederland dat derde landen in de nabije omgeving van de EU, die overigens het recht hebben om zelfstandig te besluiten om een kerncentrale te bouwen, de veiligheid van die reactoren op het hoogste niveau brengen. Door middel van dit instrument kan dit gerealiseerd worden. In het recente verleden is het instrument ingezet met behulp van expertise van de leden van de European Nuclear Safety Regulators Group (ENSREG),¹ bijvoorbeeld in verband met de nucleaire stresstesten in Wit-Rusland, Armenië en mogelijk in de toekomst ook

¹ ENSREG is een onafhankelijke expert adviesgroep opgericht dmv een Commissie besluit en bestaande uit vertegenwoordigers van alle EU-lidstaten. ENSREG heeft als doelstellingen: 1) versterken van samenwerking en openheid tussen EU-lidstaten met betrekking tot nucleaire veiligheid en radioactief afval; 2) verbeteren van transparantie in het algemeen over nucleaire veiligheid en radioactief afval; en 3) adviseren van de Europese Commissie met betrekking tot Europese regelgeving op het gebied van de veiligheid van nucleaire instellingen en het veilig omgaan met radioactief afval.

Iran. Onlangs heeft ENSREG nog een brief gestuurd waarmee alle veiligheidsautoriteiten gezamenlijk zich voor dit instrument uitgesproken hebben.

Het instrument is opgesteld om de doelstelling effectief te kunnen realiseren en komt overeen met Euratom prioriteiten en richtlijnen. Daarnaast lijkt er de nodige flexibiliteit te zijn om zich aan te passen aan nieuwe uitdagingen. Het instrument draagt verder positief bij aan andere EU overkoepelende prioriteiten, zoals milieu, en het is effectief zowel in het inzetten van financiële middelen op het gebied van nucleaire veiligheid als in het bijdragen aan politieke dialoog en sectorbeleid. Met dit instrument kan de EU-impact hebben op de nucleaire veiligheidssector die verder gaat dan de nationale capaciteiten van de lidstaten. Het heeft Europese toegevoegde waarde.

Uit het voorstel wordt evenwel niet precies duidelijk welke activiteiten uit het huidige instrument over zullen gaan naar het *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument* en welke activiteiten onder het instrument voor nucleaire veiligheid zullen blijven. Nederland zal de Commissie verzoeken daarover duidelijkheid te verschaffen. Goede afstemming tussen de instrumenten is essentieel.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meeste EU-lidstaten zullen het voorstel kunnen steunen. Wel is er een aantal lidstaten dat een non-nucleaire politiek voert; zij zullen zoals te doen gebruikelijk waarschijnlijk zich onthouden van stemming.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op art. 203 EURATOM-verdrag. Op grond van deze bepaling neemt de Raad passende maatregelen indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt ter verwezenlijking van de doelstellingen van de Gemeenschap en het Euratom-verdrag niet in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet. Volgens artikel 1 van het EURATOM-verdrag bestaan deze doelstellingen uit het bijdragen tot de verhoging van de levensstandaard in de lidstaten en de ontwikkeling van de betrekkingen met andere landen, door het scheppen van de voorwaarden die noodzakelijk voor de snelle totstandkoming en groei van de industrie op het gebied van de kernenergie. Voor de vervulling van die taak dient de Gemeenschap volgens artikel 2 van het EURATOM-verdrag bijvoorbeeld uniforme veiligheidsnormen vast te stellen voor de gezondheidsbescherming van de bevolking.

Aangezien het Euratom-Verdrag niet voorziet in de nodige bevoegdheden voor dit voorstel (omdat het ziet op het vaststellen van doeltreffende en efficiënte normen voor nucleaire veiligheid in derde landen), maar dit voorstel noodzakelijk wordt geacht voor de verwezenlijking van bovengenoemde doelstellingen, moeten op grond van artikel 203 van het EURATOM-verdrag passende maatregelen worden genomen. Het kabinet acht dit de juiste rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Hoewel de subsidiariteitstoets strikt genomen niet van toepassing is op activiteiten die in het kader van het Euratom-verdrag worden uitgevoerd, is het oordeel van het kabinet te dien aanzien positief. De complementariteit tussen enerzijds het optreden van de Gemeenschap en de EU en anderzijds de acties van de lidstaten neemt toe. Dit versterkt de dialoog en samenwerking met de partnerlanden, die steeds meer plaatsvindt via gezamenlijke programmering met de lidstaten. De EU en de Gemeenschap kunnen ook de activiteiten van de lidstaten aanvullen op het gebied van de aanpak van potentieel gevaarlijke situaties of in het geval van bijzonder dure interventies. In sommige gebieden waar de lidstaten niet actief optreden, blijven de EU en de Gemeenschap de belangrijkste en soms de enige spelers.

De EU en de Gemeenschap hebben aanzienlijke deskundigheid op dit gebied opgebouwd, dankzij hun eigen veiligheidscontrolewerkzaamheden binnen de Europese Unie. Zij genieten een internationaal erkende reputatie op het gebied van de nucleaire veiligheid en de veiligheidscontrole van nucleaire materialen, met name door hun rol bij de tenuitvoerlegging van veiligheidsmaatregelen in de EU. De EU en de Gemeenschap kunnen een meerwaarde bieden door het volume van de middelen die door middel van hun instrumenten worden ingezet, de relatief flexibele vormen van beheer die zij hanteren, en de voorspelbaarheid van de middelen voor de periode van het meerjarig financieel kader.

c) Proportionaliteit

De maatregelen zijn geschikt omdat het instrument specifiek is opgesteld om de doelstelling (het realiseren van een hoog niveau van nucleaire veiligheid en stralingsbescherming) effectief en efficiënt te realiseren en komt overeen met Euratom prioriteiten en richtlijnen. Het instrument bevat ook de nodige flexibiliteit om zich aan te passen aan nieuwe uitdagingen. Het financiële instrument draagt bij aan de nucleaire veiligheid in de EU en omliggende landen. De voorgestelde verordening gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen te verwezenlijken.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

In haar mededeling van 2 mei 2018 heeft de Europese Commissie voorgesteld om EUR 89,5 mld. (in lopende prijzen) toe te wijzen aan het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking, voor de periode 2021-2027, waarvan EUR 300 mln (in lopende prijzen) voor dit instrument ter aanvulling van nucleaire activiteiten die onder het Euratom-Verdrag vallen.

Ten opzichte van het huidige MFK is er sprake van een stijging van de begroting voor het instrument, van ruim EUR 225 mln naar EUR 300 mln (lopende prijzen). Ten opzichte van de huidige periode (2014-2020) stelt de Commissie een stijging voor van 33% tot 300 miljoen euro (lopende prijzen). Hierbij is rekening gehouden met een EU-uitbreiding van het VK, door de uitgaven van het EU in het VK voor het huidige MFK af te trekken van de totale uitgaven.

Zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 over de Kabinetsappreciatie van het Commissie MFK-voorstel, maken de onderhandelingen over de toekomst van het Europees instrument voor nucleaire veiligheid 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 toekomst van het Europees instrument voor nucleaire veiligheid niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij het Europees instrument voor nucleaire veiligheid 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

De Europese Commissie stelt een stijging van de begroting voor in vergelijking met het MFK 2014-2020.

De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Geen gevolgen voorzien.

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

Geen gevolgen voorzien.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Geen gevolgen voorzien.

6. Implicaties juridisch

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

Geen gevolgen voorzien.

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

Artikel 7, lid 2 van het voorstel voorziet in de bevoegdheid voor de Commissie om d.m.v.

uitvoeringshandelingen actieplannen en maatregelen vast te stellen via de onderzoeksprocedure.

Het kabinet kan hiermee instemmen omdat deze handelingen erop gericht zijn om de verordening volgens eenvormige voorwaarden in alle lidstaten uit te voeren. De keuze voor de onderzoeksprocedure is volgens het kabinet geschikt, omdat het gaat om de vaststelling van handelingen van algemene strekking (zie art. 2, lid 1, onder a, Comitologieverordening). Op grond van art. 7, lid 4, kan de Commissie ook om naar behoren gemotiveerde dwingende redenen van urgentie die verband houden met een noodzakelijke snelle actie van de Gemeenschap onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen aannemen of aanpassen. Het kabinet acht het wenselijk dat gebruik van de spoedprocedure mogelijk is.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid
Deze verordening zal van toepassing zijn vanaf 1 januari 2021. Dit wordt als haalbaar geacht.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling
De verordening bevat een evaluatiebepaling (Art. 12). Hier kan Nederland mee instemmen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Niet van toepassing.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Ontwikkelingslanden komen in aanmerking voor deelname aan overheidsopdrachten en subsidies op het terrein van nucleaire veiligheid die worden gefinancierd op grond van deze verordening.