



Stöd för avveckling av kärnkraftverk samt finansiering för avveckling av kärntekniska anläggningar och hantering av radioaktivt avfall

Miljö- och energidepartementet

2018-07-25

Dokumentbeteckning

KOM (2018) 466

Rådets förordning om inrättande av stödprogrammet för avveckling av kärnkraftverket Ignalina i Litauen (Ignalinaprogrammet) och om upphävande av rådets förordning (Euratom) nr 1369/2013

KOM (2018) 467

Rådets förordning om inrättande av ett särskilt finansieringsprogram för avveckling av kärntekniska anläggningar och hantering av radioaktivt avfall och om upphävande av rådets förordning (Euratom) nr 1368/2013

Tidigare faktapromemorior i ärendet: 2011/12:FPM107.

Sammanfattning

Den 13 juni 2018 presenterade kommissionen två förordningsförslag. Rådets förslag till förordning om inrättande av stödprogram för avveckling av kärnkraftverket Ignalina innebär ett fortsatt finansiellt stöd till Litauen (Ignalinaprogrammet). Rådets förslag till förordning om inrättande av ett finansieringsprogram för avveckling av kärntekniska anläggningar och hantering av radioaktivt avfall innebär dels ett fortsatt stöd till Bulgarien och Slovakien, dels finansiering för avveckling av kommissionens egna kärntekniska anläggningar som ägs av kommissionens gemensamma forskningscentrum (Finansieringsprogrammet för avveckling av kärntekniska anläggningar och hantering av radioaktivt avfall).

Vid anslutningen till EU åtog sig Litauen, Bulgarien och Slovakien att tillsammans stänga åtta kärnkraftsreaktorer före slutet av deras planerade livstid i syfte att bidra till en ökad kärnsäkerhet i regionen och i EU som helhet. EU åtog sig att bidra med finansiellt stöd för avvecklingen av dessa

reaktorer. De två förordningsförslagen ersätter tidigare förordningar om stöd till Litauen, Bulgarien och Slovakien. Kommissionens gemensamma forskningscentrum (JRC) äger forskningsanläggningar i fyra länder. Finansieringen av kommissionens egna kärntekniska anläggningar och hanteringen av radioaktivt avfall föreslås omdisponeras till ett flerårigt program där det kan användas på ett mer effektivt och flexibelt sätt tillsammans med stödet till Bulgarien och Slovakien.

Finansieringsramen för genomförandet av programmen för 2021–2027 föreslås fastställas till 552 miljoner euro (löpande priser) för stöd till Ignalinaprogrammet i Litauen och 466 miljoner euro (löpande priser) för finansiellt program för avveckling av kärntekniska anläggningar och hantering av radioaktivt avfall. Dessa belopp ligger i linje med kommissionens förslag inom nästa fleråriga budgetram för perioden 2021–2027: ”En modern budget för ett EU som skyddar, försvarar och sätter medborgarna i centrum”.

Regeringens vägledande position i förhandlingen om nästa fleråriga budgetram är att storleken på EU-budgeten behöver minska väsentligt till följd av att Storbritannien lämnar unionen. Det gäller samtliga utgiftsprogram. Regeringen välkomnar kommissionens förslag vilket bidrar till en säker avveckling av dessa kärnkraftverk och kärntekniska anläggningar samt bidrar till ökad kärnsäkerhet i regionen och i EU som helhet.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Ignalinaprogrammet

Som ett villkor för anslutningen till EU åtog sig Litauen att stänga och därefter avveckla de kärnreaktorer vid kärnkraftverket i Ignalina som var av samma typ som i Tjernobyl. Som ett erkännande av detta och den finansiella börda det innebar åtog Europeiska unionen sig i Litauens anslutningsfördrag att ge ekonomiskt stöd för avvecklingen. Programmet har också erhållit stöd från internationella givare. Litauen har uppfyllt sina åtaganden i enlighet med anslutningsfördraget och har stängt sina reaktorer i tid. Avvecklingen planeras vara avslutad 2038 men det saknas betydande finansiering tills dess.

Förordning (Euratom) nr 1369/2013 om unionsstöd för stödprogrammen för kärnkraftsavveckling i Litauen reglerar befintligt stödprogram för 2014–2020. Ignalinaprogrammets mål har utvecklats under åren och 2014 avgränsades programmet till avvecklingsfrågor.

Förslaget till förordning om fortsatt stöd till Ignalinprogrammet presenterades den 13 juni 2018.

Finansieringsprogrammet för avveckling av kärntekniska anläggningar och hantering av radioaktivt avfall

Som ett villkor för anslutningen till EU åtog sig även Bulgarien och Slovakien att stänga och därefter avveckla kärnreaktorer vid kärnkraftsverk av sovjetisk konstruktion. Det gällde enheterna 1–4 i kärnkraftverket Kozloduj (Bulgarien) och kärnkraftverket Bohunice V1 (Slovakien) som består av sex tryckvattenreaktorer som ursprungligen utvecklades i Sovjetunionen (VVER 440). För att säkerställa kontinuitet avseende säkerhetsrelaterade åtgärder har EU tillhandahållit ekonomisk stöd bortom den tidsram som angavs i anslutningsfördragen.

Förordning (Euratom) nr 1368/2013 om unionsstöd för stödprogrammen för kärnkraftsavveckling i Bulgarien och Slovakien reglerar nuvarande stödprogram för 2014–2020. Målet för programmen har utvecklats under åren för att bättre tillgodose behoven och bidra till en säker avveckling av anläggningarna. Kommissionen bedömer att avvecklingen går framåt och programmen beräknas slutföras senast 2030 för Bulgarien samt senast 2025 för Slovakien.

Kommissionens gemensamma forskningscentrum (JRC) äger kärntekniska forskningsanläggningar i fyra länder: JRC-Geel i Belgien, JRC-Karlsruhe i Tyskland, JRC-Ispra i Italien och JRC-Petten i Nederländerna. JRC upprättades genom artikel 8 i Euratomfördraget. Med tillämpning av den artikeln undertecknades under perioden 1960–62 lokaliseringsavtal mellan Europeiska atomenergigemenskapen och Tyskland, Belgien, Italien respektive Nederländerna. I de två senare fallen överfördes nationella kärnforskningsanläggningar till gemenskapen. Vissa av dessa anläggningar används fortfarande idag medan andra har stoppats, i vissa fall för över 20 år sedan. I egenskap av kärnkraftsoperatör och/eller ägare som omfattas av belgisk, nederländsk, tysk och italiensk lagstiftning har JRC ansvaret för avvecklingen av dessa anläggningar och för säker hantering – från generering till slutförvar av det använda kärnbränslet och det radioaktiva avfallet.

Förslaget till förordning om ett finansieringsprogram för avveckling av kärntekniska anläggningar och hantering av radioaktivt avfall presenterades den 13 juni 2018.

1.2 Förslagets innehåll

Ignalinprogrammet

För kommande programperiod 2021–2027 föreslås ytterligare fokus ligga på avvecklingsfrågor som innebär utmaningar vad gäller strålskydd samt ökad erfarenhets- och kunskapsspridning till EU:s övriga medlemsstater.

Slutförvar av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall är inte en del av programmet.

2017/18:FPM152

Programmets särskilda mål är att:

- utföra nedmontering och dekontaminering av utrustningen och schakten i reaktorbyggnaden i Ignalina i enlighet med avvecklingsplanen
- fortsätta den säkra hanteringen av avfallet från avvecklingen och det historiska avfallet samt
- sprida den kunskap som förvärvats bland EU:s berörda parter.

Den föreslagna finansieringsramen för stödprogrammet för avveckling av kärnkraftverket Ignalina i Litauen är 552 miljoner euro i löpande priser. Finansieringsramen baseras på de planerade årliga utbetalningarna i enlighet med avvecklingsplanen med beaktande av den föreslagna samfinansieringsgraden från EU. Programmet föreslås genomföras med en gemensam ekonomisk insats av unionen och Litauen. Samfinansieringsgraden är inte fastställd i nu gällande förordning vilket skapat en viss osäkerhet och föreslås fastställas i detta förslag. I förordningsförslaget fastställs det årliga taket för unionens maximala samfinansieringsgrad till högst 80 %. Återstående finansiering ska tillhandahållas av Litauen eller andra källor än EU:s budget.

Ett flerårigt arbetsprogram och finansieringsbeslut ska antas för programmet. Det framgår också av förordningen att en effektiv övervakning och kontroll av avvecklingsprocessen bör säkerställas av kommissionen och Litauen. Kommissionen ska enligt förordningen biträddas av en kommitté.

Förslaget innebär också att tidigare förordning (Euratom) nr 1369/2013 ska upphöra att gälla.

Finansieringsprogrammet för avveckling av kärntekniska anläggningar och hantering av radioaktivt avfall

Syftet med förordningen är att inrätta ett särskilt finansieringsprogram för avveckling av kärntekniska anläggningar och hantering av radioaktivt avfall. Det allmänna målet för programmet är att tillhandahålla stöd för detta i linje med de identifierade behoven. På grund av nuvarande behov syftar programmet till att genomföra avvecklingsprogrammen för kärnkraftverken Kozloduj (Bulgarien) och Bohunice (Slovakien) med särskild tonvikt på att hantera de utmaningar vad gäller strålskydd samt att stödja JRC-programmet och samtidigt säkerställa bred kunskapsspridning till alla EU:s medlemsstater.

Den föreslagna finansieringsramen för programmet för 2021–2027 är 466 miljoner euro i löpande priser. Den vägledande fördelningen av detta belopp är:

- 63 miljoner euro till Kozlodujprogrammet,
- 55 miljoner euro till Bohuniceprogrammet, och
- 348 miljoner euro till JRC-programmet för avveckling och avfallshantering.

Unionens samfinansiering inom Kozlodujprogrammet eller Bohuniceprogrammet får inte överstiga 50 %. Återstående samfinansiering ska tillhandahållas av Bulgarien respektive Slovakien.

Det särskilda målet för JRC-programmet för avveckling och avfallshantering är att genomföra avvecklingen av kommissionens JRC-anläggningar på de fyra platserna och att på ett säkert sätt hantera det använda kärnbränslet och det radioaktiva avfallet fram till dess att ansvaret överförs till värdmedlemsstaten. Det framgår också av förordningen att målet är att utforska och utveckla alternativ för en förväntad överföring av ansvar för avveckling och avfallshantering till värdmedlemsstaten.

Både Bohuniceprogrammet, Kozlodujprogrammet och JRC-programmet ska enligt förordningen genomföras med hjälp av fleråriga arbetsprogram. Kommissionen ska göra årliga lägesrapporter om genomförandet till Europaparlamentet och rådet. En halvtidsutvärdering ska genomföras som också ska se över behov av justering av de fleråriga arbetsprogrammen. Kommissionen ska enligt förordningen biträdas av en kommitté.

Förslaget innebär att förordning (Euratom) nr 1368/2013 ska upphöra att gälla.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget bedöms inte ha några effekter på gällande svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Konsekvenser för EU:s budget

Programmen och finansieringsramen ska omfatta perioden 2021–2027. Det föreslagna budgetanslaget för Ignalinaprogrammet är fastställt till 552 miljoner euro (löpande priser). Det föreslagna budgetanslaget för inrättandet av ett särskilt finansieringsprogram för avveckling av kärntekniska anläggningar och hantering av radioaktivt avfall är fastställt till 466 miljoner euro (löpande priser). Sammanläggningen av budgeten för Bulgarien, Slovakien och JRC till ett finansieringsprogram möjliggör för ökad finansiell flexibilitet mellan åtgärderna, vilket är bra mot bakgrund av varierande och något osäkra kostnader för JRC-programmet.

Finansieringsramen i förordningarna ligger i linje med kommissionens förslag vad gäller programmen i nästa fleråriga budgetram för perioden 2021–2027: ”En modern budget för ett EU som skyddar, försvarar och sätter medborgarna i centrum”.

Förslaget är en del av EU:s fleråriga budgetram för 2021–2027 och kan därmed påverka Sveriges EU-avgift.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Kommissionens förslag analyseras för närvarande av regeringen. Preliminärt kan följande ståndpunkter presenteras.

Regeringens vägledande position i förhandlingen om nästa fleråriga budgetram är att storleken på EU-budgeten behöver minska väsentligt till följd av att Storbritannien lämnar unionen. Det gäller samtliga utgiftsprogram. Inom ramen för denna position välkomnar regeringen kommissionens förslag vilket bidrar till en säker avveckling av dessa kärnkraftverk och kärntekniska anläggningar samt bidrar till ökad kärnsäkerhet i regionen och i EU som helhet. Regeringen anser bl.a. att det är positivt att förordningarna fastställer en ram för nationell samfinansiering för Litauen, Bulgarien och Slovakien, vilket bidrar till ökat ansvarstagande och saknas i nu gällande förordning om stödprogram. Regeringen anser att det är nödvändigt med styrning och övervakning som säkerställer fortsatt kontroll på kostnadsutvecklingen i programmen. Regeringen vill se en effektiv kontroll av hur EU-medel används. Det är också viktigt med ett ökat fokus på erfarenhet- och kunskapsutbyte till övriga medlemsländer vilket skapar mervärde för EU i och med att andra medlemsländer står inför liknande avvecklingsutmaningar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslagen har inte skickats på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget om inrättandet av ett särskilt finansieringsprogram för avveckling av kärntekniska anläggningar och hantering av radioaktivt avfall har artikel

203 Euratomfördraget som rättslig grund. Enligt artikel 203 ska rådet genom ett enhälligt beslut på förslag från kommissionen och efter att ha hört samråd med det Europaparlamentet vidta lämpliga åtgärder om en åtgärd från gemenskapen skulle visa sig nödvändig för att förverkliga något av gemenskapens mål och Euratomfördraget inte har gett nödvändiga befogenheter.

Som rättslig grund för förordningsförslaget om stöd till Ignalinaprogrammet anges protokoll 4 i Litauens anslutningsfördrag från 2003, enligt vilket unionen i solidaritet med Litauen ska tillhandahålla tillräckligt med ytterligare avvecklingsstöd efter 2006.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen motiverar förslagen med att Ignalina- Bohunice- och Kozlodujprogrammen härrör från Litauens, Bulgariens och Slovakiens anslutningsfördrag och att det utgjorde ett åtagande från EU:s sida gentemot medlemsstaterna. Programmets mervärde ända från början har definierats i form av kärnsäkerhet. Utan finansiellt stöd från EU hade avvecklingen troligen drabbats negativt vilket kan ha inverkan på säkerhet för arbetstagare, allmänheten och miljön. Ignalinaprogrammet kan också tillföra mervärde för EU genom kunskapsutbyte i och med att andra medlemsländer står inför liknande utmaningar. Avvecklingen av kommissionens JRC-anläggningar och hanteringen av avfall som genereras omfattas av kommissionens (JRC) exklusiva befogenheter som tillståndshavare.

Genomförandet av förordningarna 2021–2027 kommer att inriktas på de radiologiska säkerhetsutmaningar i samband med avvecklingen vilket innebär en gradvis minskning av den radiologiska risken för arbetstagare, allmänheten och miljön i regionen men också EU som helhet. Genomförandet bidrar också till slutförande av Bohunice- och Kozlodujprogrammen.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förordningsförslagen presenterades i rådsarbetsgruppen för atomfrågor (WPAQ) den 27 juni och kommer fortsatt att behandlas där under hösten. Budgetfrågor hanteras inte i WPAQ utan hanteras i MFF-förhandlingarna.

4.2 Fackuttryck/termer