

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 4.5.2010
COM(2010) 226 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

ITER: stand van zaken en mogelijke verdere maatregelen

SEC(2010) 571

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

ITER: stand van zaken en mogelijke verdere maatregelen

1. INLEIDING

De voorliggende mededeling is het antwoord op het verzoek van de Raad van 16 november 2009 tot onderzoek en behandeling door de Europese Commissie van het financieringstekort en de desbetreffende governancevoorwaarden in verband met ITER. Doel van de mededeling is het vaststellen van de governance- en financiële voorwaarden waaronder de Unie haar partners kan steunen door aan ITER een gezonde en houdbare financiële grondslag te verlenen.

ITER¹ is een mondiaal project voor de bouw en de exploitatie van een experimentele reactor om de wetenschappelijke en technologische haalbaarheid van fusie-energie voor vreedzame doeleinden te demonstreren. Na succesvolle uitvoering van het project zal blijken of fusie een belangrijke bron van duurzame energie kan worden en tot het realiseren van de strategie van de EU voor zekerheid van de energievoorziening op lange termijn kan bijdragen. Het procedé van kernfusie biedt uitzicht op de productie van een in wezen onbegrensde bron van veilige en schone energie zonder CO₂-emissie. Het ITER-project zou, op de weg naar commerciële exploitatie van fusie-energie, moeten worden gevolgd door de bouw van een demonstratiereactor.

ITER is een uniek mondiaal samenwerkingsverband – een baanbrekend initiatief dat beoogt gemeenschappelijke technologische oplossingen voor mondiale problemen te demonstreren. Het project wordt uitgevoerd onder de voorwaarden van een Internationale overeenkomst² tussen de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EURATOM) en 6 andere partijen – China, India, Japan, Korea, Rusland en de VS, die in november 2006 in Parijs is ondertekend en in oktober 2007 in werking is getreden. De overeenkomst heeft de ITER-Organisatie (IO) ingesteld, met volledige internationale rechtspersoonlijkheid, die verantwoordelijk is voor de gezamenlijke uitvoering van het ITER-project. De overeenkomst heeft een initiële duur van 35 jaar voor de bouw (10 jaar), exploitatie (20 jaar) en deactivatie (5 jaar) van de ITER-faciliteiten.

Sterk gesteund door de Raad heeft de Commissie namens de Gemeenschap succesvol met internationale partners onderhandeld en is zij erin geslaagd de bouw van ITER in Europa op de site in Cadarache, Frankrijk, te laten plaatsvinden. Naast in de desbetreffende kansen voorziet deze overeenkomst erin dat Europa bij het begin - de bouwfase - financieel verantwoordelijk is voor de levering van gebouwen en een machine. Dit betekent ook dat andere ITER-bijdragers afhankelijk zijn van de tijdige voltooiing van Europa's bijdrage.

¹ Oorspronkelijk "internationale thermonucleaire experimentele reactor" genoemd.

² PB L 358 van 16.12.2006, blz. 62–80.

De EURATOM-bijdrage voor ITER wordt beheerd via de Europese gemeenschappelijke onderneming voor ITER — "Fusie voor energie" (F4E), door de Raad³ in maart 2007 opgericht als Europees Binnenlands Agentschap⁴, met vestigingsplaats in Barcelona. De leden van F4E, EURATOM, de 27 lidstaten en Zwitserland, zijn alle in het bestuur ervan vertegenwoordigd. De EU-bijdrage tot de bouw van ITER heeft vooral betrekking op grote systemen en componenten voor ITER, die door F4E worden ingekocht en "in natura" aan de ITER-Organisatie worden geleverd. Het Europees Parlement is verantwoordelijk voor het verlenen van budgettaire kwijting aan de Europese gemeenschappelijke onderneming voor ITER.

De bouw van ITER vormt - wat schaal en complexiteit betreft - technisch een buitengewone uitdaging. Het gaat om een belangrijk engineeringproject, vergelijkbaar met de bouw van een zeer grote commerciële energiecentrale; de industrie zal grootschalige bijdragen leveren op civieltechnisch, werktuigbouwkundig en nucleair-technologisch gebied, die in ongekende omstandigheden zullen worden gecombineerd.

Het opstarten van het ITER-project was een belangrijke mijlpaal in de ontwikkeling van wereldwijde samenwerking rond grootschalige wetenschap. Voor Europa is het project het symbool van de capaciteit van de EU om op mondiaal niveau op het gebied van wetenschap en technologie het voortouw te nemen. De ITER-Organisatie biedt een mogelijk model voor toekomstige grootschalige internationale infrastructuurprojecten in samenwerkingsverband. De uitvoering van ITER is daarom een testcase voor toekomstige internationale wetenschappelijke samenwerking rond grootschalige projecten van de EU.

De kosten van het project overschrijden aanzienlijk de oorspronkelijke ramingen waarop de vastlegging in de begroting van de EU was gebaseerd. Om deze zware verantwoordelijkheden geloofwaardig na te komen, moet de EU een oplossing zoeken voor het feit dat extra middelen dienen te worden gevonden om vorm te geven aan een gezonde en houdbare financiële oplossing voor de duur van het project, niet alleen voor de komende twee à drie jaar, maar totdat het project afloopt. Bijgevolg moeten de begrotingsautoriteiten in extra middelen voor dit belangrijke project voorzien en een oplossing voor alle toekomstige kostenoverschrijdingen zoeken.

2. HUIDIGE CONTEXT

Op 29 mei 2009 heeft de Commissie bij de Raad een beknopte stand van zaken betreffende het ITER-project, de aan te gane uitdagingen en de genomen maatregelen ingediend. De Commissie heeft tevens een aantal "randvoorwaarden" vastgesteld waaraan volgens haar noodzakelijk moet worden voldaan om bij aanvaardbare kosten en redelijke risico's het succes van het project te verzekeren. Daartoe behoren onder meer een geloofwaardig beleid voor kostenbeoordeling en kostenbeheersing, een realistisch tijdschema en een gezond beheer van het project op alle niveaus.

³ PB L 90 van 30.3.2007, blz. 58.

⁴ Volgens de ITER-Overeenkomst beschikt elk lid over een eigen "Binnenlands Agentschap", dat verantwoordelijk is voor het beheer van zijn bijdrage, en met name de aanbesteding van de diverse componenten die voor de bouw van ITER nodig zijn en die aan de ITER-Organisatie als bijdrage in natura moeten worden geleverd.

Tijdens zijn vergadering van 16 november 2009⁵ heeft de Raad zijn unanieme steun aan het ITER-project bevestigd, ervan uitgaande dat de bouwkosten voor ITER substantieel hoger dan oorspronkelijk gepland zouden liggen en mits uiteindelijk aan de door de Commissie uitgewerkte randvoorwaarden kan worden voldaan. De Raad heeft eveneens geconcludeerd dat de "basis"⁶ (omvang, planning en kosten) voor ITER op deze randvoorwaarden moet voortbouwen. De Raad heeft opgeroepen actie te ondernemen voor noodzakelijke beheerswijzigingen en een drastisch beleid van kostenvermindering en kostenbeheersing.

Bovendien heeft de Raad de Commissie uitgenodigd de mogelijkheden in het kader van de huidige financiële vooruitzichten om in de noodzakelijke extra middelen te voorzien alsook de voor- en nadelen van een lening van de Europese Investeringsbank (EIB) en een herprioritering van de middelen binnen de huidige EU-begroting te onderzoeken, en zo spoedig mogelijk een haalbare oplossing aan de Raad voor te leggen.

Op internationaal niveau bestaat de eerste kritieke stap in verband met de bouwfase erin dat de internationale partners van ITER tijdens de momenteel voor medio juni geplande ITER-Raad in China tot een akkoord over de basis komen. De Commissie heeft op de nakoming van de randvoorwaarden aangedrongen en heeft tot dusver geweigerd planningsvoorstel als in november 2009 vastgesteld aan te nemen. De EU dient nu haar standpunt met het oog op de vergadering van de ITER-Raad te bepalen.

3. KOSTEN VAN ITER

Tijdens de bouwfase draagt EURATOM voor 5/11 (ongeveer 45%) van het totaalbedrag bij: 80% hiervan wordt door EURATOM en 20% door Frankrijk gefinancierd; het resterende bedrag wordt gelijk (1/11 of ongeveer ~9% elk) over de andere 6 ITER-partijen verdeeld⁷. Tijdens de daarop volgende exploitatie- en deactivatiefase draagt EURATOM 34% van de totale kosten bij:

In 2001 zijn de kosten voor de gehele bouw van ITER op 5,9 miljard EUR (5896 miljoen in waarde van 2008) geraamd. De EURATOM-bijdrage beliep 2,7 miljard EUR (ongeveer 45%, 2680 miljoen in waarde van 2008), dit wil zeggen 1 735 miljoen EUR voor de "in natura" te leveren componenten/systemen en 945 miljoen EUR die "contant" aan de ITER-Organisatie moet worden verstrekt. Elke partij heeft toegezegd de overeengekomen bijdragen in natura te leveren, los van de definitieve kosten van aanbesteding en levering van deze componenten.

De huidige kostenramingen van F4E voor de bouwperiode (alleen de kosten voor Europa), die volgens de voorgestelde planning (2007-2020) zijn geactualiseerd en in maart 2010 aan de raad van bestuur van de F4E zijn gepresenteerd, bedragen 7,2 miljard EUR (7253 miljoen in waarde van 2008): 6,6 miljard EUR⁸ (6603 miljoen in waarde van 2008) voor de bijdrage voor de bouw van ITER en 650 miljoen EUR voor de exploitatiekosten en andere activiteiten van de F4E. Op basis van deze ramingen zijn een EURATOM-bijdrage van 5,9 miljard EUR

⁵ Documents 15815/09 RECH 401 ATO 136 + ADD 1 RESTREINT UE.

⁶ Onder "basis" wordt verstaan de gecorreleerde elementen omvang (specificaties van de te bouwen machine), planning (tijdschema voor de bouw) en kosten.

⁷ Kostendelend voor alle fasen van het ITER-project. Bijlage 2(b) bij het eindverslag over de onderhandelingen betreffende de gezamenlijke uitvoering van ITER, 1 april 2006.

⁸ Aangezien de definitieve bouwkosten voor de gehele ITER-machine niet bekend zijn omdat elke partij met bepaalde kostenverhogingen zal af te rekenen hebben, is een raming van het aandeel in de totale bouwkosten voor ITER dat de 6,6 miljard EUR vertegenwoordigt moeilijk te staven.

(5892 miljoen EUR)⁹ en 1,3 miljard EUR (1321 miljoen EUR) aan financieringskredieten door Frankrijk (alle cijfers in waarde van 2008)¹⁰ vereist.

Voor de jaren 2012-2013 is 2,1 miljard EUR (actuele waarde) aan vastleggingskredieten uit de KP7-EURATOM-begroting noodzakelijk om de vastleggingen te doen voor de aanbestedingen die aan het begin van het bouwproces moeten plaatsvinden. Het feit dat binnen het huidige meerjarig financieel kader geprogrammeerde kredieten van 346 miljoen EUR voor 2012 en 344 miljoen EUR voor 2013 (in actuele waarde) beschikbaar zijn, betekent dat EURATOM voor de jaren 2012-2013 met een geraamd tekort aan vastleggingskredieten van ongeveer 1,4 miljard EUR (in actuele waarde) (550 miljoen EUR in 2012 en 850 miljoen EUR in 2013) wordt geconfronteerd.

Omdat de methoden van kostprijsberekening waarmee met meer gedetailleerde projectgegevens rekening kan worden gehouden veel gesofisticeerder zijn geworden, wordt niet verwacht dat deze ramingen op korte termijn grote wijzigingen zullen ondergaan. De omvang van dit financieringstekort vereist een antwoord van de begrotingsautoriteiten dat aan een aantal voorwaarden is gekoppeld.

4. BASISVOORWAARDEN VOOR EEN GEZONDE EN HOUBARE FINANCIERING VAN ITER

4.1. Gezonde governance

Bij het onderzoek door deskundigen naar de oorzaken van de kostenoverschrijdingen is een verscheidenheid van kwesties in verband met de governance van F4E en de Internationale Organisatie (IO) vastgesteld die door de lidstaten zeer dringend moeten worden aangepakt. De governance van F4E moet worden herbezien.

Om deze kwesties aan te pakken, dient door de lidstaten een duidelijk programma voor voldoening aan de randvoorwaarden actief te worden gesteund. Daartoe behoren verbetering van de kostenramingen, transparante monitoring en rapportering van kostenontwikkelingen en het proactief voeren van een kostenbeheersingsbeleid, met name met het oog op waardeanalyse, rationalisering van de toewijzing van aanbestedingsverplichtingen, het overeenkomen van normen en het benutten van schaalvoordelen. Na het ontslag van de F4E-directeur in januari 2010 wordt deze organisatie geherstructureerd en wordt door een nieuwe directeur momenteel een kostenbeheersingscontrole opgestart.

Naast de onderzoeksrapporten van deskundigen zijn misschien extra maatregelen nodig. In het kader van de governancecontrole voor F4E dient eveneens het F4E-aanbestedingsbeleid ten aanzien van Europese entiteiten en sectoren die zich met fusieonderzoek bezighouden te worden aangepakt, waarbij strategische partnerschappen en innovatie moeten worden nagestreefd.

⁹ Dit bedrag valt als volgt uiteen:

Voor 2007-2011 (5 jaar) worden de financiële behoeften op ongeveer 1,3 miljard EUR geraamd;
voor 2012-2013 (2 jaar) worden de financiële behoeften op ongeveer 2 miljard EUR geraamd;
voor 2014-2020 (7 jaar) worden de financiële behoeften op ongeveer 2,6 miljard EUR geraamd.

¹⁰ Bij deze bijdrage moet ongeveer 40 miljoen EUR worden bijgerekend, een bedrag dat afkomstig is van de F4E-leden (EURATOM, 27 lidstaten en Zwitserland), met uitzondering van EURATOM en Frankrijk.

Bij de IO hield de escalatie van de kosten verband met de middelen voor ontwerp en beheer. De ITER-Raad zal uitvoering geven aan essentiële aspecten van het beheersonderzoeksrapport, waaronder beheerswijzigingen die voor juni zijn gepland.

4.2. Houdbaar financieel kader

De Commissie onderstreept dat zij zich ervoor zal inzetten om aan haar oorspronkelijke toewijzing van middelen voor ITER vast te houden en deze te continueren. Gezien de omvang van het financieringstekort en de noodzaak van een systemische oplossing waarbij tijdens de gehele duur van het project de begroting van Unie wordt gerespecteerd, zijn extra middelen vereist. De Commissie heeft dan ook de opties onderzocht zoals door de Raad gevraagd.

Lening van de Europese Investeringsbank

Er kan bij de Europese Investeringsbank (EIB) een lening voor F4E worden aangevraagd omdat de desbetreffende activiteiten voor onderzoeksinfrastructuur aan haar kredietverleningsdoelstellingen beantwoorden. Om een kredietlijn aan F4E te kunnen verlenen, dient de EIB verder na te gaan of een welbepaald onderpand dan wel een welbepaalde waarborg van EURATOM vereist is. Mocht de EIB een welbepaalde waarborg van EURATOM vereisen dan zal de Commissie een voorstel moeten opstellen tot wijziging van het wetsbesluit tot oprichting van F4E dat met unanimiteit moet worden aangenomen. Vervolgens zullen dan specifieke bepalingen worden vastgesteld in een overeenkomst tussen EURATOM (vertegenwoordigd door de Commissie), de EIB en F4E. Bovendien zullen bepaalde wijzigingen en/of toelichtingen in het financieel reglement en de uitvoeringsregels voor F4E vereist zijn. Het voornaamste probleem met het gebruik van een lening om het financieringstekort op te vullen, is echter het ontbreken van een tastbare inkomstenstroom om de lening van terug te betalen; in de praktijk is hierdoor een lening als aangewezen oplossing voor het vastgestelde financieringstekort uitgesloten.

Herschikking

Extra financieringsbehoeften voor ITER kunnen gedeeltelijk worden gedekt door de overdracht van middelen uit andere begrotingsrubrieken. Gezien de omvang van het financieringstekort en de noodzaak van een systemische aanpak tijdens de gehele duur van het ITER-project zou de herschikking van bestaande Uniemiddelen op deze schaal echter een belangrijk negatief effect hebben op een verscheidenheid van beleidslijnen en programma's die in de Europa 2020-agenda centraal staan. Beleidsmatig verdient het geen aanbeveling de kredieten voor deze gebieden zo fors te verminderen. Dit punt is al gesignaleerd in het recente verslag van de Commissie over de werking van het Interinstitutioneel Akkoord betreffende de begrotingsdiscipline¹¹.

Bovendien biedt geen van deze opties (EIB of herschikking) een structurele oplossing voor deze kwestie.

De toezegging van de Raad, ook jegens het Europees Parlement, om tijdens de gehele duur van de bouw- en exploitatiefase adequate financiële steun aan het ITER-project te verstrekken, is een basisvoorwaarde voor houdbaarheid. De Commissie, die de opties EIB-lening en herschikking uitsluit, is van oordeel dat aan de toezegging van de EU ten aanzien

¹¹ COM(2010) 185 van 27.4.2010.

van het ITER-project enkel kan worden voldaan door middel van twee opties die aan de schaal en het systemische karakter van deze kwestie zijn aangepast.

OPTIE ÉÉN: AANVULLENDE FINANCIERING DOOR DE LIDSTATEN

Voor 2012-2013 zouden alle EU-lidstaten en Zwitserland extra bijdragen leveren in de orde van grootte van 1,4 miljard EUR en zich verbinden tot financiering van alle kosten die de voor de gehele duur van het project in de begroting van de Unie en in het meerjarig financieel kader vastgestelde bedragen overschrijden. In de mogelijkheid van extra bijdragen van de F4E-leden is bij het besluit tot oprichting van F4E voorzien.

In de toekomst, vanaf 2014 tot het einde van het project, zou op extra financieringsmiddelen door de lidstaten worden teruggevallen mochten de voor ITER uitgetrokken begrotingskredieten zijn opgebruikt. Er zou aandacht kunnen worden geschonken aan mogelijke aanvullende mechanismen die de flexibiliteit binnen het meerjarig financieel kader verhogen en ingezet zouden worden alvorens op extra bijdragen door de lidstaten een beroep wordt gedaan.

OPTIE TWEE: VASTSTELLING VAN GEPLAFONNEERDE FINANCIËLE VOORUITZICHTEN OP EEN PASSEND NIVEAU

Mits een oplossing voor de financiering van de gehele projectduur wordt gevonden, zou voor 2012-2013 een nettoverhoging van het algemene plafond van het financieel kader voor 2007-2013 kunnen worden overwogen. De Raad heeft echter tot dusver als voorwaarde gesteld dat de gedurende 7 jaar geldende algemene plafonds van het financiële kader voor vastleggingen en betalingen ongewijzigd dienen te blijven¹².

In de toekomst zouden de financiële plafonds van het meerjarig financieel kader moeten worden vastgesteld op een niveau dat de EU in staat zou stellen haar verbintenissen ten aanzien van het ITER-project na te komen.

Aan welke optie de begrotingsautoriteiten ook de voorkeur geven, een houdbare oplossing vereist een duidelijke financiële toezegging voor de duur van het project en een toezegging tot financiering door de lidstaten van alle overschrijdingen buiten dat kader.

Voor ieder van de opties moet een plafonneringsmechanisme worden ingesteld teneinde een gezond financieel beheer van het project te waarborgen.

5. TERMIJN

De termijn waarbinnen een oplossing voor de financiering van ITER moet worden gevonden, is zeer beperkt. Rekening houdend met de noodzaak tot verduidelijking van de situatie voor

¹² Herziening van de plafonds kan op twee manieren plaatsvinden: a) door middel van een compensatiemechanisme waarbij de stijging in één begrotingsrubriek door een overeenkomstige daling in een andere begrotingsrubriek wordt opgevangen of b) verhoging van het algemene plafond. In het verleden is meermaals van een compensatiemechanisme gebruik gemaakt. Tot eind 2013 verwacht de Commissie echter dat de beschikbare marges substantieel zullen afnemen. Die afgenomen marges moeten deels intact blijven om zich aan concurrerende behoeften te kunnen aanpassen.

de internationale partners van de EU en de dynamiek van de EU-begroting stelt de Commissie voor dat de Raad en het Europees Parlement deze kwestie als urgent beschouwen.

6. CONCLUSIE

Het opstarten van het ITER-project was een belangrijke mijlpaal in de ontwikkeling van wereldwijde samenwerking rond grootschalige wetenschap. Voor Europa is het project het symbool van de capaciteit van de EU om op mondiaal niveau op het gebied van wetenschap en technologie het voortouw te nemen.

Het vinden van een effectieve, systemische en duurzame oplossing op het stuk van gezonde financiële governance en houdbaarheid zal een model opleveren voor toekomstige mondiale samenwerking rond de grote uitdagingen - zoals de energievoorziening - waarmee onze samenleving wordt geconfronteerd.

Tijdens zijn vergadering van 16 november 2009 heeft de Raad ondanks de substantiële kostenstijgingen zijn steun aan het ITER-project bevestigd mits aan de door de Commissie uitgewerkte randvoorwaarden kan worden voldaan, en de Commissie uitgenodigd in de context van het huidig meerjarig financieel kader financieringsmogelijkheden te onderzoeken.

Rekening houdend met de in voorliggende mededeling gepresenteerde elementen doet de Commissie een beroep op de Raad en het Europees Parlement om de extra middelen ter beschikking te stellen die nodig zijn voor de gehele periode van de bouw van ITER en om een principiële beslissing te nemen over het uittrekken van de nodige kredieten. De Commissie is van oordeel dat dit zo spoedig mogelijk dient te gebeuren om haar internationale partners te kunnen informeren die voor de volgende vergadering van de ITER-Raad medio juni een EURATOM-besluit over de ITER-basis verwachten.

Zodra een toezegging in dat verband is gedaan, zal de Commissie met de nodige voorstellen komen om de extra behoeften voor ITER in 2012 en 2013 te financieren overeenkomstig het recente verslag over het Interinstitutioneel Akkoord.