

Dokument nr. 3:9

(2000–2001)

Riksrevisjonens undersøkelse av regjeringens gjennomføring av Handlingsplan for atomsaker

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:9 (2000–2001) Riksrevisjonens undersøkelse av regjeringens gjennomføring av Handlingsplan for atomsaker.

Riksrevisjonen, 22. juni 2001.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
2.1 Måloppnåelse	1
2.2 Organisering og styring	3
3 Utenriksdepartementets kommentarer	3
4 Riksrevisjonens bemerkninger	4
5 Utenriksdepartementets svar	5
6 Riksrevisjonens uttalelse	5
Vedlegg: Rapport	7

Utenriksdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av regjeringens gjennomføring av Handlingsplan for atomsaker

1 INNLEDNING

Regjeringen la våren 1994 fram St.meld. nr. 34 (1993–94) *Om atomvirksomhet og kjemiske våpen i våre nordlige nærområder*. Siktemålet var i første omgang å gjøre en omfattende kartlegging av miljøkonsekvenser og finansieringsbehov. Dette arbeidet skulle resultere i en handlingsplan hvor det skulle gå fram hvilke tiltak som var mest kostnadseffektive med hensyn til å fjerne trusselen om radioaktiv forurensning av norske nærområder.

Handlingsplan for atomsaker ble utformet i 1995 og sist revidert i januar 2000. Hittil er det bevilget i alt 590 millioner kroner til handlingsplanen. Den norske innsatsen konsentreres i hovedsak om Nordvest-Russland, men med enkelte prosjekter i de baltske statene og de sentral- og østeuropeiske statene. Det er igangsatt tiltak innenfor fire områder:

- sikkerhet ved atominstallasjoner
- behandling og lagring av brukt uranbrensel og radioaktivt avfall
- radioaktiv forurensning av nordlige områder
- våpenrelaterte miljøfarer

Den praktiske styringen av handlingsplanen blir ivaretatt av embetsgruppen for atomsaker, som behandler søknader i faste møter hver sjette uke. Embetsgruppen er ledet av Utenriksdepartementet. I embetsgruppen deltar representanter for Statsministerens kontor, Forsvarsdepartementet, Finansdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Fiskeridepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Statens strålevern.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere resultatene av arbeidet med Handlingsplan for atomsaker og mulige årsaker til eventuell manglende måloppnåelse. Det framgår av St.meld. nr. 34 (1993–94) at det overordnede målet for norsk bistand til atomvirksomhet er å beskytte helse, miljø og næringsvirksomhet mot radioaktiv forurensning og forurensning fra kjemiske stridsmidler i Russland og andre øst-europeiske stater. Det er en målsetting for den norske innsatsen at den skal bidra til å sette samarbeidslandene i stand til selv å ta hånd om sine problemer, og at atomvirksomhet i vå-

re nordlige nærområder må oppfylle krav nedfelt i internasjonale standarder og internasjonalt regelverk.

Riksrevisjonens rapport ble oversendt Utenriksdepartementet ved brev av 20. februar 2001. Rapportens revisjonskriterier og faktadel var tidligere forelagt departementet, som sammen med de øvrige medlemmene av embetsgruppen kommenterte denne. Det er i den videre bearbeidelsen tatt hensyn til disse kommentarene. Utenriksdepartementet har i brev av 21. mars 2001 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten. Rapporten fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen er basert på intervjuer og dokumentanalyse som også omfatter en gjennomgang av alle prosjektene under Handlingsplan for atomsaker. Gjennomgangen omfatter til sammen 111 prosjekter. For 62 av disse er saksmappene gjennomgått og analysert. For de øvrige 49 prosjektene er informasjonen hentet fra statusrapporter gitt i Vedlegg til Handlingsplan for atomsaker, januar 1999 og 2000. Dataene omfatter også en mer omfattende analyse av to utvalgte investeringsprosjekter: «Sikkerhetstiltak ved Kola kjernekraftverk» fase 2 og «Anlegg for rensing av flytende radioaktivt avfall i Murmansk». Det Norske Veritas har på oppdrag fra Riksrevisjonen utført denne delen av undersøkelsen. Undersøkelsen består videre av intervjuer med involverte departementer, etater og ansatte ved Kola kjernekraftverk. Det er også gjennomført et besøk ved Interbranch Co-ordination Centre Nuklids hovedkontor i St. Petersburg.

2.1 Måloppnåelse

Selv om det er påvist problemer knyttet til gjennomføringen av flere prosjekter under handlingsplanen, gir undersøkelsen grunn til å anta at deler av innsatsen på området har hatt betydning for beskyttelsen av helse, miljø og næringsvirksomhet mot radioaktiv forurensning. Det er blant annet igangsatt aktiviteter for økt kontroll med forureningskilder, og systemet for varsling av ulykker er forbedret. Den norske

innsatsen har også bidratt til et økt internasjonalt engasjement i Russland og en styrking av det norsk-russiske samarbeidet, og innsatsen har økt den norske kompetansen på området.

Undersøkelsen dokumenterer imidlertid varierende måloppnåelse innenfor handlingsplanens fire områder. Særlig er det svak måloppnåelse på det området som omfatter behandling, lagring og deponering av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel. Det er videre ikke utført risikovurderinger i forbindelse med planleggingen og gjennomføringen av flere av prosjektene. Det er heller ikke dokumentert at realismen i planer og budsjetter er vurdert. Dette er mangler ved prosjektplanleggingen som har medført at man ofte har vært lite forberedt når problemer og hindringer har oppstått, og det kan ha resultert i kostnadsoverskridelser, forsinkelser og full stopp i enkelte prosjekter. Det er også påvist at i enkelte prosjekter har kapasitetsproblemer medført forsinkelser, og det er eksempler på prosjekter som har stoppet opp på grunn av manglende godkjenning fra russisk side. Det har videre kommet fram informasjon om at vanskelige avtaleforhold og uklarheter rundt tollspørsmål har medført forsinkelser og påvirket måloppnåelsen. Videre har prosjektgjennomføringen blitt påvirket av andre problemer på russisk side som intern uenighet, administrative uklarheter, ansvarsfraskrivelse, problemer med pengeoverføringer, mangelfull informasjon og forsinkede leveranser. Uenighet i prosjekter hvor flere givernasjoner har vært representert, har også ført til forsinkelser og ekstrautgifter.

Norske myndigheter har tatt initiativ til å løse utfordringene i landsamarbeidet, blant annet gjennom utarbeidelsen av Rammeavtalen for samarbeidet med Russland. I utarbeidelsen av avtalen deltok den russiske part aktivt i arbeidet med å avgjøre hvilke prosjekter avtalen skulle omfatte. Avtalen har muliggjort iverksettelse av viktige prosjekter blant annet fordi den klargjør nødvendige forutsetninger, som for eksempel tollfritak og ansvarsforhold, for bistandssamarbeidet mellom Norge og Russland. Reparasjon og oppgradering av to lagertanker for flytende radioaktivt avfall i Serverodvinsk er eksempel på et vellykket prosjekt med utgangspunkt i rammeavtalen. Hele AMEC-samarbeidet (Arctic Military Environmental Cooperation) er også innlemmet under rammeavtalen, og som et resultat av dette skal tre nye prosjekter igangsettes. Det er imidlertid også påvist problemer knyttet til realiseringen av flere viktige miljøprosjekter som omfattes av rammeavtalen. Eksempler på prosjekter som er forsinket eller har en usikker framtid, er bygging av spesialfartøy for transport av brukt kjernebrensel og annet atomavfall fra utrangerte atomubåter og etablering av lager for fast radioaktivt avfall på Kola. Bygging av eventuelt nytt mellomlager for brukt kjernebrensel ved Majak-anlegget i Ural er et tredje eksempel på et viktig miljøprosjekt som har stoppet opp. Et fjerde

stort miljøprosjekt som har stoppet opp, er tømning av et miljøfarlig lager for brukt kjernebrensel i Andrejevbukta.

Den norske bistanden har bidratt til at flere sikkerhetstiltak ved Kola kjernekraftverk har blitt gjennomført. Disse tiltakene har redusert faren for en atomulykke betraktelig. Imidlertid er det påvist at Kola-prosjektet har en stor iboende målkonflikt fordi målsettingene om å bedre sikkerheten ved kraftverket uten å forlenge dets levetid, synes å være uforenlige. Fra russisk hold er det åpnet for en mulig forlengelse av driften, og denne begrunnes ut fra den gode sikkerhetssituasjonen ved kjernekraftverket. I tillegg er kraftbehovet og behovet for arbeidsplasser i Nordvest-Russland viktige argumenter i denne debatten. Forlenget drift som et indirekte resultat av bistand, er et forhold som ikke bare berører norsk bistand til atomsikkerhet. Under en internasjonal konferanse i Wien i 1999 ble det framhevet at en ikke-intendert sideeffekt av sikkerhetsbistand til risikoreaktorer, er at reaktorenes driftstid kan bli forlenget.

Norge har sammen med USA bidratt til bygging av et anlegg for rensing av flytende radioaktivt avfall i Murmansk. Undersøkelsen viser at det i prosjektet har vært problemer med tollavklaring og ansvarsforhold, og prosjektet har hatt urealistisk budsjettering og tidsplan. Norge har også hatt liten mulighet til å påvirke gjennomføringen av prosjektet, og særlig to forhold har bidratt i negativ retning: For det første har mandatet og rollefordelingen mellom Utenriksdepartementet og Statens strålevern ikke vært tilstrekkelig avklart. Det har blant annet vært usikkerhet knyttet til om Utenriksdepartementet eller Strålevernet har vært prosjektleder på norsk side. Strålevernet opplyser at de overtok ledelsen av prosjektet i 1998. Ifølge Strålevernet var prosjektet både komplisert, underbudsjettert og relativt uhåndgriplig. Strålevernet utarbeidet en plan for gjennomføring og satte inn flere ressurser for å følge opp prosjektet på en bedre måte. Undersøkelsen viser videre store budsjettoverskridelser i prosjektet, og at det norske bidraget har økt vesentlig i forhold til opprinnelig anslag. Fra norsk side hevdes det at USA opprinnelig hadde forpliktet seg til å dele kostnadene i prosjektet likt med Norge, men undersøkelsen kan ikke dokumentere dette. Det kan derfor synes som om det ikke er tatt nødvendige forholdsregler for å sikre at en budsjettoverskridelse ikke ble et ansvar for Norge alene.

Overordnet målsetting for Murmansk-prosjektet er russisk tilslutning til Londonkonvensjonens forbud mot utslipp av radioaktivt avfall i havet. Det er av stor internasjonal interesse at Russland vil tilslutte seg Londonkonvensjonens dumpeforbud. I tillegg til å være et globalt miljøproblem utgjør radioaktiv forurensning av havområdene en stor trussel mot norsk fiskerinæring. Murmansk-prosjektet er forsinket, rensekapasiteten til anlegget kan ikke verifiseres, og det er usikkert om Russland vil bli i stand til å

tilslutte seg forbudet mot dumping. Utenriksdepartementet opplyser at russiske myndigheter har gitt tilsgagn om tilslutning til konvensjonens dumpeforbud, men dette vil først bli bekreftet når Russland offisielt annonserer sin tilslutning til forbudet.

Undersøkelsen viser at noen av utredningsprosjektene har hatt et visst preg av grunnforskning. Denne forskningsaktiviteten kan ha bidratt til å styrke kompetansen på området, men det er et spørsmål om ikke denne type prosjekter burde vært finansiert over andre bevilgninger. Det er også gitt bistand til driftsorienterte oppgaver. Et eksempel er støtten til det internasjonale vitenskaps- og teknologisenteret i Moskva. Det kan stilles spørsmål ved hvorvidt handlingsplanen bør støtte denne typen aktiviteter.

Videre viser undersøkelsen at det bare er gjennomført kartlegging av miljøtilstanden før iverksettingen av bistanden under handlingsplanen, og at det ikke er gjennomført konsekvensutredninger i forhold til de mer langsiktige virkningene av tiltakene på miljøet. Selv om det viktigste med arbeidet har vært å iverksette konkrete prosjekter, ville det vært en fordel å foreta slike utredninger i forhold til de mest omfattende prosjektene. Fraværet av slike utredninger gjør det vanskelig å dokumentere miljøkonsekvensene av bistanden og å vurdere om de igangsatte tiltakene har vært de mest optimale når det gjelder å bidra til effektive forbedringer innen områdene atomsikkerhet og radioaktiv forurensning.

2.2 Organisering og styring

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet i liten grad foretar prosjektvurderinger før søknader om prosjektstøtte presenteres for embetsgruppen. Embetsgruppen beslutter hvilke prosjekter som skal få økonomisk støtte, men stiller ikke krav til oppfølging og rapportering. Det har videre vært vanskelig å få oversikt over status i prosjektene (framdrift, aktiviteter og resultater) og utbetalingene til det enkelte prosjektet. Det kan derfor stilles spørsmål ved om Utenriksdepartementet har hatt den nødvendige oversikt til å følge opp, styre og planlegge arbeidet med handlingsplanen på en effektiv måte.

Departementet har hatt manglende sekretariatskapasitet i perioden. Mer enn halvparten av prosjektene har en kostnadsramme på under 2 millioner kroner. Forvaltningen av et så stort antall småprosjekter kan være ressurskrevende, og det synes som om departementet ikke har avsatt tilstrekkelig med ressurser til dette arbeidet.

Statens strålevern utfører flere viktige oppgaver og innehar en rekke roller i arbeidet med handlingsplanen. Direktoratet er både prosjektansvarlig, rådgiver, norsk faginstans på området og representert i embetsgruppen. Som medlem av embetsgruppen har Strålevernet innflytelse på tildelingen av midler til egne prosjekter og deltar i behandlingen av søknader fra «konkurrenter». Det kan stilles spørsmål ved om

Strålevernet, som er prosjektansvarlig for en betydelig andel av midlene under handlingsplanen, kan komme i en uheldig dobbeltrolle ved behandlingen av egne og andres søknader. På initiativ fra Strålevernet ble dette forholdet diskutert i embetsgruppen allerede i 1995. Embetsgruppen konkluderte da med at Strålevernets dobbeltrolle kunne være et problem i enkelte tilfeller, men at behovet for Strålevernets fagkompetanse gjorde det vanskelig å komme utenom at Strålevernet deltar i ulike roller.

3 UTENRIKSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Utenriksdepartementet har i brev av 21. mars 2001 til Riksrevisjonen avgitt uttalelse til rapporten.

Ifølge departementet har de siden 1997 i økende grad forsøkt å benytte handlingsplanens midler til bygging av infrastruktur i Russland fordi landet mangler nødvendig utstyr og installasjoner for å transportere, behandle og lagre brukt uranbrensel og radioaktivt avfall. Slike materialer har hopet seg opp i nordområdene som følge av Russlands pågående opphugging av utrangerte atomubåter. Departementet uttaler at installasjoner som det i denne sammenheng er bruk for, er vanskelige å få lokalisert. I utgangspunktet er det ingen som ønsker slike installasjoner i sin nærhet. Det forhold at lokale og regionale myndigheter i Russland har fått medbestemmelse i slike saker gjør det enda vanskeligere å finne lokalisering for denne typen installasjoner. I tillegg er det meste av atomavfallet nordvest i Russland av militær karakter og befinner seg på militære områder. Her er adgangen begrenset og spesielt vanskelig for utlendinger. Etter departementets oppfatning bidrar forhold av denne karakter til å forlenge beslutningsprosessen i Russland og til å forlenge eller forsinke gjennomføringen av prosjekter under handlingsplanen. Disse arbeidsbetingelsene har gjort det vanskelig og tidkrevende å få den nødvendige oversikt over innholdet i prosjekter, følge dem opp, foreta kvalitets- og framdriftskontroll og sørge for at de holder seg innenfor avtalt budsjett og timeplan.

Det at flere større investerings- og utviklingsprosjekter er forsinket eller har stoppet opp, forklarer departementet med at det fra norsk side er stilt krav til den russiske motpart som de ikke umiddelbart har kunnet akseptere eller innfri. Det vises i den forbindelse til prosjektet i Andrejevbukta hvor departementet har anmodet om og fått tillatelse til at sine fagfolk får adgang til bukta for å gjøre seg opp en mening om prosjektets karakter og omfang, for å kunne delta i utarbeidelsen og oppfølgingen av prosjektet. Når det gjelder tømning og opphugging av skipet «Lepse», som brukes som mellomlager for atomavfall, har det vært langvarige forhandlinger for å få til en avtale med de ansvarlige russiske myndighetene for blant annet å regulere ansvarsforholdet og

andre sentrale spørsmål i prosjektgjennomføringen. Ifølge departementet er disse forhandlingene nå i ferd med å bli sluttført. Det understrekes videre at departementet ikke har påtatt seg oppgaven som prosjektleder for «Lepse»-prosjektet, men leder en styringskomite som samordner de deltakende parters innsats.

Utenriksdepartementet uttaler at inntrykket av at organiseringen av arbeidet med handlingsplanen bidrar til spredning av ansvar og uklare ansvarsforhold, henger sammen med den strukturen som er valgt for gjennomføringen av handlingsplanen. Etter beslutning i embetsgruppen eller statssekretærutvalget får eksempelvis Forsvarsdepartementet og Statens strålevern overført betydelige midler til prosjekter under handlingsplanen. Disse myndighetene er underlagt det samme bevilgningsreglementet som Utenriksdepartementet, og departementet har ikke funnet det nødvendig å få tilsendt løpende rapporter og kontoutskrifter for utbetalinger til prosjektene. Men Utenriksdepartementet forutsetter at de ansvarlige myndigheter selv sørger for å innhente nødvendige rapporter om prosjektene. Departementet mottar for øvrig periodiske rapporter om prosjekter som administreres av andre, og vil nå foreta en kritisk gjennomgang av rapporteringsordningen og oppfølgingen av prosjektene, både for prosjekter som administreres av Utenriksdepartementet og av andre myndigheter. Departementet medgir at de har hatt manglende kapasitet til oppfølging og vurdering av projektrapporter. De mener likevel at sett i sammenheng med ressursene som er satt av fra Forsvarsdepartementet og Statens stråleverns side, som begge forvalter betydelige deler av handlingsplanens midler, utgjør det til sammen en ikke ubetydelig satsing. Det pekes også på at det har vært ønskelig at mest mulig av handlingsplanens midler skal gå til prosjektene og minst mulig til administrasjon og byråkrati.

Det forhold at Statens strålevern har en dobbeltrolle som prosjektleder og samtidig deltaker i embetsgruppen hvor egne og andres søknader om prosjektmidler behandles, er søkt løst ved at når embetsgruppen behandler søknader fra Strålevernet, eller fra andre medlemmer av embetsgruppen, deltar ikke vedkommende søker i drøftingen av tildeling av midler.

Utenriksdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at det bør utarbeides miljøkonsekvensanalyser av de mest omfattende prosjektene, og vil innføre dette. Det tilføyes at russiske myndigheter krever en miljørapport i forbindelse med behandlingen av investeringsprosjekter. Utenriksdepartementet får ikke disse rapportene og kan ikke uttale seg om de tilfredsstillende departementets krav.

Departementet kommenterer det forholdet at handlingsplanen har brukt lite midler på utvikling av alternative energikilder i Nordvest-Russland, ved å vise til at også Samarbeidsprogrammet med Sentral- og Øst-Europa finansierer prosjekter av denne ka-

rakter og får midler fra samme post som handlingsplanen. I løpet av de siste tre år har dette programmet finansiert prosjekter innenfor denne kategorien med 8–9 millioner kroner årlig.

Departementet opplyser at russiske myndighetspersoner en rekke ganger har bekreftet at Russland vil gi sin tilslutning til Londonkonvensjonens forbud mot dumping av atomavfall til havs. Det er forventet at den endelig bekreftelse først vil komme når Russland annonserer sin beslutning under Londonkonvensjonens årsmøte.

Riksrevisjonen har reist spørsmål ved om ikke Utenriksdepartementet burde søkt andre løsninger når departementet var misfornøyd med måten prosjektet for rensing av radioaktivt avfall ble ledet på. Departementet uttaler at det i den forbindelse har undersøkt alternative løsninger og anmodet i begynnelsen av 1999 Kværner Maritime om å komme med et tilbud på prosjektledelse av rensaneanlegget. Anbudet ble imidlertid ikke akseptert fordi de i første omgang foreslo å lage en rapport om prosjektet. Utenriksdepartementet uttaler at dette i så fall ville forsinket innsettingen av en ny prosjektledelse ytterligere. Kostnadene ved å utarbeide rapporten ble ansett som betydelige, siden anbudet lå på nesten 1 million kroner. Departementet ble videre informert om at prosjektet på det nærmeste var ferdig, og at den endelige slutføringen ville komme i nær framtid. Omtrent samtidig engasjerte Strålevernet firmaet Storvik & Co, som har kontor i Murmansk, til å følge opp prosjektet.

Utenriksdepartementet er avslutningsvis enig med Riksrevisjonen om at prosjekter som har preg av grunnforskning, fortrinnsvis bør finansieres fra andre kilder enn handlingsplanen.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Det overordnede målet for norsk bistand til atomvirksomhet er å beskytte helse, miljø og næringsvirksomhet mot radioaktiv forurensning og forurensning fra kjemiske stridsmidler i Russland og andre øst-europeiske stater. Riksrevisjonens undersøkelse viser at prosjektene under handlingsplanen i noen grad har bidratt til dette. Rapporten viser imidlertid også at det har vært problemer i prosjektene, både i forhold til planlegging, gjennomføring og måloppnåelse. Blant annet er en rekke større investeringsprosjekter enten forsinket eller stoppet. Departementet uttaler at dette ofte er et resultat av at man fra norsk side har stilt krav til den russiske part som de ikke umiddelbart har kunnet akseptere eller innfri. Norske myndigheter har forsøkt å løse utfordringene i landsamarbeidet, blant annet ved å ta initiativ til utarbeidelse av en rammeavtale for samarbeidet. Men også prosjekter under denne avtalen har vist seg vanskelige å realisere. For eksempel har det vært problemer med oppgradering av lagerkapasiteten for

et anlegg for rensing av flytende radioaktivt avfall i Murmansk. I dette prosjektet har problemene vært knyttet til planlegging, budsjettering og organisering.

Riksrevisjonen vil understreke at det også er gjennomført vellykkede prosjekter under handlingsplanen. Eksempelvis er faren for en ulykke ved Kola kjernekraftverk redusert blant annet som et resultat av norsk bistand. Men det er også sannsynlig at kjernekraftverket vil bli gitt forlenget driftstillatelse fordi sikkerhetstilstanden ved kjernekraftverket er merkbart forbedret. Riksrevisjonen stiller spørsmål om dette er forhold som Utenriksdepartementet har vurdert i forbindelse med bistanden til Kola kjernekraftverk og andre tilsvarende prosjekter under handlingsplanen, og hvordan dette stiller seg i forhold til målsettingen om at arbeidet ikke skal forlenge verkets levetid. I den sammenheng vil Riksrevisjonen også peke på at det er beskjeden aktivitet knyttet til målsettingen om at handlingsplanen skal medvirke til redusert behov for atomenergi i Nordvest-Russland.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet er enig i at miljøkonsekvensanalyser bør gjennomføres for de mest omfattende prosjektene. Utenriksdepartementet medgir at det har hatt manglende kapasitet til oppfølging og vurdering av prosjektrapporter, men uttaler at situasjonen nå er bedret ved at det er tilsatt en person som skal ivareta slike oppgaver. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at Utenriksdepartementet har kapasitet til å ivareta ansvaret for handlingsplanen. Departementet har også prosjektansvar for flere prosjekter, og det kan derfor få uheldige konsekvenser hvis ikke departementet har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å følge opp disse oppgavene på en god måte. Riksrevisjonen har merket seg at departementet nå vil foreta en kritisk gjennomgang av rapporteringsordningen og oppfølgingen av prosjektene under handlingsplanen, for prosjekter som administreres både av Utenriksdepartementet og av andre myndigheter.

5 UTENRIKSDEPARTEMENTETS SVAR

Departementet har i brev av 14. mai 2001 svart:

«Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 30. april 2001 med vedlagt dokument til Stortinget for uttalelse.

De fleste spørsmålene som nevnes av Riksrevisjonen i dokumentet er kommentert i brev fra Utenriksdepartementet av 21. mars 2001, og departementet har merket seg at Riksrevisjonen har inkludert kommentarene i dokumentet til Stortinget. Jeg vil derfor her bare redegjøre for ett forhold som ikke ble kommentert i forrige brev.

Riksrevisjonen spør i sine bemerkninger (pkt. 4) om Utenriksdepartementet har vurdert bistanden til

Kola kjernekraftverk opp mot spørsmålet om forlengelse av verkets levetid. Dette har siden samarbeidet med Kola-kraftverket startet, vært et viktig tema. I utvelgelsen av konkrete sikkerhetstiltak har man hele tiden valgt tiltak som ikke skulle forbedre selve strukturen ved anlegget, og dermed ikke direkte bidra til å forlenge reaktorenes levetid. De norske tiltakene har hatt som målsetting å hindre alvorlige ulykker, ved å minske faren for menneskelige feil ved driften av kraftverket, samt ved innstallering av utstyr som nødstrømsaggregater, brannsikringsutstyr, lokalt telekommunikasjonsnett o.l. Likevel har man vært oppmerksom på at også en generell bedring av sikkerheten vil kunne brukes som et argument for forlengelse av kraftverkets levetid. Spørsmålet har vært vurdert grundig, og man har konkludert med at man, på grunn av de alvorlige konsekvensene en ulykke ville ha for Norge, har sett seg tvunget til å arbeide for å bedre sikkerheten mens man venter på at anlegget skal bli nedlagt.

Det har dessverre vært vanskelig å identifisere gode prosjekter rettet mot å finne løsninger for å dekke det totale energibehovet i Nordvest-Russland med alternative energikilder. Som nevnt i uttalelsen av 21. mars, har prosjekter vedrørende enøk-samarbeid, alternative energikilder som vindmøller, bioenergi o.l. vært støttet gjennom Samarbeidsprogrammet for Sentral- og Øst-Europa. I tillegg følger man nøye det som gjøres på dette feltet også i internasjonal sammenheng. Det kan også nevnes at man i mars 2001 vedtok under Atomhandlingsplanen å gi støtte til en studie ledet av Naturvernforbundet, som vil analysere mulighetene for å erstatte atomkraften med alternative energikilder ved en stengning av de eldste reaktorene på Kola og Leningrad kjernekraftverk. Prosjektet skal gjennomføres i samarbeid med russiske forskningsmiljøer, og er i initieringsfasen.

Utenriksdepartementet anser Riksrevisjonens gjennomgang av arbeidet under Handlingsplanen for atomsaker som svært nyttig. Rapporten har avdekket sider ved arbeidet som kan styrkes. En del forbedringer er allerede gjennomført i tråd med merknadene fra Riksrevisjonen. Samtidig er departementet i en prosess med en gjennomgripende diskusjon av organiseringen av Handlingsplanen for atomsaker, for å søke å effektivisere arbeidet.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

På bakgrunn av departementets svar legger Riksrevisjonen til grunn at Utenriksdepartementet i hovedsak er enig i de funn og vurderinger som tas opp i saken.

Riksrevisjonen har merket seg at det allerede er gjennomført forbedringer i tråd med funnene i revisjonen, og ser positivt på at departementet søker å forbedre og effektivisere arbeidet med Handlingsplan for atomsaker.

Riksrevisjonen konstaterer at motsetningen mel-

lom å bedre sikkerheten ved Kola kjernekraftverk uten samtidig å bidra til forlengelse av driften, er grundig vurdert fra departementets side. Riksrevisjonen viser til at en sentral forutsetning for bevilgningene var at forbedringer finansiert med norske midler ikke skulle bidra til en slik forlengelse, og vil understreke viktigheten av at dette aspektet blir

vektlagt av departementet i den framtidige bistanden til usikre atominstallasjoner. Riksrevisjonen tar til etterretning at Utenriksdepartementet har iverksatt tiltak for å undersøke muligheten for alternative energikilder i Nordvest-Russland.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 28. mai 2001

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport
Riksrevisjonens undersøkelse av regjeringens
gjennomføring av
Handlingsplan for atomsaker

Innhold

	Side
Forkortelser og akronymer	9
1 Innledning	11
1.1 Bakgrunn	11
1.1.1 Handlingsplan for atomsaker	11
1.2 Formål og problemstillinger	11
1.3 Avgrensning	12
2 Metode	13
2.1 Metodisk tilnærming og gjennomføring	13
2.1.1 Dokumentanalyse	13
2.1.2 Gjennomgang av prosjektarkiv	13
2.1.3 Intervjuer	13
2.1.4 Prosjektanalyse av to konkrete prosjekter	13
3 Revisjonskriterier	15
3.1 Effektiv beskyttelse mot radioaktiv forurensning	15
3.2 Hovedproblemområder	15
3.3 Tilskuddsforvaltning	16
3.4 Mottakeransvar	17
4 Faktabeskrivelse	18
4.1 Organisering og styring	18
4.1.1 Ansvar og organisering	18
4.1.2 Organisering av samarbeidet med Russland	18
4.1.3 De ulike rollene til Statens strålevern	19
4.1.4 Prosjektsøknader, oppfølging og rapportering	20
4.2 Handlingsplanens innretning	21
4.2.1 Antall prosjekter, tilsagn og utbetalinger	21
4.2.2 Fordeling på handlingsplanens hovedområder	22
4.2.3 Prosjektene størrelse	23
4.2.4 Prosjektene innretning	23
4.2.5 Geografisk fordeling	24
4.2.6 Prosjektansvar	24
4.3 Resultater av arbeidet med handlingsplanen og måloppnåelse	25
4.3.1 Hovedområde 1: Sikkerhet ved atominstallasjoner	25
4.3.2 Hovedområde 2: Behandling, lagring og deponering av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel	26
4.3.3 Hovedområde 3: Radioaktiv forurensning av nordlige områder	29
4.3.4 Hovedområde 4: Våpenrelaterte miljøfarer	30
4.3.5 Øvrig aktivitet	31
4.3.6 Årsaker til manglende måloppnåelse	31
4.4 Gjennomgang av to utvalgte prosjekter	31
4.4.1 Sikkerhetstiltak ved Kola kjernekraftverk, fase 2	31
4.4.2 Anlegg for rensing av flytende radioaktivt avfall i Murmansk	34
5 Vurderinger	38
5.1 Beskyttelse av helse, miljø og næringsvirksomhet	38
5.1.1 Organisering og styring	38
5.1.2 Måloppnåelse	39
Litteraturliste	41
Vedlegg 1: Prosjekter under Handlingsplanen	42

Forkortelser og akronymer

AMAP:	Arctic Monitoring and Assessment Programme
AMEC:	Arctic Military Environmental Cooperation
EBRD:	European Bank for Reconstruction and Development
EPA:	United States Environmental Protection Agency
FFI:	Forsvarets forskningsinstitutt
FNI:	Fridtjof Nansens institutt
GAN:	Gosatomnadzor – det russiske sivile stråleverntilsynet
GAO:	United States General Accounting Office
Goskomekologiya:	Den russiske statskomiteen for miljøvern
IAEA:	Det internasjonale atomenergibyrået
IFE:	Institutt for energiteknikk
INES:	International Nuclear Event Scale
KNPP/Kola NPP:	Kola Nuclear Power Plant
MGAN	Det russiske militære stråleverntilsynet
Minatom:	Det russiske ministeriet for atomenergi
NEFCO:	Det nordiske miljøfinansieringsselskapet
NSA:	Nuclear Safety Account (Atomsikkerhetsfondet)
Nuklid:	Interbranch Co-ordination Centre Nuklid
PSA:	Sannsynlighetsbasert sikkerhetsanalyse
SUS:	Samveldet av uavhengige stater – tidligere stater i Sovjetunionen
Veritas/DNV:	Det Norske Veritas

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

De nordlige områdene er rike på naturressurser, har store uberørte naturområder og representerer betydelige muligheter for videre økonomisk utvikling og naturopplevelser dersom de blir forvaltet på en forsvarlig måte. Samtidig finnes det i disse områdene på russisk side av grensen betydelige militære og sivile atomanlegg. Faren for uhell ved disse anleggene utgjør en reell trussel mot helse, miljø og næringsvirksomhet i Norge, og en atomulykke kan få store konsekvenser. De mulige konsekvensene av en atomulykke i nærområder ble synlige for norske myndigheter etter Tsjernobyl-ulykken i Ukraina i 1986. Havariet til den russiske atomdrevne ubåten «Komsomolets» ved Bjørnøya i 1989 forsterket frykten for ulykker ytterligere, og sammen med utslippene av atomavfall i Karahavet, ble det satt fokus på faren for atomforurensning. Ulykken med ubåten «Kursk» høsten 2000 aktualiserte igjen atomsikkerhetsarbeidet i norske nærområder.

Oppdelingen av Sovjetunionen i flere stater med atomvirksomhet og atomvåpen førte til økt fare for spredning av radioaktivt materiale og atomvåpen. Flere av de nye statene manglet en atomlovgivning og hadde liten erfaring i å takle utfordringer i forbindelse med atomvirksomhet. I tillegg fikk en i det tidligere Sovjetunionen og Samveldet av uavhengige stater (SUS-statene) en ustabil politisk og økonomisk situasjon. Behovet for bistand økte. Den politiske utviklingen førte også med seg større grad av åpenhet og større innsikt i problemer og utfordringer i disse landenes atomvirksomhet. På kort tid fikk man økt fokus på atomproblemer i Øst- og Sentral-Europa i nasjonale, regionale og internasjonale fora. Norge tok etter hvert aktivt del i en rekke internasjonale fora, både av formell og uformell karakter, med fokus på atomproblemer i Øst- og Sentral-Europa. Atomsikkerhetsfondet (NSA)¹ og Den europeiske banken for utvikling (EBRD) har mottatt tilskudd til prosjekter fra Norge.

Regjeringen la våren 1994 fram St.meld. nr. 34 (1993–94) *Om atomvirksomhet og kjemiske våpen i våre nordlige nærområder*. I forbindelse med behandlingen av meldingen ba utenrikskomiteen regjeringen om å utarbeide en handlingsplan for atomsaker. Her skulle det gå fram hvilke tiltak regjeringen mener er mest kostnadseffektive med hensyn til å fjerne trusselen om radioaktiv forurensning i våre nærområder.² I tillegg til regjeringens arbeid gjen-

nom Handlingsplan for atomsaker har ulike norske miljøorganisasjoner, delvis med økonomisk støtte fra norske myndigheter, arbeidet med atomsikkerhetsproblematikken i en årrekke.

1.1.1 Handlingsplan for atomsaker

Handlingsplan for atomsaker ble utformet i 1995 og revidert i februar 1997. Det siste reviderte vedlegget til handlingsplanen kom i januar 2000. Gjennom handlingsplanen konsentreres den norske innsatsen i hovedsak om Nordvest-Russland, men med enkelte prosjekter i de baltiske statene og i de sentral- og østeuropeiske statene. Det er satt i gang en rekke prosjekter og tiltak innenfor fire hovedområder:

- sikkerhet ved atominstallasjoner
- behandling og lagring av brukt uranbrensel og radioaktivt avfall
- radioaktiv forurensning av nordlige områder
- våpenrelaterte miljøfarer

Over Handlingsplan for atomsaker er det i perioden 1995–99 gitt tilsagn om ca. 477 millioner kroner (inkludert ca. 50 millioner kroner for perioden 1992–94), og det er lagt fram forslag om ytterligere økonomisk støtte på ca. 113 millioner kroner til noen større prosjekter. I tillegg ble det i forbindelse med 1999-budsjettet gitt tilsagnsfullmakt for bruk av ytterligere 200 millioner kroner.

En sammenligning av St.meld. nr. 34 (1993–94) og handlingsplanen viser at dokumentene har felles inndeling og omtaler samme problemområder, prosjekter og tiltak. Dette var også konklusjonen i en evaluering av handlingsplanen gjennomført av Fridtjof Nansens institutt etter oppdrag fra Utenriksdepartementet våren 2000.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med analysen er å undersøke regjeringens oppfølging av St.meld. nr. 34 (1993–94). I tillegg er det et mål å belyse hvilke resultater det kan vises til i denne sammenheng. Gjennom undersøkelsen er følgende tre problemstillinger belyst:

- 1 Hvordan er arbeidet med gjennomføringen av St.meld. nr. 34 (1993–94) organisert?
- 2 I hvilken grad er målene i St.meld. nr. 34 (1993–94) og Handlingsplan for atomsaker oppnådd?
- 3 Hva er mulige årsaker til en eventuell manglende måloppnåelse?

¹ NSA ble etablert etter initiativ fra de sju ledende industriland, G-7, for å bidra til å bedre sikkerheten ved de eldste og farligste kjernekraftverkene.

² Innst. S. nr. 189 (1993–94):10.

1.3 AVGRENSNING

Hovedanalysen er avgrenset til prosjekter under Handlingsplan for atomsaker, med hovedfokus på prosjekter i Nordvest-Russland, og omfatter en gjennomgang av samtlige prosjekter under handlingspla-

nen. Undersøkelsen identifiserer resultater i enkelte utvalgte prosjekter, og det blir foretatt vurderinger av måloppnåelsen i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. Analysen inkluderer ikke en vurdering av langsiktige effekter av atomsikkerhetsarbeidet.

2 Metode

2.1 METODISK TILNÆRMING OG GJENNOMFØRING

Riksrevisjonens undersøkelse er gjennomført i perioden 1999–2000. Problemstillingene er belyst ved dokumentanalyser, prosjektanalyser, intervjuer, besøk på Kola kjernekraftverk og besøk ved hovedkontoret til Interbranch Co-ordination Centre Nuklid (Nuklid). Revisjonskriteriene er lagt fram for Utenriksdepartementet for kommentarer.

Utenriksdepartementet har i brev av 22. januar oversendt kommentarer til rapportens revisjonskriterier og faktadel fra følgende medlemmer av embetsgruppen for atomsaker: Fiskeridepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Forsvarsdepartementet, Landbruksdepartementet, Utenriksdepartementet ved spesialrådgiver for atomspørsmål og Statens strålevern. Kommentarene var i hovedsak knyttet til mindre uklarheter i faktaframstillingen og Statens stråleverns rolle i arbeidet med handlingsplanen. I den videre bearbeidelsen er det tatt hensyn til de kommentarene som har kommet inn.

2.1.1 Dokumentanalyse

Det er foretatt en analyse av sentrale stortingsdokumenter, handlingsplaner, evalueringer, prosjektdokumentasjon og annen relevant dokumentasjon. Revisjonskriteriene er i hovedsak utledet gjennom analyse av stortingsdokumenter, dokumentasjon fra Utenriksdepartementet og fra Handlingsplan for atomsaker, samt økonomireglementet. I tillegg legges «god praksis» ut fra erfaringer med kvalitetsledelse i henhold til ISO 9000 til grunn for en prosjektanalyse. ISO 9000 er en internasjonal målestANDARD for kvalitet.

2.1.2 Gjennomgang av prosjektarkiv

Det er foretatt registreringer av 111 prosjekter under Handlingsplan for atomsaker i perioden 1995–99. Av de 111 prosjektene har 85 fått tilsagn om støtte i årene 1995–98. For 62 av dem er registreringer foretatt ut fra opplysninger i saksmapper fra Utenriksdepartementets arkiv. For de øvrige 23 prosjektene er opplysningene registrert med utgangspunkt i opplysninger gitt i Vedlegg til Handlingsplan for atomsaker, januar 1999. I tillegg til de 85 prosjektene er det registrert opplysninger om 26 prosjekter fra 1999, basert på Vedlegg til Handlingsplan for atomsaker, januar 2000 – altså til sammen 111 prosjekter.

For noen av de tidlige prosjektene, det vil si pro-

sjekter som ble satt i gang før iverksettelse av handlingsplanen, men som ble videreført under denne, forelå det i liten grad dokumentasjon i prosjektarkivet. Resultatene av prosjektgjennomgangen presenteres i kapitlene 4.3 og 4.4.

Prosjektene er kategorisert i forhold til prioriterte områder i handlingsplanen, geografi, prosjektets innretning, formål, økonomi og prosjektansvarlig. Sakspapirene ble registrert, systematisert og analysert i forhold til disse kategoriene. Viktige dokumenter og hendelser er registrert i egne oversikter. En del prosjekter er av langsiktig karakter, og noen er knyttet til utvikling av samarbeidskonstellasjoner. For slike prosjekter vil det være vanskelig å beskrive konkrete resultater. Så langt det er mulig presenteres dokumenterte resultater. Der dette ikke er mulig, presenteres ulike aktørers synspunkter på resultater og måloppnåelse.

2.1.3 Intervjuer

Det er foretatt intervjuer med ansatte i departementer og etater både på saksbehandler- og ledernivå. I følgende departementer og etater er det gjennomført intervjuer:

- Utenriksdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Forsvarsdepartementet
- Sosial- og helsedepartementet
- Statens strålevern

Dette inkluderer lederen av embetsgruppen for atomsaker og departementenes og etatenes representanter i embetsgruppen. Referatene fra intervjuene er verifisert i etterhånd av departementet/etaten. I samarbeid med Forsvarsdepartementet og det amerikanske forsvarsdepartementet er det også gjennomført intervjuer med ledelsen i Nuklid. Den norske prosjektledelsen i to konkrete prosjekter og ledelsen ved Kola kjernekraftverk er også intervjuet. I tillegg har Riksrevisjonen hatt møte med Fridtjof Nansens institutt, som på oppdrag fra Utenriksdepartementet har gjennomført en evaluering av Handlingsplan for atomsaker våren 2000.

2.1.4 Prosjektanalyse av to konkrete prosjekter

Det Norske Veritas har på oppdrag fra Riksrevisjonen utført en prosjektanalyse av to prosjekter under handlingsplanen, «Sikkerhetstiltak ved Kola kjerne-

kraftverk», fase 2 og «Anlegg for rensing av flytende radioaktivt avfall i Murmansk».³ Analysen bygger på en gjennomgang av prosjektdokumentasjon og intervju med sentrale aktører, som Utenriksdepartementet, Statens strålevern og Storvik & Co AS. I tillegg har det vært besøk på Kola kjernekraftverk hvor Statens strålevern, Riksrevisjonen og Det Norske Veritas var representert fra norsk side. Hensikten med besøket ved kjernekraftverket var å verifisere at det bistanndsfinansierte utstyret var levert og i drift i tråd med målsettingene for Kola-prosjektet, og å få tilbakemelding fra russisk hold om samarbeidet med norske aktører. I den sammenheng hadde en også møte med representanter fra ledelsen ved verket. Rapporten fra Veritas er lagt til grunn i faktabeskrivelsen.

I valget av prosjekter ble det lagt vekt på at de måtte være omfattende når det gjaldt aktiviteter, organisering og norske økonomiske bidrag. Det var et mål å velge prosjekter som ikke bare var utredningsorienterte. I tillegg skulle prosjektene være avsluttet eller i avslutningsfasen og ha geografisk nærhet til Norge. Organiseringen og gjennomføringen er vurdert opp mot «god praksis» ut fra erfaringer med kvalitetsledelse i henhold til ISO 9000. Vurderingene er tilpasset forholdene i norsk offentlig forvaltning, i Russland og i internasjonalt samarbeid. I tillegg er måloppnåelsen vurdert i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger og vedtatte mål for prosjektene.

³ Det Norske Veritas (2000).

3 Revisjonskriterier

3.1 EFFEKTIV BESKYTTELSE MOT RADIOAKTIV FORURENSNING

Det overordnede målet for norsk bistand til atomvirksomhet, jmfør St.meld. nr. 34 (1993–94) og Innst. S. nr. 189 (1993–94) *Atomvirksomhet og kjemiske våpen i våre nordlige nærområder*, er

«å beskytte helse, miljø og næringsvirksomhet mot radioaktiv forurensning og forurensning fra kjemiske stridsmidler i Russland og andre øst-europeiske stater»

Meldingen og innstillingen inneholder også målsettinger om at den norske innsatsen skal bidra til å sette samarbeidslandene i stand til selv å ta hånd om sine problemer, og at atomvirksomhet i våre nordlige nærområder må oppfylle krav nedfelt i internasjonale standarder og internasjonalt regelverk. I behandlingen av meldingen anførte Utenrikskomiteen blant annet dette:

«Siktemålet må i første omgang vera ei omfattande kartlegging av miljøkonsekvensar og finansieringsbehov. Komiteen meiner dette arbeidet bør resultere i ein handlingsplan der det går fram kva for tiltak regjeringa meiner er mest kostnadseffektive med omsyn til å fjerne trugsmålet om radioaktiv forureining av våre nærområde.»

Ved utformingen av Handlingsplan for atomsaker la Utenriksdepartementet til grunn St.meld. nr. 34 (1993–94). For handlingsplanen innebærer dette at den følger inndelingen i hovedområder slik de er angitt i stortingsmeldingen, og at den omfatter prosjekter omtalt i meldingen.

3.2 HOVEDPROBLEMOMRÅDER

Den norske innsatsen skal konsentreres på fire hovedområder. Målsettingene for de fire hovedområdene er fastslått i den reviderte Handlingsplan fra 1997 og er satt opp på denne måten:

Område 1: Sikkerhet ved atominstallasjoner

- Delta i internasjonalt samarbeid for økt sikkerhet ved bruk av kjernekraft
- Styrke kontroll- og tilsynsvirksomheten
- Støtte kostnadseffektive sikkerhetstiltak (jmfør ovenfor)
- Medvirke til redusert behov for atomenergi i Nordvest-Russland

- Utvikle og ivareta norsk kunnskap om atomsikkerhet, russiske atominstallasjoner og konsekvenser av ulykker
- Styrke systemet for tidlig varsling ved atomulykker
- Bidra til å styrke og utvide det internasjonale regelverket ved atomulykker

Område 2: Behandling, lagring og deponering av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel

- Etablere nødvendig praktisk infrastruktur og juridiske og økonomiske rammer
- Styrke det internasjonale samarbeidet for sikkerhet ved håndtering av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel (internasjonalt anerkjente prinsipper)
- Bidra til sikker håndtering, transport, lagring og deponering av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel i våre nærområder
- Bidra til miljøsikker opphugging av utrangerte atomubåter i Nordflåten, inkludert håndtering av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel
- Bidra til å eliminere atomavfallsskipet «Lepse» som strålesikkerhets- og miljøproblem
- Bidra til å bygge ut behandlings- og lagringskapasitet for radioaktivt avfall

Område 3: Radioaktiv forurensning av nordlige områder

- Videreføre arbeidet for kartlegging og vurdering av radioaktiv forurensning av de nordlige havområder
- Kartlegge og vurdere forurensningssituasjonen ved «Majak» og faren for tilførsel av radioaktiv forurensning gjennom Ob og Jenisej
- Overvåke radioaktiv forurensning i de nordlige områder

Område 4: Våpenrelaterte miljøfarer

- Arbeide for at avtalen om fullstendige kjernefysiske prøvestans trer i kraft tidligst mulig og støtte gjennomføringen av avtalen
- Hindre illegal handel med spaltbart materiale og fremme høy standard på fysisk sikring og kontroll
- Kartlegge følgene av tidligere prøvesprengninger på Novaja Zemlja og andre atomsprengninger
- Arbeide for snarlig eliminering og miljøsikker destruksjon av masseødeleggelsesvåpen

- Støtte innsats mot forsvarsrelatert forurensning i de baltiske statene
- Fremme sivil bruk av kunnskapspotensialet i det forhenværende sovjetiske atomvåpenkomplekset

Den reviderte handlingsplanen og Utenriksdepartementets brosjyre fra 1997 sier en del om handlingsplanens innretning og videre utvikling:

- Den norske innsatsen skal konsentreres om Nordvest-Russland.
- Handlingsplanen skal støtte gjennomføringen av de mest kostnadseffektive tiltakene – som er definert som de tiltakene som har akseptable og laveste kostnader per avverget stråledose og avverget mulig miljøforurensning. Dette er operasjonalisert på følgende måte: «For å understøtte valget av tiltak, må konsekvensvurderinger gjennomføres.»
- Den reviderte handlingsplanen skal videreføre det etablerte samarbeidet innenfor de fire programområdene, men styrke innsatsen for opprydding og sikring av det farlige brukte kjernebrenselet og atomavfallet (hovedområde 2). Fra og med 1997 skal andelen midler til hovedområde 2 økes.
- Handlingsplanarbeidet vil fra og med 1997 i økende grad gå over i en tiltaksfase. Andelen midler som går til konkrete investeringer skal øke fra og med 1997.

Måloppnåelsen for enkeltprosjekter under handlingsplanen vurderes i forhold til de prosjektspesifikke mål som er satt opp i søknad, tildelingsbrev og rapporter for de ulike prosjektene.

Kola kjernekraftverk

Gjennomgangen av norsk støtte til sikkerhetstiltak ved Kola kjernekraftverk, fase 2, tar utgangspunkt i den overordnede målsettingen for prosjektet om å minske risikoen for ulykker uten å forlenge kraftverkets levetid og i delmålsettingene

- redusere risikoen for uhell og utslipp
- bedre informasjonen om trusselbildet
- bedre norsk kompetanse innenfor kjernekraftindustri
- øke det internasjonale engasjementet rundt kjernekraftverket

Anlegg for rensing av flytende radioaktivt avfall i Murmansk

Gjennomgangen av den norske støtten til anlegg for rensing av flytende radioaktivt avfall i Murmansk, tar utgangspunkt i den overordnede målsettingen om å sikre formell russisk tilslutning til Londonkonvensjonen. Ved å oppgradere rensenanlegget fra 1200 m³ til 5000 m³ per år skal Russland settes i stand til å overholde forbudet mot dumping av radioaktivt avfall i havet.

3.3 TILSKUDDSFORVALTNING

I Bevilgningsreglementet (1997) heter det: «De resultater som tilsiktes oppnådd, skal beskrives i budsjettforslaget» (§ 2), og «opplysninger om oppnådde resultater skal gis i vedkommende budsjettproposisjon sammen med annen regnskapsinformasjon» (§ 13).

Mål- og resultatstyring er et av hovedprinsippene i økonomireglementet (ØR) for staten med funksjonelle krav (FK) til økonomiforvaltningen.⁴ Hvert departement skal innenfor sine ansvarsområder

- fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av vedtatt bevilgning (ØR § 3.1)
- rapportere på en hensiktsmessig måte om oppnådde resultater (ØR § 3.1)

Fordi en tilskuddsmottaker ikke kan instrueres på samme måte som en statlig virksomhet, har departementet en spesiell plikt til å

- formulere målsettinger og utarbeide oppfølgingskriterier i tråd med Stortingets intensjon med bevilgningen (ØR § 3.2)
- innhente rapporter om resultatene i henhold til oppfølgingskriteriene (ØR § 3.2). Kriteriene skal gjøre det mulig å etterprøve måloppnåelsen

Det skal fastsettes regler og retningslinjer for hver enkelt tilskuddsordning eller for grupper av ordninger avhengig av hva som er hensiktsmessig. Innholdet i reglene og retningslinjene er nærmere omtalt i funksjonelle krav fastsatt i medhold av økonomireglementet.

Departementet skal foreta evalueringer av tilskuddsordningen for å klargjøre om man oppnår fastsatte målsettinger med særlig vekt på de samfunnsmessige virkningene (ØR § 3.3). Hyppigheten av evalueringene varierer med hvor omfattende tilskuddsordningen er, og hvor stor offentlig interesse den har. Jo mindre presist det er mulig å beskrive årlige resultater, jo viktigere er det med mer omfattende evaluering (FK 11–5.3).

Fra Riksrevisjonens veiledning i revisjon av prosjektstyring (1997) benyttes følgende kriterier:

- Ved gjennomføring av prosjekter opereres det normalt med to hovedaktører, oppdragsgiver og utførende organisasjon.
- Det er viktig at det etableres en prosjektorganisasjon som er hensiktsmessig utformet og dimensjonert i forhold til størrelsen og kompleksiteten å prosjektet.

⁴ Økonomireglementet (Finansdepartementet 1996) med tilhørende funksjonelle krav trådte i kraft i 1997.

3.4 MOTTAKERANSVAR

Ansvar for å løse sikkerhetsmessige utfordringer i forbindelse med atomvirksomheten i et land ligger i første rekke hos det landet som har ansvaret for å drive slik virksomhet. Den norske bistanden skal bidra til å gjøre mottakerlandet i stand til å fjerne truslene om radioaktiv forurensning.

Graden av måloppnåelse i bistanden til atomvirksomhet kan være avhengig av støtten bistandstiltakene har i mottakerlandet. I St.meld. nr. 19 (1995–96), jamfør Innst. S. nr. 229 (1995–96) *En verden i endring*, heter det at god måloppnåelse i bistanden vil være avhengig av

- om bistandstiltakene er tilpasset lokale forutsetninger
- om det stilles krav om egeninnsats fra mottakeren
- at mottakeren har ansvar for å planlegge, gjennomføre og følge opp bistandstiltakene

I St.meld. nr. 51 (1991–92), jamfør Innst. S. nr. 195 (1991–92) *Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene*, understrekes det at

- mottakerlandenes egen politikk og egne politiske prioriteringer er blant de viktigste rammevilkårene for bistanden
- graden av enighet om målsettinger, prioriteringer og arbeidsform mellom bistandsyteren og mottakeren kan bidra til en kostnadseffektiv gjennomføring av bistanden
- en integrering av bistandstiltakene i landets egne planer kan sikre at mottakeren tar ansvaret for de valg som blir tatt, blant annet fordi dette kan bidra til en effektiv tiltaksgjennomføring og økt måloppnåelse i bistanden

4 Faktabeskrivelse

4.1 ORGANISERING OG STYRING

4.1.1 Ansvar og organisering

Det konstitusjonelle ansvaret for Handlingsplan for atomsaker ligger i Utenriksdepartementet, og midlene til arbeidet tildeles over departementets budsjettkapitler. Det er statssekretærutvalget for atomsaker som formelt godkjenner prosjektene, og som har ansvaret for den overordnede styringen av arbeidet med handlingsplanen. Den praktiske styringen blir imidlertid ivarettatt av embetsgruppen for atomsaker, som behandler søknadene i faste møter hver sjette uke. Både statssekretærutvalget og embetsgruppen er ledet av Utenriksdepartementet, ved henholdsvis statssekretæren og departementets spesialrådgiver for atomspørsmål i avdelingen for sikkerhetspolitikk og bilaterale forbindelser med SUS-landene. Foruten Utenriksdepartementet er Statsministerens kontor, Finansdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Fiskeridepartementet, Forsvarsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet representert i embetsgruppen og statssekretærutvalget. I tillegg er Statens strålevern fast medlem i embetsgruppen. Det har vært stor stabilitet i departementenes representasjon i embetsgruppen, men det er tendens til at enkelte departementer bare møter når saker de har interesse i, skal behandles.⁵

Det er avdelingen for sikkerhetspolitikk og bilaterale forbindelser med SUS-landene som har ansvaret for arbeidet med handlingsplanene i Utenriksdepartementet. Departementet er adressat for prosjektsøknader og fungerer som sekretariat for handlingsplanarbeidet. Søknadene kan komme fra medlemmene i embetsgruppen eller fra andre norske eller utenlandske aktører. Fra departementet blir søknadsdokumentene sendt embetsgruppen, som ikke foretar en egen detaljert prosjektgjennomgang, men gir sin tilråding om aksept, avslag eller ønske om mer informasjon. Embetsgruppen drøfter i liten grad den praktiske implementeringen av prosjektene. Problemer i enkelte prosjekter er imidlertid diskutert i embetsgruppen. Framdriftsrapporter blir sendt embetsgruppen til orientering.⁶ Dersom det er uenighet om en sak i embetsgruppen, blir saken overført til statssekretærutvalget, som så fatter den endelige beslutning om den videre behandlingen av prosjektsøknaden. I de øvrige sakene blir statssekretærutvalget informert om vedtakene gjennom referatene fra møtene i embetsgruppen.⁷

I 1999/2000 er det i Utenriksdepartementet satt av to årsverk til oppfølging av handlingsplanens prosjektportefølje. I møter med både Miljøverndepartementet, Utenriksdepartementet og Statens strålevern er det understreket at kapasitets- og bemanningsproblemer kan ha resultert i forsinkelser i saksbehandlingen som igjen har resultert i at tilsagn ikke er blitt skrevet raskt nok ut. I tillegg til at det var kapasitetsproblemer, ble det i møte med Statens strålevern pekt på at Utenriksdepartementet har for mange roller i arbeidet med handlingsplanen. Departementet fungerer både som politisk sekretariat og driftssekretariat med ansvar for detaljert oppfølging av prosjekter og er prosjektleder og gjennomfører for flere prosjekter. Fra Utenriksdepartementet ble det gjort oppmerksom på at det ikke er naturlig for departementet å følge opp konkrete prosjekter, blant annet fordi departementet mangler kompetanse i denne formen for prosjektstyring.

4.1.2 Organisering av samarbeidet med Russland

Det norsk-russiske samarbeidet er regulert av en rekke multilaterale og bilaterale avtaler. Rammavtalen om miljøvernssamarbeid i forbindelse med opphugging av russiske undervannsbåter som er tatt ut av marinens tjeneste i nordregionen, og om styrking av kjerne- og strålingssikkerhet, ble undertegnet 26. mai 1998. Avtalen legger rammene for samarbeid med Russland om atomsikkerhet og atomopprydning, regulerer juridiske forhold og stadfester etableringen av en felles norsk-russisk kommisjon som skal treffe tiltak for en effektiv gjennomføring av landsamarbeidet innenfor rammen av avtalen. Gjennom avtalen reguleres også retten til å gjennomføre ettersyn og kontroll med at teknisk bistand benyttes som avtalt. Den norske parten og personellet, entreprenørene, konsulentene osv. som den norske parten bruker, er unntatt fra erstatningskrav og teknisk bistand fritas fra skatt, toll og andre utgifter. Flere av prosjektene under Handlingsplan for atomsaker omtales under rammavtalen.

Det finnes ingen koordinerende enhet i Russland, og norske myndigheter må derfor samarbeide med en rekke russiske aktører på ulike nivåer, blant annet atomenergiministeriet (Minatom), utenriksministeriet, forsvarsministeriet, økonomiministeriet, det sivile stråleverntilsynet Gosatomnadzor (GAN) og det militære stråleverntilsynet (MGAN).⁸ Det er

⁵ Møte med Utenriksdepartementet 01.09.99.

⁶ Intervju med Utenriksdepartementet 03.04.00.

⁷ Ibid.

⁸ Møte med Utenriksdepartementet 01.09.99.

også etablert kontakt med fylkene Murmansk, Tsjeljabinsk og Arkhangelsk, og med sentrale og regionale miljømyndigheter.

Den viktigste statlige institusjonen i Russland innenfor kjernekraftområdet er Minatom. Minatom har ansvaret for både militær og sivil kjernekraft. Men Minatom delegerer ofte den konkrete implementeringen av prosjekter til underordnede og uavhengige organer. Viktig i denne sammenheng er Nuklid. Nuklid er en «state unitary enterprise», det vil si at det er en hundre prosent statlig eid organisasjon som er direkte ansvarlig overfor en avdeling i Minatom. Nuklid er med andre ord underordnet Minatom, men mottar likevel ingen bevilgning over statsbudsjettet. Nuklid er selv ansvarlig for å skaffe egne driftsmidler, og det innebærer at organisasjonens inntekter må komme gjennom de prosjektene Nuklid gjennomfører. Nuklid arbeider hovedsakelig innenfor to faglige hovedområder: sikkerhetsgarantier og program- og prosjektstyring, og hovedoppdragsgiver er Minatom. Hvilke oppdrag Nuklid kan ta på seg, er styrt gjennom et sett med statutter som regulerer driften av organisasjonen.⁹

Når det gjelder miljøsamarbeid, er det spesielt tre institusjoner som peker seg ut på sentralt nivå: statskomiteen for miljøvern (Goskomekologiya), det militære strålevernet (MGAN) og det sivile stråleverntilsynet (GAN). Men i slutten av mai 2000 utferdiget president Putin et dekret som innebar nedleggelse av Goskomekologiya. Porteføljen til Goskomekologiya ble da overført til naturressursministeriet, som har ansvaret for den økonomiske utnyttelsen av russiske naturressurser. GANs eksistens har ikke blitt rammet av nedleggelsen av det sentrale miljøorganet i Russland. GAN ble etablert i 1991 og fører tilsyn med den sivile delen av kjernekraftindustrien. Fram til 1995 førte det i tillegg også tilsyn med den militære kjernekraftindustrien. Tilsyn med den militære kjernekraftindustrien og de militære atomsikkerhetsprosjektene ble i 1995 overført til MGAN. Det eksisterer også en regional struktur på atom- og miljøområdet. Alle de nevnte føderale organene har regional representasjon.

Det er Utenriksdepartementets, Miljøverndepartementets og Forsvarsdepartementets oppfatning at atomsikkerhetsarbeidet skal være tilpasset behovet hos mottaker. Strategien har vært å bistå Russland i å identifisere flaskehalsen i atomsikkerhetsarbeidet. Ifølge Utenriksdepartementet har man så langt som mulig tatt utgangspunkt i russiske planer og behov når en har utformet konkrete prosjekter under handlingsplanen. Dette gjelder blant annet for sikkerhetstiltakene ved Kola kjernekraftverk. Miljøverndepartementets

representant pekte imidlertid på at det har vært dragkamper mellom ulike russiske myndigheter, noe som av og til har gjort det nødvendig med nye forhandlinger og revurdering av allerede inngåtte avtaler. Spesielt skatte- og avgiftsproblematikken og spørsmål om økonomisk ansvar om noe skulle gå galt, har vært et hinder for gjennomføringen av prosjekter. I Fridtjof Nansens institutts evaluering av handlingsplanen blir det blant annet pekt på at russiske aktører savner en dypere forståelse fra norsk side av de problemene man har i Russland.

I forbindelse med etableringen av rammeavtalen mellom Norge og Russland i 1998 ble det også lagt vekt på å samarbeide på russiske premisser, og russerne ble bedt om å komme med forslag til prosjekter. Ifølge Miljøverndepartementet er institusjons- og kompetanseoppbygging i Russland viktig fordi dette kan sette landet selv i stand til å løse egne problemer. Den norske strategi- og framtidstenkningen er avhengig av et godt samarbeid internt i Russland.

4.1.3 De ulike rollene til Statens strålevern

Statens strålevern er underlagt Sosial- og helsedepartementet og representerer den viktigste nasjonale fag- og rådgivningskompetansen på området atomvirksomhet og atomsikkerhet. Direktoratet er også prosjektansvarlig for en rekke prosjekter under handlingsplanen og gir faglige råd og vurderer strålerelaterte aspekter for mange andre prosjekter hvor de selv ikke har prosjektansvaret. I prosjekter hvor Strålevernet er prosjektansvarlig og har prosjektlederen rapporteres det etter maler fra Utenriksdepartementet. Strålevernets regnskapssystem brukes i rapporteringen i forhold til økonomi, og de ulike aktørene (underleverandører, samarbeidspartnere) bruker sine egne prosjektstyringsverktøy.

I tillegg til å være prosjektansvarlig og rådgiver har Statens strålevern som representant i embetsgruppen innflytelse på tildelingen av midler til prosjektene under handlingsplanen. Det innebærer at Statens strålevern er med på å behandle og vurdere økonomisk støtte til egne prosjekter.¹⁰ De mange oppgaver og roller Strålevernet har i atomsikkerhetsarbeidet og samarbeidet med Russland, har vært diskutert i embetsgruppen. Strålevernet har selv også tatt opp at de fra utsiden ser ut til å ha en dobbeltrolle i arbeidet med handlingsplanen.¹¹ Strålevernets ledelse opplever likevel ikke at institusjonen er i en rollekonflikt. Ledelsen betrakter Strålevernet som statens apparat for realisering av deler av handlingsplanen,¹² men peker på at dette ikke har kommet tydelig fram i organiseringen av atomsikkerhetsarbeidet. Det har vært stor grad av enighet rundt innstil-

⁹ Nuklid har ansvar for utvikling av normer, standarder, metodologi og lovverk for sikkerhetsgarantier for håndtering av sivile og militære radioaktive substanser, radioaktivt avfall og brukt atomavfall, i tillegg til å regulere sikkerhetsvurderinger, være føderalt senter for kartlegging av isotopisk produksjon og holde oversikt over nukleært avfall.

¹⁰ Dette gjelder for flere av aktørene i embetsgruppen, for eksempel Forsvarsdepartementet og Miljøverndepartementet.

¹¹ Referat fra møte i embetsgruppen 5. mai 1995, og intervju med Statens Strålevern 27.03.00.

¹² Intervju med Statens Strålevern 27.03.00.

lingene fra embetsgruppen om hvilke prosjekter som skal settes i gang, og ifølge Strålevernet har ingen av medlemmene i gruppen fremmet forbehold i saker som gjelder finansiering av prosjekter som Strålevernet står ansvarlig for. Forsvarsdepartementet har imidlertid i møte med Riksrevisjonen uttalt at det til tider kan være vanskelig å vite om Statens strålevern er konkurrent eller myndighetsutøver. Det har vært eksempler på uheldige situasjoner hvor Forsvarets forskningsinstitutt og Statens strålevern har konkurrert om midler, og hvor Strålevernet etter Forsvarsdepartementets vurdering har fått tildelt forsvarsrelaterte prosjekter.

Statens stråleverns arbeid med handlingsplanen finansieres i sin helhet av Utenriksdepartementets bevilgninger. Midlene overføres direkte fra Utenriksdepartementet til Strålevernet og inngår ikke i Sosial- og helsedepartementets tildelingsbrev til Statens strålevern og derfor heller ikke i Sosial- og hel-

sedepartementets oppfølging av Strålevernet. Det innebærer at Strålevernet rapporterer direkte til Utenriksdepartementet om bruken av denne bevilgningen. Mellom Miljøverndepartementet, som også bevilger penger til Strålevernet, på den ene siden og Sosial- og helsedepartementet og Statens strålevern på den andre er det inngått en samarbeidsavtale på området radioaktiv forurensing av det ytre miljøet.¹³ Denne avtalen innebærer at Miljøverndepartementet har ansvaret for å formulere målsettinger og styringsmekanismer når det gjelder Strålevernets faste oppgaver (oppgaver som ikke har fastsatt sluttdato, og som varer lenger enn fire år) via Sosial- og helsedepartementets tildelingsbrev. Sosial- og helsedepartementet ønsker å etablere en tilsvarende avtale med Utenriksdepartementet. Andelen prosjektmidler fra Utenriksdepartementet til Strålevernet over Handlingsplan for atomsaker har i perioder oversteg driftsmidlene fra Sosial- og helsedepartementet.

Tabell 1 Tilsagn til Statens strålevern over Handlingsplan for atomsaker sett i forhold til driftsbevilgning fra Sosial- og helsedepartementet

	1995	1996	1997	1998	1999	Totalt
Sosial- og helsedepartementet*	29,6 mill.	35,6 mill.	37,5 mill.	35,5 mill.	43,3 mill.	181,5 mill.
Tilsagn over Handlingsplan for atomsaker	63,0 mill.	4,4 mill.	18,1 mill.	23,3 mill.	55,8 mill.	164,8 mill.

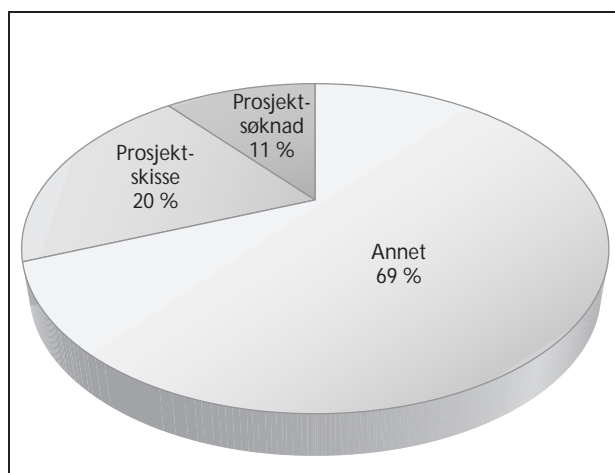
* Tallene er hentet fra St.prp. nr. 1 Sosial- og helsedepartementet i perioden fra 1995 til 1999.

I tillegg til drifts- og prosjektmidler fra Sosial- og helsedepartementet og Handlingsplan for atomsaker har Statens strålevern disponert prosjekttilskudd fra flere andre eksterne finansieringskilder. For perioden 1995–99 var totale midler kanalisert til eller via Statens strålevern ca. 380 millioner kroner. I den samme perioden utgjorde utbetalingene over handlingsplanen ca. 125 millioner kroner, som tilsvarer ca. 33 prosent av Strålevernets totale finansiering. Dette er imidlertid ikke midler som har inngått i Strålevernets ordinære drift, men er i hovedsak midler som er utbetalt til prosjekter eller prosjektrelaterte aktiviteter som Statens strålevern er eller har vært ansvarlig for. Utbetalingene over handlingsplanen ligger ca. 40 millioner kroner lavere enn tilsagnet som er gitt for perioden 1995–99. Statens strålevern opplyser at disse midlene er overført til 2000.

4.1.4 Prosjektsøknader, oppfølging og rapportering

I gjennomgangen av saksmappene til prosjektene under handlingsplanen gikk det fram at for 69 prosent av prosjektene foreligger det en prosjektsøknad, for 20 prosent av prosjektene utgjør grunnlaget for tildeling en prosjektskisse, og for de resterende 11 prosent av prosjektene foreligger det annen skriftlig dokumentasjon. For enkelte av de eldste prosjektene (fra 1995 eller tidligere) har ikke Riksrevisjonen funnet saksmapper i Utenriksdepartementets arkiv. Prosjektsøknader er mer detaljert og forpliktende enn prosjektskisser når det gjelder hva som skal gjøres i prosjektet, tidsplan og hvem som har ansvar for gjennomføring og framdrift. Det foreligger ingen avtaledokumenter for prosjektene utover Utenriksdepartementets brevkontrakter. Antall undersøkte saker (prosjekter) er 54.

¹³ Samarbeidsavtale inngått 07.04.99.



Figur 1 Prosjekter og tiltak hvor tilsagn er gitt på bakgrunn av prosjektsøknad, prosjektskisse eller annet i perioden fra 1995 til 1998 (54 saker)

Gjennomgangen av prosjektmappene viser at andelen prosjekter hvor grunnlaget for tildeling er en prosjektskisse har vært synkende i perioden 1995–98, fra 33 prosent i 1995 til 13 prosent i 1998. Andelen saker med prosjektsøknad var 13 prosent høyere i 1998 enn i 1995. I 1996 innførte Utenriksdepartementet standardvilkår for tilskudd til tiltak og utarbeidet skjema for søknad om prosjektstøtte. En regnet med at skjemaene skulle forenkle arbeidet med å fylle ut søknader ved at en fikk standardisert dem i større grad enn tidligere, effektivisere behandlingen av dem og bedre kontrollmulighetene. Når et prosjekt er avsluttet, skal det sendes inn revisorbekreftet regnskap og sluttrapport med beskrivelse av resultater og vurdering av grad av måloppnåelse på et standardisert rapportskjema utarbeidet av departementet. Standardvilkårene stiller ikke krav til hvilken informasjon som skal bekreftes av revisor, utover bekrefteelse av regnskapet. Dersom et prosjekt ikke er avsluttet i det året tilskuddet er gitt, skal det sendes inn en framdriftsrapport med revisorbekreftet oversikt over påløpte utgifter og ubenyttede midler i prosjektet. Dette gir ifølge embetsgruppens leder for lite informasjon om prosjektens status og framdrift.

Gjennomgangen av 49 utvalgte saker viser at oppfølgingskriterier er utformet i 53 prosent av sakene. For 86 prosent er det utarbeidet framdriftsrapporter. I 39 prosent av prosjektene finnes det både oppfølgingskriterier og framdriftsrapporter. Andelen prosjekter med både oppfølgingskriterier og framdriftsrapporter var høyest i 1996 (58 prosent) og lavest i 1998 (14 prosent).

Utenriksdepartementet informerer om arbeidet under handlingsplanen gjennom de årlige budsjettproposisjonene. I perioden 1995–99 er det ikke gjennomført noen årlig totalrapportering og oppsummering av arbeidet med handlingsplanen. Det er heller ikke laget en årlig oppdatert oversikt over framdrift og utbetalinger i prosjektene. Utenriksdepartementet opplyser at det ikke er fornøyd med dagens rapportering. Fra 2000 er det utarbeidet en egen årsrapport for samarbeidsprogrammet med Sentral- og Øst-Europa og Handlingsplan for atomsaker.¹⁴ I årsrapporten har Utenriksdepartementet informert om enkeltprosjekter, hvordan bevilgningen er utnyttet, og organiseringen av det internasjonale samarbeidet i forbindelse med handlingsplanen. I St.meld. nr. 8 (1999–2000), *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, er det informert om russiske planer om økt satsning på kjernekraftverk. Det innebærer bygging av nye kjernekraftverk og en forlengelse av levetiden til eksisterende atomreaktorer.

På oppdrag fra Utenriksdepartementet ble det første halvår 2000 gjennomført en ekstern evaluering av Handlingsplan for atomsaker. I mai 2000 presenterte i tillegg Strålevernet en gjennomgang av den norske bistanden til Kola-kraftverket. Det er ikke gjennomført andre evalueringer av handlingsplanen eller enkeltprosjekter under handlingsplanen.

Handlingsplan for atomsaker er revidert en gang siden den først ble presentert i 1995. Både den generelle delen og prosjektdelen ble revidert i 1997. Utenriksdepartementet har i tillegg utarbeidet vedlegg til handlingsplanen i januar 1999 og januar 2000. Vedleggene gir oversikt over planer, aktiviteter og prosjekter under Handlingsplan for atomsaker.

4.2 HANDLINGSPLANENS INNRETNING

4.2.1 Antall prosjekter, tilsagn og utbetalinger

Under Handlingsplan for atomsaker er det ført opp 111 prosjekter i perioden 1995–99. For noen av prosjektene foreligger det budsjettplaner, mens enkelte andre prosjekter har fått støtte gjennom flere år. I handlingsplanen skilles det ikke mellom de prosjektene som har fått tilsagn, og den som det planlegges å gi tilsagn om midler til, det vil si prosjekter hvor det foreligger forslag til budsjett. Utenriksdepartementet opplyser at det er gitt tilsagn om 477 millioner kroner under handlingsplanen.¹⁵ I tillegg kommer forslag og planer om støtte til enkelte større prosjekter på ca. 113 millioner kroner.

¹⁴ UD (2000b).

¹⁵ Opplysningene er hentet fra Utenriksdepartementets tallmateriale.

Tabell 3 Antall prosjekter, fordelte midler og prosentvis andel av fordelte midler i perioden 1995–99

År	Antall prosjekter	Fordelte midler mill. kr	Andel av fordelte midler i prosent pr. år
1995*	23	138,2	24
1996	19	103,2	17
1997	23	103,5	18
1998	20	66,7	11
1999	26	178,6	30
Sum	111	590,2	100

* For 1995 er det her ført opp en del prosjekter som fikk tilsagn om støtte i 1993 og 1994 på 50 millioner kroner. Disse prosjektene er også ført opp i handlingsplanen.

Det er fordelt midler til rundt 20 prosjekter hvert år. De årlige beløpene under handlingsplanen varierer noe, med lavest andel i 1998 (11 prosent av det totale beløpet) og høyest i 1999 (30 prosent av det totale beløpet). At 1999-tallene ligger så høyt, kommer av at de inneholder både tilsagn og planer om støtte til enkelte større prosjekter (blant annet ca. 72 millioner kroner til lager for radioaktivt avfall på Kola). De faktiske utbetalingene lå høyest i 1997 og 1998.

Representanter fra Utenriksdepartementet, Miljøverndepartementet og Forsvarsdepartementet har i intervjuer pekt på at midlene i startfasen av arbeidet med handlingsplanen lå på et høyt nivå i forhold til hvilke aktiviteter det var realistisk å få satt i gang. Det har vært vanskelig å realisere prosjekter i Russland, og ofte har det oppstått problemer i forbindelse med framdriften i større investeringsprosjekter. De høye bevilgningene i startfasen resulterte i et stort mindreforbruk som igjen førte til høye overførte bevilgninger fra ett budsjettår til påfølgende år. Det var blant annet på denne bakgrunn at Utenriksdepartementet i forbindelse med 1999-budsjettet ba Stortinget om en tilsagnsfullmakt på 200 millioner kroner. I tillegg opplyser Fiskeridepartementet at det også var hensiktsmessig å be om en tilsagnsfullmakt istedenfor en bevilgning, fordi samarbeidet med Russland har en slik karakter at det ofte kan gå lang tid mellom tilsagnstidspunkt og tid for utbetaling.

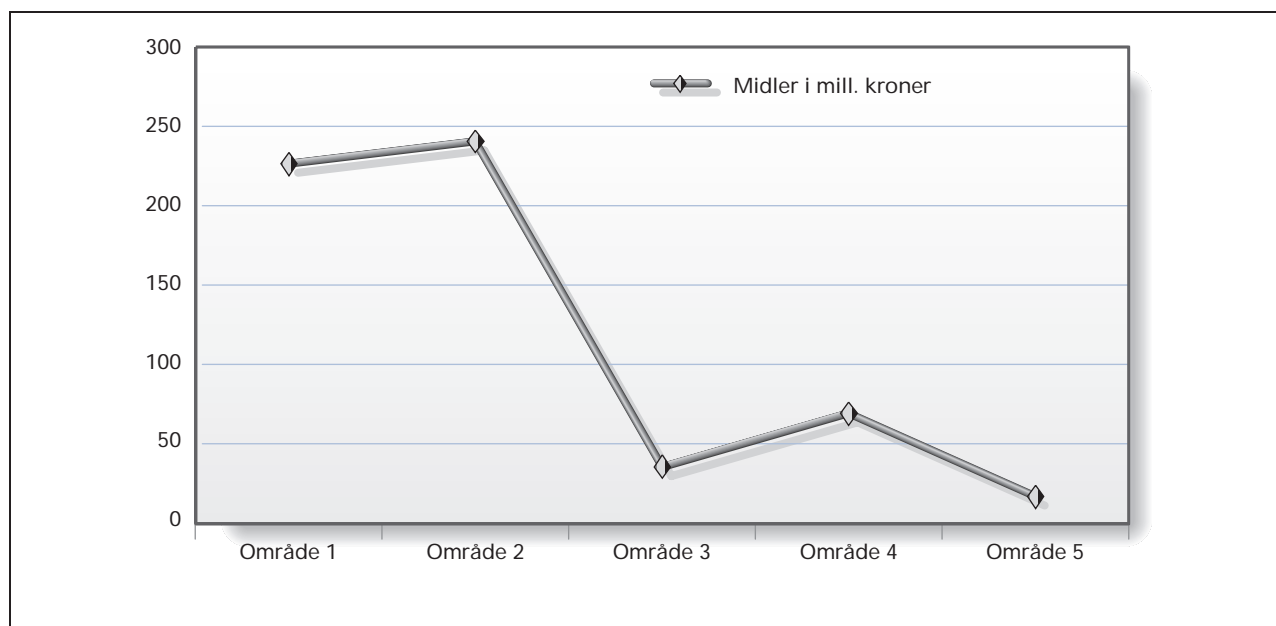
De høye bevilgningene i starten av atomsikkerhetsarbeidet førte ifølge embetsgruppens leder og Forsvarsdepartementets representant til en liberal behandling av søknadene i denne fasen. Men flere av de intervjuede har pekt på at budsjettsituasjonen etter hvert ble strammere, spesielt i 1998. Ifølge Utenriksdepartementet var det i 1998–99 en målsetting å få brukt opp tidligere bevilgede midler. I løpet av 1999 ble tidligere års mindreforbruk, ca. 61 millioner kroner, utbetalt til igangsatte prosjekter. Det ble ikke tildelt budsjettmidler for utbetaling til nye prosjekter i 1999, men benyttet tilsagnsfullmakt for 105 millioner kroner for utbetaling i påfølgende år.

4.2.2 Fordeling på handlingsplanens hovedområder

I handlingsplanen er de fleste prosjektene plassert i forhold de fire problemområdene 1 Sikkerhet ved atominstallasjoner, 2 Behandling og lagring av brukt uranbrensel og radioaktivt avfall, 3 Radioaktiv forurensning av nordlige områder, 4 Våpenrelaterte miljøfarer (St.meld. nr. 34 [1993–94]). I tillegg er enkelte prosjekter plassert i en egen gruppe med betegnelsen «Diverse prosjekter».

I perioden 1995–99 er det gitt tilsagn til flest prosjekter under hovedområde 2, behandling, lagring og deponering av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel (32 prosjekter). Det er også gitt tilsagn til relativt mange prosjekter under hovedområde 1, sikkerhet ved atominstallasjoner (24 prosjekter) og hovedområde 3, radioaktiv forurensning av nordlige områder (22 prosjekter). Hovedområde 4, våpenrelaterte miljøfarer, ligger lavest med 15 prosjekter. Mens antall prosjekter stort sett er jevnt fordelt på hovedområdene, er midlene skjevt fordelt.

Av de 590,2 millionene som er fordelt over handlingsplanen, er prosjekter under hovedområdene 1 og 2 tildelt henholdsvis 226,6 millioner og 240,8 millioner kroner. Disse beløpene tilsvarer 79 prosent av midlene. Prosjekter under hovedområdene 3 og 4 er tildelt 36,2 millioner og 70,1 millioner kroner som utgjør 6 og 12 prosent av midlene. Av representantene i embetsgruppen vurderte alle denne fordelingen som tilfredsstillende. Imidlertid pekte Forsvarsdepartementets representant på at de reelle bevilgningene til den militære delen av handlingsplanen ikke står i forhold til den vekten som er lagt på den militære delen i handlingsplanens målsettinger, og Strålevernet opplyser at det sammen med Sosial- og helsedepartementet, Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet har foreslått å satse mer på helse og miljø.



Figur 2 Midler i perioden fra 1995 til 1999 fordelt etter hovedområder i handlingsplanen¹⁶

4.2.3 Prosjektene størrelse

De fleste prosjektene under handlingsplanen, det vil si 86 prosent, har fått tilsagn på mindre enn 10 millioner kroner. Hoveddelen av midlene (73 prosent av

midlene) har gått til 15 prosjekter på 10 millioner kroner eller mer. Tabell 3 viser at mer enn halvparten av prosjektene under handlingsplanen har en kostnadsramme på under 2 millioner kroner.

Tabell 4 Prosjekter og midler i perioden 1995–99 fordelt etter størrelse (110 registreringer)

Prosjektstørrelse	Antall prosjekter	Midler totalt i mill. kr
Under 500 000 kroner	31	5,5
500 000 til 2 millioner kroner	31	29,3
2–10 millioner kroner	33	122,8
Over 10 millioner kroner	15	432,6
Sum	110	590,2

Utenriksdepartementet har uttalt at antallet småprosjekter bør reduseres, og at det nå er viktig å få etablert en enklere prosjektforvaltning. Departementet ønsker færre involverte i prosjektene og en enklere administrasjon. Statens strålevern mener på sin side at det er klokt å ha mange små prosjekter fordi det lettere gir resultater, og fordi det er viktig å beholde bredden i prosjektporteføljen. Både Miljøverndepartementet og Forsvarsdepartementet har hatt ansvaret for relativt små prosjekter. Ifølge Forsvarsdepartementets representant i embetsgruppen har det ikke vært noen prinsipiell diskusjon i forhold til om man bør bidra med økonomisk støtte til små eller store prosjekter under handlingsplanen.

4.2.4 Prosjektene innretning

Formål og innretning for prosjektene under handlingsplanen varierer. I 35 prosent av prosjektene som ble satt i gang i perioden 1995–99, har hovedmålet vært utredning. Innenfor hovedområdene 1, sikkerhet ved atominstallasjoner, og 2, lagring og håndtering av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel, finnes det både utrednings-, samarbeids- og investeringsprosjekter. På hovedområde 3, radioaktiv forurensning av nordlige områder derimot, er de fleste prosjektene utredningsprosjekter, og det finnes ingen investeringsprosjekter innenfor dette hovedområdet. Også på hovedområde 4, våpenrelaterte miljøfarer, er det flere utredningsprosjekter, men også enkelte informasjon/opplæringsprosjekter, samarbeidsprosjekter og investeringsprosjekter. Gruppen «Diverse prosjekter» inneholder både informasjon og opplæringsprosjekter, samarbeidsprosjekter og

¹⁶ Tallene er hentet fra «Vedlegg til Handlingsplan for atom-saker. Oversikt over tiltak og prosjekter» januar 1999 og januar 2000. (Utenriksdepartementet 1999 og 2000).

utredningsprosjekter. Nesten 70 prosent av midlene er tildelt investeringsprosjekter (405 millioner kroner). Omtrent en fjerdedel av midlene (23 prosent) har gått til utredningsprosjekter (137 millioner kroner). Bare noen få prosent av midlene har gått til samarbeid (5 prosent og 30 millioner kroner) og informasjon og opplæring (2 prosent og 10 millioner kroner). Hoveddelen av midlene har annethvert år gått til enten investering eller utredning.

4.2.5 Geografisk fordeling

Midlene fra handlingsplanen går til prosjekter rettet mot forskjellige distrikter, land og regioner, men noen prosjekter og tiltak er rettet mot flere geografiske områder. Derfor er beregningene foretatt på bakgrunn av antall registreringer i hver kategori, og ikke på bakgrunn av antall prosjekter. Over halvparten av prosjektene og hoveddelen av midlene går til prosjekter i Russland.

Tabell 5 Prosjekter og midler rettet mot forskjellige geografiske områder i perioden 1995–99

Geografisk område	Prosjekter		Midler (i mill. kr)	
	Antall	Prosent	Beløp	Prosent
Russland	72	51,8	430	72,9
Baltikum, Øst-Europa og SUS-landene	20	14,4	99	16,8
Nordlige havområder og Arktis	25	18,0	33	5,6
Andre	22	15,8	28	4,7
Sum	139	100	590	100

Gjennom intervjuene har medlemmene i embetsgruppen uttrykt tilfredshet med at en stor andel av midlene er tildelt prosjekter rettet mot Nordvest-Russland og nordlige havområder. I tillegg til problemene i Russland identifiserer St.meld. nr. 34 (1993–94) også problemer i Baltikum og ved St. Petersburg. Dette er fulgt opp gjennom konkrete prosjekter i handlingsplanen. Strålevernet har pekt på at det også er gitt støtte til prosjekter som er lagt til mer perifere områder, for eksempel Ukraina (Tsjernobyl), Armenia, Slovakia og et prosjekt i Nord-Korea.

4.2.6 Prosjektansvar

For 84 av 85 prosjekter fra perioden 1995–98 er det registrert hvilken organisasjon (institusjon eller selskap) som er prosjektansvarlig. I de fleste tilfellene er det én organisasjon som står oppført som ansvarlig, men i enkelte saker er ett departement (enten Utenriksdepartementet eller Miljøverndepartementet) oppført som prosjektansvarlig sammen med Statens strålevern. For disse sakene er det tatt utgangspunkt i at departementet er overordnet prosjektansvarlig organisasjon.

Statens strålevern er prosjektansvarlig for 40 prosent av de 84 undersøkte prosjektene under handlingsplanen (34 prosjekter). Utenriksdepartementet og Kværner har ansvaret for 7 prosent av prosjektene (6 prosjekter) hver. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og Forsvaret for øvrig har ansvaret for 8 prosent av prosjektene (7 prosjekter). For de resterende 38 prosent av prosjektene er ansvaret lagt til en del forskjellige norske myndigheter og fagmiljøer (23 prosjekter) eller til organisasjoner i andre land (8 prosjekter).

Strålevernet som har ansvaret for flest prosjek-

ter, har også fått tilsagn om størst andel av midler under handlingsplanen (35 prosent). Strålevernet har hatt en koordinerende rolle i mange av sine prosjekter, der Strålevernet har fått dekket sine utgifter til prosjektledelse osv., mens øvrige midler er fordelt til underleverandører og samarbeidspartnere. Kværner Maritime AS er det selskapet som har fått mest midler til prosjektgjennomføring; det vil si 19 prosent av midlene. FFI og Forsvaret har fått ansvar for en relativt liten del av midlene (3 prosent). Utenriksdepartementet er satt opp som ansvarlig for gjennomføring av prosjekter og tiltak som til sammen utgjør 23 prosent av midlene. Flere av disse prosjektene er rene pengeoverføringer for eksempel til EBRDs atom-sikkerhetsfond, sikring av Tsjernobylsarkofagen og støtte til norsk deltakelse i «Det internasjonale vitenskaps- og teknologisenteret» i Moskva.

I de 84 prosjektene er det registrert 179 samarbeidspartnere. Omtrent en tredjedel av samarbeidspartnere er russiske, baltiske eller østeuropeiske aktører. Omtrent like ofte er samarbeidspartnere norske myndigheter og fagmiljøer. Andre europeiske myndigheter, EU, USA og internasjonale organisasjoner utgjør også ca. en tredjedel av samarbeidspartnere. Det er Kværner som i størst grad har russiske, baltiske og østeuropeiske samarbeidspartnere. Over halvparten av Kværners samarbeidspartnere i prosjektene under handlingsplanen er organisasjoner og aktører i Russland, Baltikum eller Øst-Europa for øvrig. For Utenriksdepartementet er det andre europeiske land og EU som oftest er samarbeidspartnere i prosjektene. Statens strålevern har omtrent like mange russiske, baltiske og østeuropeiske samarbeidspartnere som norske samarbeidspartnere (myndigheter og fagmiljøer). Det samme gjelder for FFI og Forsvaret.

4.3 RESULTATER AV ARBEIDET MED HANDLINGSPLANEN OG MÅLOPPNÅELSE

4.3.1 Hovedområde 1: Sikkerhet ved atominstallasjoner

Prosjektene under hovedområde 1 er i hovedsak rettet mot sikringstiltak ved atominstallasjoner, blant annet på Kola, i Litauen (Ignalina), i St. Petersburg og i Ukraina (Tsjernobyl). Noen prosjekter er bilaterale, mens andre er trilaterale og multilaterale. Innenfor hovedområde 1 er det satt i gang 24 prosjekter og tildelt ca. 227 millioner kroner i perioden fra 1995 til 1999. Det bilaterale prosjektet «Sikkerhetstiltak ved Kola kjernekraftverk» har fått hoveddelen av midlene. Dette prosjektet gjennomgås i kapittel 4.4.

Norsk støtte innenfor hovedområde 1 har hovedsakelig fokusert på sikkerhetstiltak ved kjernekraftverkene, og de fleste av disse tiltakene er gjennomført og gjennomføres etter planene som ble lagt for dem. Ifølge sentrale aktører, blant annet Strålevernet, har dette arbeidet gitt Norge større innsikt i hva russiske myndigheter legger til grunn i sin sikkerhetsforvaltning, og bidratt til å øke den norske atom-sikkerhetskompetansen. Norsk og internasjonal innsats overfor Russland har imidlertid ikke bidratt til reelle planer om stenging av gamle reaktorer.

Norsk støtte til EBRD-prosjekter

Gjennom handlingsplanen er det gitt støtte til Atom-sikkerhetsfondet (NSA) og Tsjernobylfondet administrert av EBRD. EBRDs fond har som målsetting å bedre sikkerheten ved de eldste og farligste kjernekraftverkene i Øst-Europa under forutsetning av at de stenges så snart som mulig. Norge har bidratt med 69,5 millioner kroner til fondene.

I 1994 satte NSA i verk en internasjonal Handlingsplan med sikte på å stenge Tsjernobyl kjernekraftverk. Totalprosjektet ble anslått å koste 118 millioner ECU (som tilsvarer ca. 987 millioner norske kroner i 1994). Det ble i 1996 undertegnet en avtale mellom EBRD og Ukraina om å stenge Tsjernobyl kjernekraftverk innen år 2000. En av de to reaktorene ble stengt i 1996. Men å legge ned kjernekraftanlegget vil ifølge Utenriksdepartementet føre til mangel på arbeidsplasser i området. Videre arbeid med å stenge og legge ned kraftverket er derfor fra Ukrainas side betinget av videre pengestøtte til alternative arbeidsplasser og sosiale tiltak for lokalbefolkningen.

Norge ga i 1997 tilsagn om 36,5 millioner kroner (USD 5 millioner) til et prosjekt for å reparere overbygningen over den ødelagte ulykkesreaktoren ved Tsjernobyl kjernekraftverk. Totalprosjektet er beregnet til USD 800 millioner og omfatter forsterkning av sarkofagen og sosiale tiltak i forhold til lokalbefolkningen. Finansieringen av ca. USD 650

millioner er sikret gjennom to giverkonferanser, og G7-statene og EU er de vesentligste bidragsyterne. Prosjektet blir administrert av EBRD/NSA og styrt gjennom en giverkomité hvor Norge er medlem.

Utenriksdepartementet er representert i EBRDs atomsikkerhetsfond og Tsjernobylfondet. Det er møter hvert kvartal og egen kvartalsrapportering fra prosjektene. Ifølge Utenriksdepartementet er prosjekter som gjennomføres i EBRD-regi solide når det gjelder prosjektgjennomføring, styring og kvalitetssikring. Ut fra dette har Utenriksdepartementets representant i fondet i liten grad formidlet resultatene i prosjektene til embetsgruppen.¹⁷ Ifølge embetsgruppens leder vil det ikke bli bevilget ytterligere norske midler til atomsikkerhetsfondet.

Atomsikkerhetsfondets prosjekter i Russland er under avvikling. Det er gjennomført sikkerhetsutbedringer ved russiske atomkraftverk, blant annet Kola kjernekraftverk, men Russland har ikke lagt fram noen reelle planer om å stenge gamle reaktorer. Russland vedtok tvert imot våren 2000 en opptrappingsplan for bruk av atomkraft over de femti neste årene.

Varslingsprosjektene

Fra handlingsplanen er det bevilget 4,28 millioner kroner til forbedring av kommunikasjonslinjer og oppkobling av målestasjoner i Nordvest-Russland til det norske varslingsnettet. Arbeidet med de norske prosjektene er søkt koordinert med andre aktører i målenettverksprosjekter i regionen. Statens strålevern har blant annet inngått en samarbeidsavtale med finske strålevernsmyndigheter.

Det er etablert en ny målestasjon i nærheten av Kola kjernekraftverk og opprettet et nytt driftssikkert kommunikasjonsnett ved kjernekraftverket som er planlagt å skulle utgjøre en stamme i et framtidig integrert måle- og varslingsnett i Nordvest-Russland. Kjernekraftverkets kommunikasjon eksternt er vesentlig forbedret, men manglende avtaleverk har hindret arbeidet for automatisk utveksling av måledata. Norge er nektet direkte leseadgang til den oppsatte målestasjonen, men kan få oversendt måledata på diskett ved anmodning.

I 1997 ble det gitt støtte til arbeid med å få etablert en avtale med Russland om automatisk utveksling av måledata og i neste fase oppbygging og utvidelse av målenettet i Nordvest-Russland. Høsten 1998 ble en norsk-russisk ekspertgruppe enig om et avtaleutkast, men avtalen er fortsatt ikke undertegnet av myndighetene i Moskva. Første fase i prosjektet har tatt lenger tid og blitt dyrere enn planlagt, og Strålevernet har oppgitt at prosjektet har trukket ut i tid på grunn av russernes problemer med å akseptere utkast til avtaletekst. Fase to i prosjektet er imidler-

¹⁷ Intervju med Utenriksdepartementet 04.04.00

tid påbegynt ved at en kommunikasjonsserver er blitt utplassert for prøvekjøring ved to målestasjoner i Murmansk, og at Norge har fått en foreløpig adgang til å lese målinger på disse stasjonene. Strålevernet hevder at nye målestasjoner i Russland bare vil bli finansiert dersom Norge sikres retten til å lese måleresultatene, og Strålevernet anser et solid avtaleverk med russerne som vesentlig for å skape trygghet for prosjektene og russisk eierforhold til dem.

Alternative energikilder

I behandlingen av St.meld. nr. 34 (1993–94) la Stortinget vekt på at Norge skal arbeide for å utvikle alternative energikilder i Russland.¹⁸ Ifølge embetsgruppens leder ble prosjektet «Studier og tiltak vedrørende bruk av alternative energikilder» satt opp i handlingsplanen ut fra et politisk ønske om å utvikle aktivitet vedrørende alternative energikilder. Det er ikke bevilget penger til prosjektet over handlingsplanen.

Fylkesmannen i Finnmark har gjennomført prosjektet «Ny strømkilde til russisk fyrlykt» med et budsjett på i underkant av tre millioner kroner finansiert over handlingsplanen. Prosjektet skal vise hvordan sterke radioaktive energikilder som i dag brukes til å drive en del russiske fyr langs kystene i nord, kan erstattes med konvensjonelle energikilder som batterier og solceller. Gjennomføringen av prosjektet i inneværende år innebærer at ingen fyrlykter i den russiske delen av Varangerfjorden vil være drevet med radioaktiv kilde. Det er ikke gjennomført ytterligere prosjektrettet aktivitet knyttet til alternative energikilder gjennom arbeidet med handlingsplanen.

Konsekvenser av økt sikkerhetssamarbeid

Det er også gjennomført prosjekter hvor målet er å styrke samarbeidet mellom norske og russiske atomtilsynsmyndigheter. Dette er knyttet til tilsynet med sikkerheten ved russiske kjernekraftverk. I tillegg er det gjennomført en norsk-russisk konsekvensanalyse av en eventuell ulykke ved Kola kjernekraftverk.

Arbeidet med handlingsplanen har etter Utenriksdepartementets oppfatning gitt Norge større innsikt i det politiske miljøet i Russland og større innsikt i hva russiske myndigheter legger til grunn i forhold til sikkerhetsforvaltningen.¹⁹ Strålevernet trekker fram at midlene til atomsikkerhetsarbeidet har bidratt til å øke Strålevernets kompetanse og dessuten ført til økt samarbeid med andre land.²⁰ Flere prosjekter har en norsk-amerikansk akse, og Strålevernet mener det hadde vært vanskelig å få til samarbeid med USA uten bidragene fra handlingsplanen.

Handlingsplanen har også etter Strålevernets vurdering gitt økt fokus på problemkomplekset i nordområdene, også i EU-kommisjonen, og prosjektene har bidratt til en merverdi ved økte bevilgninger fra flere land. Gjennom Finlands formannsskap i EU fikk man gjennomslag for at den «nordlige dimensjonen» også skulle omfatte nordområdene – ikke bare Østersjøen. Dette har ifølge Statens strålevern bidratt til å gjøre det lettere å få midler fra EU til prosjekter i nordområdene.²¹

4.3.2 Hovedområde 2: Behandling, lagring og deponering av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel

På hovedområde 2 er det i perioden 1995–99 satt i gang 32 prosjekter, som tilsvarer 29 prosent av prosjektene under handlingsplanen. Disse prosjektene har fått tildelt rundt 241 millioner kroner.

Opphopping av ulike typer radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel er et betydelig problem i Nordvest-Russland, og eksisterende lagerkapasitet er på det nærmeste fullt utnyttet.²² En del av avfallet stammer fra drift og vedlikehold av Kola kjernekraftverk og fartøyene i atomisbryterflåten, men betydelige mengder kommer også fra militær virksomhet gjennom de utrangerte atomubåtene i Nordflåten. I 1996 var over 70 atomubåter tatt ut av tjeneste i Nordflåten, og 52 av dem lå med brukt brensel ombord.²³ Det er også store mengder brukt kjernebrensel og radioaktivt avfall på Nordflåtens tekniske baser, for eksempel i Andrejev-bukta og om bord i servicefartøyer.²⁴

Det er satt i gang prosjekter knyttet til internasjonalt samarbeid, utredning og konkrete investeringer. Det er gjennomført flere prosjekter med utgangspunkt i rammeavtalen om prosjektsamarbeid for økt atomsikkerhet i forbindelse med opphugging av atomubåter.

Norge har tatt et internasjonalt initiativ for å eliminere atomavfallsskipet «Lepse» som strålesikkerhets- og miljøproblem, men dette har ikke resultert i konkrete tiltak. Det har vært lite framdrift i prosjektet, blant annet som følge av problemer med å inngå rammeavtaler med Russland. Også innenfor AMEC-samarbeidet (Arctic Military Environmental Cooperation) har det vært problemer i forbindelse med inngåelse av en overordnet juridisk avtale. Under hovedområde 2 er det også gitt støtte til prosjektet «Anlegg for rensing av flytende radioaktivt avfall i Murmansk». Dette prosjektet blir nærmere gjennomgått i kapittel 4.5, mens de andre større prosjektene under dette hovedområdet omtales nedenfor.

¹⁸ Innst. S. nr. 189. (1993–94).

¹⁹ Intervju med Utenriksdepartementet 03.04.00

²⁰ Intervju med statens strålevern 27.03.00.

²¹ Intervju med Statens strålevern 27.03.00.

²² UD(1996b).

²³ UD(1996).

²⁴ UD(1997b).

Opphugging av utrangerte atomubåter

Prosjektene knyttet til opphugging av utrangerte atomubåter er tildelt hoveddelen av midlene under hovedområde 2. Det er Kværner Maritime AS som har vært prosjektansvarlig for de fleste av disse prosjektene. Arbeidet startet i 1995 med en gjennomgang og beskrivelse av russiske planer for opphugging av utrangerte atomubåter i Nordflåten (8,75 millioner kroner). Denne studien var et samarbeid mellom Kværner, det russiske selskapet RKK Enerzia, en gruppe russiske militære og sivile eksperter og norske eksperter fra Statens strålevern og Forsvarets forskningsinstitutt. Studien anbefalte ulike tiltak for å avhjelpe miljømessig viktige flaskehalser i opphuggingsprosessen, og identifiserte mulige miljøvernrelaterte fellesprosjekter.²⁵

Norske og russiske myndigheter arbeidet videre med disse anbefalingene, og samarbeidet med Russland innenfor dette feltet er nå forankret i den tidligere omtalte rammeavtalen fra 1998. Med utgangspunkt i rammeavtalen er det gjennomført et prosjekt knyttet til reparasjon og oppgradering av to eksisterende lagertanker for flytende radioaktivt avfall i Severodvinsk. Prosjektet med et budsjett på 36,2 millioner kroner er gjennomført uten forsinkelser til en kostnad på 5,7 millioner kroner under budsjettet.²⁶ Kværner Maritime AS har her hatt hele ansvaret, styrt alle anbud og hatt en prosjektleder på stedet for å sikre progresjon i arbeidet.

Et annet investeringsprosjekt som er gjennomført, er byggingen av fire spesialjernbanevogner for transport av brukt kjernebrensel. Vognene skal brukes i transport fra terminal i Murmansk eller Severodvinsk til Majak-anlegget i Ural, hvor kjernebrenselet forutsettes mellomlagret, eventuelt repressert. Budsjettet for prosjektet er på i underkant av 25 millioner kroner. Ifølge FNIs evaluering har det vært visse samarbeidsproblemer mellom Moss Maritime AS og Nuklid, som er hovedkontraktør på russisk side. Problemene gjelder endringer av blant annet eierskap til vognene og mangel på respekt for allerede inngåtte avtaler.²⁷ Jernbanevognene er ferdigstilt, men det foreligger ikke informasjon om hvorvidt vognene er i drift. Men Russland har lagt fram planer våren 2000 for etablering av midlertidig lagring av atomavfall på Kola i stedet for å frakte avfallet til Majak.²⁸

Innenfor dette området er det imidlertid flere eksempler på prosjekter hvor det har vært uenighet mellom de norske og de russiske aktørene om konklusjoner og valg av løsninger. Det har skjedd selv om at prosjektene har vært avklart gjennom rammeavtalen. Dette gjelder for utredning av behov og eventuelt design av et nytt mellomlager for brukt

kjernebrensel ved Majak-anlegget i Ural, utredning av et lager for fast radioaktivt avfall på Kola og bygging av spesialfartøy for transport av brukt kjernebrensel. Et slikt spesialfartøy skal kunne transportere brukt kjernebrensel og annet atomavfall fra utrangerte atomubåter på Kolakysten til en omlastingsterminal på land. Deretter skal det brukte kjernebrenselet plasseres i transportkonteinere som tilfredsstiller IAEAs sikkerhetskrav, med sikte på videre jernbanetransport. Utredningsfasen er avsluttet, men ifølge sakspapirene har den russiske parten (Minatom) vært usikker på om det bør bygges et nytt skip. Det har derfor vært diskusjoner rundt ombygging av et gammelt skip, «Amur», til dette formålet, blant annet for å spare penger. I samtale med Utenriksdepartementet har vi fått opplyst at Norge ikke er interessert i å bidra økonomisk hvis det ikke blir bygd et nytt skip. Dette skal russerne ha akseptert, og det er vedtatt å bygge et nytt skip til ca. 120 millioner kroner.²⁹ Forsvarsdepartementet er skeptisk til prosjektet blant annet fordi skipet kan brukes i forbindelse med ordinær drift av atomubåter.³⁰

Fase 1 av prosjektet «Lager for fast radioaktivt avfall på Kola» dreier seg om en felles utredning av lagringalternativer for radioaktivt avfall fra opphuggingen av utrangerte atomubåter ved anlegg på Kola. Senere kan prosjektet også omfatte deltakelse i etableringen av et miljøsikkert lager, fase 2. Det er budsjettet med 0,4 millioner USD for fase 1 og 9 millioner USD for fase 2, og Norge arbeider nå for teknisk og finansiell deltakelse også fra andre land.³¹

Studien av behovet for og eventuelt design av et nytt mellomlager for brukt kjernebrensel ved Majak-anlegget i Ural er også gjennomført. Minatom er ifølge sakspapirene holdt orientert, men har ikke akseptert konklusjonene i utredningen. Ut fra sakspapirene er det vanskelig å se hvordan den russiske siden er trukket med i utredningsarbeidet. Det går blant annet fram at ledelsen ved Majak-anlegget har vært lite informert om utredningen. Det er ikke gjennomført noen vurdering av miljøkonsekvenser som del av utredningen. Det er uenighet om valg av løsninger i dette prosjektet. På russisk side ønsker de å etablere et våtlager, mens norske deltakere i prosjektet har gått inn for et tørrlager, som de i utgangspunktet vurderer som sikrere. Et tørrlager vil minske behovet for gjenvinning ved at lagringen kan være mer permanent. Russerne har vært tilbakeholdne med å gå inn for et tørrlager ettersom det blant annet kan få konsekvenser for arbeidsplassene i Majak i Ural. Lageret er planlagt på militært område.³²

Ett av de prosjektene det ifølge embetsgruppens leder har vært store problemer knyttet til, er «Tømming og ikke videre bruk av det miljøfarlige lageret

²⁵ UD (2000a).

²⁶ Hønneland & Moe (2000):38–39.

²⁷ Ibid.: 37–38.

²⁸ Bellona (2000).

²⁹ Intervju med Utenriksdepartementet 03.04.00.

³⁰ Intervju med Forsvarsdepartementet 31.03.00.

³¹ Intervju med Utenriksdepartementet 03.04.00.

³² Ibid.

for brukt kjernebrensel i Andrejevbukta». Dette er også et prosjekt under rammeavtalen. Graving av grøfter til 6 millioner kroner for å hindre radioaktivt vannsig er utført. Det skal deretter bygges tak på et lager, og brukt brensel skal fjernes. Men denne delen av prosjektet er ikke satt i gang fordi Norge ikke vil bidra med ytterligere midler før norske representanter får adgang til anlegget og innsyn i prosjektet. På bakgrunn av dette har det vært stopp i prosjektet. I desember 2000 ble det imidlertid av russiske myndigheter på høyt politisk nivå gitt tilsagn om at norske fagfolk skal få adgang til Andrejevbukta.³³

Utenriksdepartementet mener at den norske støtten til opphugging av utrangerte atomubåter har hatt positive effekter. Norge har gitt midler til støttefunksjoner som jernbanevogner og lager, mens USA bidrar økonomisk i selve opphuggingen. Når det gjelder spørsmålet om hvor langt selve opphuggingsarbeidet har kommet, har russiske eksperter opplyst at det i 1998 og 1999 ble fjernet brensel fra henholdsvis fire og åtte atomubåter. I 2000 var det planlagt fjerning av brensel i 18–20 atomubåter. Dette er opplysninger som kom fram i et møte i den norsk-russiske ekspertgruppen for undersøkelser av radioaktiv forurensning i nordlige områder.³⁴

Miljøverndepartementets representant i embetsgruppen mener at det er positivt at Norge gjennom flere av prosjektene har fått trukket andre land og finansieringsinstitusjoner inn i arbeidet. Forsvarsdepartementets representant mener imidlertid at rammeavtalen med Russland ikke er god nok. Den gir blant annet ikke god nok mulighet for kontroll og innsyn i hvordan midlene som overføres til Russland blir brukt, og Norge får heller ikke innsyn i driften på russisk side etter at prosjektene er ferdige.³⁵

Ut fra sakspapirene i prosjektmappene framkommer det ikke informasjon om det er gjennomført utredninger av miljøkonsekvenser verken i forbindelse med utarbeidelsen av rammeavtalen eller i tilknytning til hvert enkelt prosjekt. Dette er bekreftet gjennom intervjuene.

Internasjonal rådgivende komité for atomavfallsskipet «Lepse»

Den russiske atomisbryterflåtens lagringsfartøy «Lepse» benyttes til mellomlagring av brukt kjernebrensel. Det er også annet radioaktivt avfall i fartøyet som ligger i havn i Murmansk. Det ødelagte brenselet må tas ut med fjernoperert spesialutstyr. Selve fartøyet er også radioaktivt forurenset, og deler av det må derfor lagres som radioaktivt avfall.

Etter norsk initiativ ble det opprettet en internasjonal rådgivende komité for det videre arbeidet med

«Lepse» med representanter fra Russland, USA, Frankrike, Europakommisjonen, Det nordiske miljøfinansieringsselskapet (NEFCO) og Norge. Norge leder komiteen og styringsgruppen og har sekretariatsoppgavene i prosjektet. På grunn av de mange utenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske forhold i dette prosjektet har Utenriksdepartementet selv ønsket å være prosjektansvarlig. Fra russisk side deltar blant andre Minatom, Nuklid, Murmansk Shipping Company, Goskomekologiya og GAN. Prosjektets kostnadsramme er anslått til 72 millioner kroner, der Norge har gitt tilsagn om 25 millioner kroner. Målsettingen med prosjektet er å løse det store strålesikkerhets- og miljøproblemet som fartøyet representerer. Det er utarbeidet rammer for arbeidsdelingen mellom de utenlandske givene og Russland. De internasjonale prosjektene skal finansiere utvikling og framstilling av fjernoperert utstyr som skal brukes til å skjære ut det ødelagte uranbrenselet om bord i «Lepse». Dette skal så tas ut av skipet og plasseres i containere på kaia. Russlands ansvar blir å ta hånd om det brukte uranbrenselet og sørge for forsvarlig lagring og behandling av avfallet. I tillegg er det Russlands ansvar å sørge for en forsvarlig opphugging av skipet og lagring av de radioaktive delene fra skipsskroget.

Prosjektet har mange involverte aktører både fra russisk og vestlig side og er tenkt gjennomført ved en rekke avtaler med forskjellige parter og på forskjellige nivåer. Forhandlingene om et avtaleverk har pågått i flere år, men er ennå ikke avsluttet. Kontrakter og avtaler vedrørende blant annet ansvarsfritak i tilfelle atomuhell og toll- og avgiftsfritak, er dels ferdigforhandlet, dels under forhandling. Frankrike inngikk rammeavtale med Russland sommeren 2000, men NEFCO har fortsatt ingen rammeavtale. I tillegg aksepterer ikke Russland NEFCO som en internasjonal institusjon. Heller ikke USA, som ikke deltar direkte i «Lepse»-prosjektet, men i utviklingen og framstillingen av spesielle stål og betongcontainere for lagring av det brukte uranbrenselet, har inngått rammeavtale med Russland. Norge vil ikke starte prosjektet før alle parter har avtalene om ansvarsfritak på plass. Ifølge FNIs evaluering har de russiske aktørene hatt liten forståelse for dette perspektivet og klager over manglende framdrift i prosjektet. Enkelte av de russiske aktørene mener at prosjektet kunne vært håndtert bilateralt under rammeavtalen fra 1998. Disse aktørene kritiserer Norge for å ha kjørt fram «Lepse» som et prestisjeprosjekt, uten å følge dette opp i tilstrekkelig grad.³⁶

De to siste årene har det ikke vært virksomhet i prosjektet. Det siste møtet i styringskomiteen for «Lepse» ble avholdt i februar 1998. Forsinkelsene førte til stor usikkerhet når det gjelder videre finansiering. Forbruk i den norske delen av prosjektet i pe-

³³ Ibid.

³⁴ E-post 13/4-00 fra avdelingsdirektør Per Strand, Statens strålevern til Riksrevisjonen.

³⁵ Intervju med Forsvarsdepartementet 31.03.00.

³⁶ Hønneland & Moe (2000):35–36.

rioden 1996–99 utgjør ca. 2,5 millioner kroner, som i det alt vesentlige har gått til deltakelse i komité, styringsgruppe og administrasjon.

AMEC-samarbeidet

Forsvarsdepartementet har arbeidet med AMEC (Arctic Military Environmental Cooperation) siden våren 1994. I september 1996 undertegnet Norge, USA og Russland AMEC-erklæringen, som fastsetter rammene for det videre arbeidet for å motvirke og rydde opp både radioaktiv og konvensjonell forurensning fra militære aktiviteter. Samarbeidet har tre programområder: militære radioaktive forurensningsproblemer, militære konvensjonelle forurensningsproblemer og kartlegging og overvåking av militærrelatert forurensning.

For å undertegne denne erklæringen satte Russland som betingelse at partene skulle være enige om en liste med samarbeidsprosjekter. Parallelt med utarbeidelsen av erklæringen ble det utviklet seks innledende prosjekter. I dag består AMEC av totalt ti prosjekter, hvor åtte prosjekter som har å gjøre med problemer i forbindelse med radioaktivitet, er finansiert gjennom handlingsplanen. Det er totalt bevilget 21 millioner kroner til AMEC-prosjektene over handlingsplanen. Forbruket i prosjektene utgjør ca. 11 millioner kroner, eller 52 prosent av bevilgede midler. Av dette har ca. 3 millioner kroner gått til å finansiere to stillinger i Forsvarsdepartementet og en prosjektassistentstilling fram til høsten 1999 og administrasjon av AMEC i perioden 1998–99. Programansvaret for AMEC ligger i Forsvarsdepartementet, mens ansvaret for prosjektgjennomføringen i forbindelse med radioaktiv forurensning er tillagt Forsvarets forskningsinstitutt. Forsvarets forskningsinstitutt fører timer der en arbeider med saker i tilknytning til AMEC, på de enkelte AMEC-prosjektene.

Gjennomføringen av prosjektene forutsetter inngåelse av en overordnet juridisk avtale og mangel på en slik avtale har ført til sterke begrensninger på norsk deltakelse i gjennomføringen av prosjektene. Russland har ikke tiltrådt internasjonale konvensjoner på atomsikkerhetsområdet, og det må derfor inngås egne avtaler for hvert prosjekt. Ifølge Forsvarsdepartementets representant i embetsgruppen innebærer det et omfattende arbeid. Problemene rundt mangel på en overordnet avtale ble delvis løst våren 2000 ved at fire prosjekter som omhandler radioaktivitetsproblemer, fikk en avtalemessig dekning under rammeavtalen fra 1998. Dette har ført til fullverdig norsk deltakelse i tre av AMEC-prosjektene, og det fjerde var nærmest fullført da man fikk avtalen. Det ble arbeidet videre med å få til en overordnet avtale som kan gi de resterende AMEC-prosjektene en avtalemessig dekning. Det har foregått en tett koordinering mellom Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet i forbindelse med avtaleforhandlinge-

ne med russerne, og man har nå oppnådd å få hele AMEC-samarbeidet innunder rammeavtalen.³⁷

Prosjektene under AMEC er etter Forsvarsdepartementets oppfatning ikke nødvendigvis de mest sentrale prosjektene, men er absolutt relevante. Forsvarlig håndtering og lagring av brukt kjernebrensel er det alvorligste og viktigste militære miljøproblemet i Nordvest-Russland. Det er imidlertid vanskelig å etablere samarbeid med russerne om slike problemer fordi det vil berøre forsvarshemmeligheter.³⁸ Forsvarsdepartementets representant mener likevel at arbeidet med handlingsplanen har gitt økt kompetanse i forhold til den teknologiske delen og praktisk erfaring for kompetansemiljøene som allerede eksisterte på norsk side. Den har også hatt en effekt ved at prosjektene har bidratt til bedre koordinering mellom ministeriene på russisk side.³⁹

4.3.3 Hovedområde 3: Radioaktiv forurensning av nordlige områder

I 1989 ble det inngått en regjeringsavtale mellom Norge og Sovjetunionen om miljøvernssamarbeid. Etter avviklingen av Sovjetunionen ble det høsten 1992 inngått en fornyet avtale med Russland. Arbeidet under avtalen ledes av den blandede norsk-russiske miljøvernkommissjonen. Under denne kommissjonen ble det nedsatt en ekspertgruppe fra Russland og Norge for å undersøke påstandene om dumping av radioaktivt avfall i nordlige havområder. Det ble gjennomført tre tokt til dumpeområdene ved Novaja Zemlja i perioden 1992–94, og en satte i gang feltarbeid i Majak-området. Dette startet før St.meld. nr. 34 (1993–94) og Handlingsplan for atomsaker forelå. Flere av prosjektene som var satt i gang, ble inkludert og videreført i handlingsplanen, hovedsakelig under hovedområde 3.

Prosjekter under hovedområde 3 er totalt tildelt rundt 36 millioner kroner i perioden 1995–99, hovedsakelig til utredningsprosjekter. Miljøverndepartementets representant i embetsgruppen peker på at utredningsoppgaver også kan gi effekter, men at det er vanskelig å måle dem. Han mener at arbeidet med handlingsplanen har ført til økt miljøssamarbeid mellom Norge og Russland. Videre peker han på at det er lettere å samarbeide med vitenskapsfolk i Russland i forbindelse med utredningsprosjekter enn det er med investeringsprosjektene, hvor ulike interesser hos de forskjellige russiske myndighetene gjør det vanskelig.

Innenfor hovedområde 3 er det satt i gang prosjekter som viderefører arbeidet for kartlegging og vurdering av radioaktiv forurensning av de nordlige havområder. Ett av prosjektene avsluttet den norsk-russiske kartleggingen av dumpet radioaktivt avfall i

³⁷ Intervju med Forsvarsdepartementet 31.03.00.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

Karahavet og i fjorder på østsiden av Novaja Zemlja.⁴⁰ Midlene fra handlingsplanen er på ca. 2,9 millioner kroner (inklusive tilleggsbevilgningen til Havforskningsinstituttet om dekning av uforutsette utgifter i forbindelse med tokt til Karahavet i 1994). Miljøverndepartementet og Statens strålevern har ledet prosjektet og samarbeidet blant annet med den russiske statskomiteen for miljøvern (Goskomekologiya) både på statlig og regionalt nivå. En av konklusjonene fra undersøkelsene er at det ikke er registrert spredning av radioaktive stoffer til hovedvannmassene i Karahavet og Barentshavet.

FNI har i sin evaluering gjennomgått dette prosjektet og intervjuet norske og russiske prosjektdeltakere. Alle de intervjuede har karakterisert prosjektet som vellykket ettersom alle prosjektmålsettingene ble nådd og samarbeidet fungerte godt, og fordi dette er ett av de få prosjektene som har inkludert konsekvensanalyser av flere forskjellige tiltak. En mener også at analyseresultatene har hatt stor betydning for det internasjonale markedets tiltro til fiskeressursene fra Barentshavet, noe som har hatt direkte økonomisk betydning for Norge og Russland. Ifølge FNI er én grunn til den gode måloppnåelsen at det i denne formen for prosjekter er felles interesser mellom de samarbeidende prosjektdeltakerne.⁴¹ En har forsøkt å sette i gang et oppfølgingsprosjekt. Men oppfølgingen er utsatt fordi russiske myndigheter ikke ga tillatelse til å gjennomføre undersøkelser i fjordene på Kola i 1996, 1997 og 1998.

For øvrig er det gjennomført flere prosjekter som Miljøverndepartementets representant karakteriserer som rene kompetanseoppbyggende prosjekter. Disse er satt i gang for å øke kunnskapen om radioaktiv lekkasje til elver, innsjøer og hav.

Det er også gjennomført norsk-russiske undersøkelser som har hatt som formål å kartlegge og vurdere forurensningssituasjonen ved reprosesseringsanlegget Majak i Ural og faren for tilførsel av radioaktiv forurensning gjennom Ob og Jenisej. Ifølge Strålevernet har Russland hatt en dreining mot økt mellomlagring av radioaktivt materiale. Strålevernet har ikke grunnlag for å si at fraktning av avfall til Majak er usikkert. Men etter Strålevernets oppfatning burde det vært en nærmere vurdering av sammenheng mellom tiltak og eventuelle miljøkonsekvenser ved Majak.

Når det gjelder miljøovervåking, har handlingsplanen støttet etableringen av en internasjonal database for radioaktivitet i de nordlige områder. Databasen er ifølge Miljøverndepartementet nå i drift og tatt i bruk av flere aktører. Det er også gitt støtte til ledelse av gruppen for radioaktivitet i AMAP (Arctic Monitoring and Assessment Programme). AMAP

har fått ansvaret for å overvåke nivåene og virkningene av et utvalg menneskeskapte miljøgifter i alle deler av Arktis. Det er i alt åtte nasjoner som bidrar til og finansierer AMAP-arbeidet, som ble satt i gang i 1991. Norge er sammen med Russland ansvarlig for radioaktivitetsdelen av AMAP-samarbeidet, og Norge finansierer russisk deltakelse. Over Miljøverndepartementets ordinære budsjett gis det årlig støtte til blant annet sekretariatfunksjonen i Oslo. Radioaktivitetsdelen av AMAP ville ha blitt gjennomført uavhengig av handlingsplanen, men etter Miljøverndepartementets mening ville denne delen ha vært mindre omfattende uten de vesentlige bidragene fra Handlingsplan for atomsaker.

Atomforurensning fra Russland vil etter Miljøverndepartementets oppfatning være en trussel for Norge og nordområdene i lang tid framover. Dette understreker hvor viktig det er å ha et varig samarbeid med Russland, og å styrke de rette myndigheter der. Det er viktig å bygge opp kompetanse både i Norge og Russland, selv om dette ikke gir påviselig effekt i første omgang.⁴²

4.3.4 Hovedområde 4: Våpenrelaterte miljøfarer

Ifølge handlingsplanen skjer det en kraftig nedbygging av atomvåpen og kjemiske våpen i våre nærområder som resultat av inngåtte nedrustningsavtaler og utrangering av stridsmidler. For Norge er det viktig at nedrustning og destruksjon av kjernefysiske og kjemiske våpen skjer under sikre og miljømessig forsvarlige forhold. Den norske strategien er også på dette området å sikre et bredt internasjonalt engasjement.

Innenfor hovedområde 4 er det satt i gang 15 prosjekter, som tilsvarer 14 prosent av prosjektene under handlingsplanen. Disse prosjektene har totalt fått tildelt rundt 70 millioner kroner i perioden 1995–99. Det finnes eksempler på prosjekter under dette hovedområdet som er gjennomført etter planen. Dette gjelder blant annet et prosjekt som skal hindre illegal handel med spaltbart materiale og fremme høy standard på fysisk sikring og kontroll (8 millioner kroner). Kontroll- og regnskapssystemer er på plass ved Murmansk Shipping Company, og fysisk sikring av en atomisbryter er gjennomført. Utstyret til GAN er på plass og i bruk og vil gi økt kontroll og tilsyn på russisk side.⁴³

Det er også satt av 15,9 millioner kroner til å etablere et internasjonalt system for verifikasjon og kontroll av en fullstendig prøvestansavtale. Det norske bidraget er hovedsakelig rettet mot overvåking av Barentsregionen og innebærer utstrakt datautveksling og forskningssamarbeid mellom de skandinaviske land og Russland. Prosjektet og underpro-

⁴⁰ Slutføring av analysearbeidet fra 1994-toktet og utarbeidelse av en samlet vitenskapelig rapport fra de norsk/russiske felles-toktene 1992–94 til Barentshavet og Karahavet.

⁴¹ Hønneland & Moe (2000):39–40.

⁴² Intervju med Miljøverndepartementet 29.03.00.

⁴³ Intervju med Statens strålevern 27.03.00.

sjektene er gjennomført etter planen. Forsvarsdepartementets representant i embetsgruppen mener imidlertid at oppgavene innenfor dette prosjektet er driftsoppgaver som ikke bør støttes av handlingsplanen.

Gjennom handlingsplanen er det også gitt støtte til et annet tiltak som inneholder driftsoppgaver og har en mer permanent karakter. Dette gjelder støtten til det internasjonale vitenskaps- og teknologisenteret i Moskva, i alt 21,6 millioner kroner. Senteret ble opprettet i 1994 for å sikre fornøftige, sivile arbeidsoppgaver for de mange tusen høyt kvalifiserte russiske atomvåpenteknikere som ellers sto i fare for å være uten arbeid og inntekt. Ifølge Utenriksdepartementet er det EU, USA og Japan som i stor grad driver dette senteret. Utenriksdepartementet har fått lite informasjon om hvordan senteret og prosjektene under det virker. Norge har benyttet en konsulent til å følge opp prosjektet, herunder styredeltakelse og vurdering av hvilke prosjekter som skulle gis norsk støtte. Embetsgruppens leder mener at senteret, som driver utredningsaktivitet, er litt på siden i forhold til aktivitetene som handlingsplanen skal finansiere.

Også innenfor dette hovedområdet finnes det eksempler på prosjekter som ikke har blitt gjennomført. Dette gjelder prosjektet «Internasjonal vitenskapelig kartlegging av radioaktiv forurensning etter atomprøvesprengninger», der russiske myndigheter ikke har gitt tillatelse til de planlagte, uavhengige undersøkelsene. Det er heller ikke gjennomført utredninger knyttet til eliminering og miljøsikker destruksjon av masseødeleggelsesvåpen.

4.3.5 Øvrig aktivitet

Gjennom handlingsplanen er det i tillegg til de fire hovedområdene gitt noen midler til «Diverse prosjekter». Disse prosjektene er i stor grad knyttet til driftsoppgaver i forbindelse med handlingsplanen, blant annet deltakelse i ekspertgrupper, støtte til konferanser, informasjonsvirksomhet og evaluering. Det er tildelt ca. 17 millioner kroner fordelt på 18 prosjekter.

Miljøstiftelsen Bellona har i perioden 1995–99 mottatt 11,3 millioner kroner til nettverksbygging, kartlegging, utarbeidelse og publisering av arbeidsnotater og rapporter i forbindelse med atomvirksomhet i nordlige områder. Støtten til Bellona er ett av de få eksemplene hvor embetsgruppen har innstilt på søknadsavslag, mens søknaden ble innvilget på statssekretærnivå.

Det er også gitt 5 millioner kroner til Norges forskningsråd for norsk deltakelse i EUs forskningsprogram «Nuclear Fission Safety». Støtten er en del av en større norsk innsats for å sikre norske fagmiljøers deltakelse i relevante europeiske forskningsgrupper.

4.3.6 Årsaker til manglende måloppnåelse

Ifølge saksmappene til prosjekter under handlingsplanen har flere av prosjektene vært preget av forsinkelser, avtaleproblemer og andre uavklarte forhold. Embetsgruppens leder uttaler at det er eksempler på prosjekter som har vært vellykkede. Men flertallet av prosjektene har etter Utenriksdepartementets mening ikke hatt tilfredsstillende framdrift og resultat.⁴⁴ Embetsgruppens leder vurderer Kværner-prosjektene (opphugging av utrangerte atomubåter), Severodvinsk-lageret og delvis sikkerhetstiltakene ved Kola kjernekraftverk som de mest vellykkede prosjektene.

For enkelte prosjekter er det opplyst at prosjektdeltakerne har hatt kapasitetsproblemer, noe som har ført til forsinkelser i innsamlingen av grunnlagsdata og videre bearbeiding av dem. Det er også eksempler på prosjekter som har stoppet opp på grunn av manglende godkjenning fra russisk side. Flere av aktørene har vist til at de vanskelige avtaleforholdene og uklarheter rundt tollspørsmål har ført til forsinkelser og påvirket måloppnåelsen på området. Prosjektgjennomføringen har også blitt påvirket av problemer på russisk side som intern uenighet, administrative uklarheter, ansvarsfraskrivelse, problemer med pengeoverføringer, mangelfull informasjon og forsinkede leveranser.

4.4 GJENNOMGANG AV TO UTVALGTE PROSJEKTER

4.4.1 Sikkerhetstiltak ved Kola kjernekraftverk, fase 2

Kola-kraftverket er den viktigste kraftleverandøren i Murmansk-området og det eneste atomkraftverket på Kola-halvøya. Verket befinner seg ca. 200 km fra den norske grensen og står for 60–70 prosent av kraftproduksjonen i Murmansk-regionen. Kraftverket har fire reaktorer, der to – reaktorene 1 og 2 – regnes med blant 25 risikoreaktorer av sovjetisk konstruksjon. Selv om man hadde få registrerte uhell i begynnelsen og midten av 1990-årene, var sikkerhetssituasjonen ved kraftverket problematisk.⁴⁵ Det var vesentlige sikkerhetsmangler ved selve konstruksjonen av reaktorene. Målet med bistanden til Kola kjernekraftverk ble derfor å bedre sikkerhetssystemene rundt reaktorene. Det henger sammen med at sikkerhet ikke utelukkende bestemmes av rent konstruksjonsmessige forhold. Den er også avhengig av hvordan kjernekraftverket drives.⁴⁶

⁴⁴ Intervju med Utenriksdepartementet 03.04.00.

⁴⁵ St. meld. nr. 34 (1993–94):14.

⁴⁶ Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA) har gruppert driftsforholdene slik: Ledelse, operasjonsutstyr, drift av kjernekraftverket, vedlikehold, trening, beredskapsplaner, grenseflate mot tilsynsmyndighetene (Larsen m.fl. [2000]:8). Det er utvalgte deler av disse forholdene Kola-prosjektet har rettet seg mot.

Kola-prosjektet startet opp i 1993 og er nå inne i fase 3. Det pågår planlegging av en eventuell fase 4. Total bistand fra Norge i de tre første fasene har vært på 104 millioner kroner, der fase 2 var på 44 millioner kroner. I tillegg til disse 104 millioner kronene kommer norsk bistand gjennom Det europeiske atomsikkerhetsfondet i EBRD på 2 millioner euro (ca. 16 millioner kroner). Etter EBRD er Norge så langt den største utenlandske bidragsyter til forbedret sikkerhet ved Kola kjernekraftverk, og den største bidragsyteren når det gjelder ferdigstilte tiltak. Ifølge Strålevernet har også Kola kjernekraftverk gjort en stor egeninnsats for å bedre sikkerheten ved kraftverket. I perioden 1987–2000 er det brukt nesten 2 milliarder kroner på sikkerhetsforbedringer ved verket, der ca. 350 millioner kroner kommer fra utenlandske givere.⁴⁷

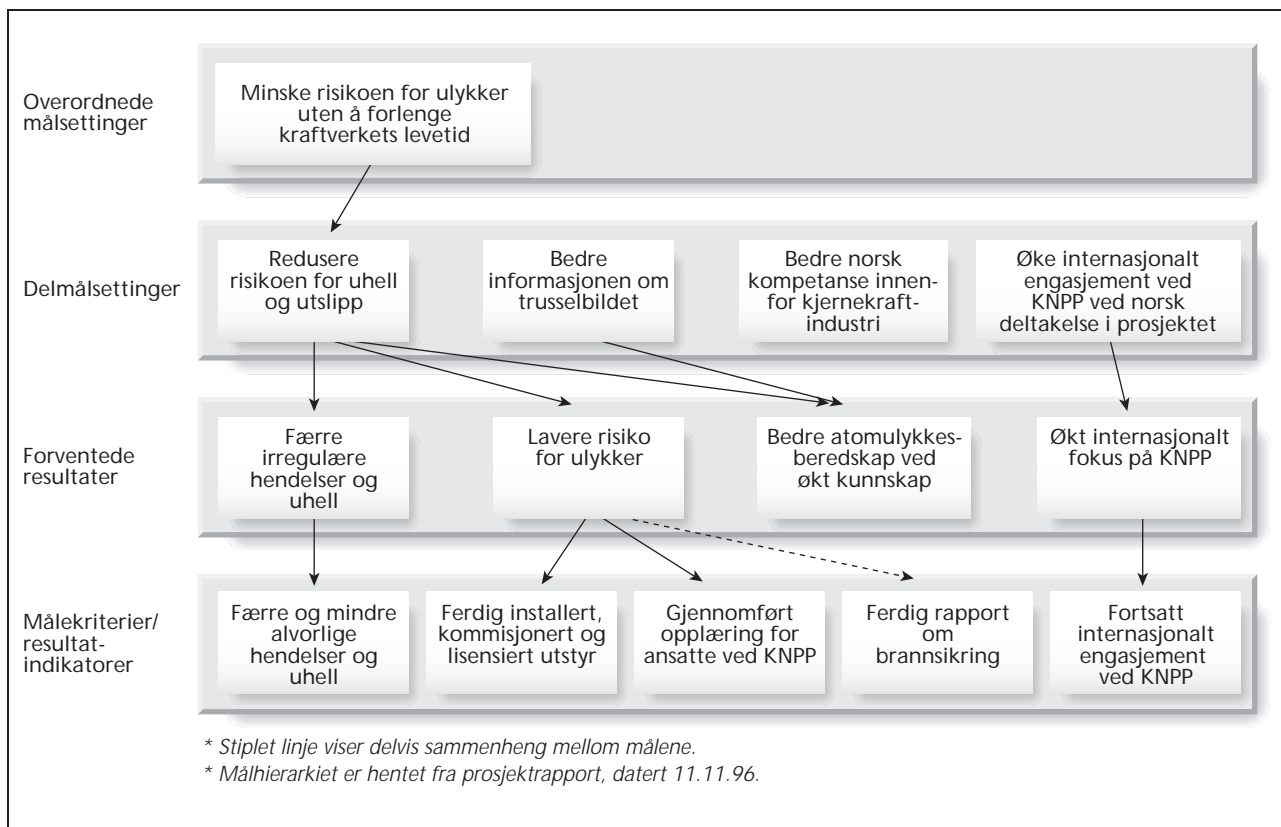
Mål og målekriterier

Målet med prosjektet «Sikkerhetstiltak ved Kola kjernekraftverk» er å bedre sikkerheten ved kjernekraftverket uten å forlenge kraftverkets levetid. I tillegg er følgende delmålsettinger definert: å redusere risikoen for uhell, bedre informasjonen om atomtrusselen, øke norsk kompetanse innenfor området, øke internasjonalt engasjement for bedre sikring av Kola kjernekraftverk og norsk deltakelse i internasjonalt arbeid for atomsikring.

Gjennom arbeidet med å redusere risikoen for uhell forventes følgende resultater: reduksjon i antall registrerte uhell og irregulære hendelser, minsket risiko for ulykker og bedre atom- og ulykkesberedskap. Målekriterier er færre uhell og alvorlige hendelser, installasjon av kommisjonert og lisensiert utstyr, gjennomført opplæring for kraftverkets ansatte og utarbeidelse av rapport om brannsikring. I tillegg forventes det at den norske bistanden fører til økt internasjonalt fokus på verket. Dette kan måles ved at det internasjonale engasjementet i forbindelse Kola-kraftverket opprettholdes.

Organisering

Fra norsk side har Statens strålevern, Institutt for energiteknikk (IFE) og Storvik & Co AS deltatt i prosjektet. Statens strålevern har hatt overordnet budsjett- og koordineringsansvar, mens den praktiske utførelsen av prosjektene i stor grad er blitt lagt til IFE for de nukleære delprosjektene og til Storvik & Co AS for de ikke-nukleære delprosjektene. Opprinnelig var Kværner Kimek involvert, men da nøkkelpersonell gikk over til Storvik & Co AS, ble også prosjektene overført. Storvik & Co AS og IFE har gjennomført sine delprosjekter uten tett oppfølging fra Strålevernet. Firmaet Storvik & Co AS er underleverandør og industriell prosjektleder i prosjektene ved Kola kjernekraftverk.



Figur 3 Mål, delmål, forventede resultater og resultatindikatorer for Kola-prosjektet

⁴⁷ Ibid.:4,9.

IFE og Storvik & Co AS ble valgt som leverandører under både fase 1 og fase 2 i prosjektet. De ble ikke valgt på bakgrunn av anbudskonkurranser. Alle prosjekter og leveranser fra underleverandører til Storvik & Co AS ble imidlertid lagt ut på anbud, og det ble rapportert tilbake på ferdig resultat.

Statens strålevern har som prosjektleder basert seg på kompetansen til Storvik & Co AS og IFE i prosjektledelse og hovedsakelig rapportert til Utenriksdepartementet ved å viderefremme rapporter fra Storvik & Co AS og IFE. Rapporteringen er detaljert ned til hvert enkelt delprosjekt og retter samtidig søkelyset mot større problemområder. Forventede forsinkelser og problemer er varslet, men ikke på et tidlig tidspunkt i prosjektet. Oppfølging av prosjektet i forhold til overordnede mål og resultatindikatorer er ikke særlig synlig i prosjektdokumentasjonen. Derimot foreligger det informasjon som viser at prosjektet er tett fulgt opp per delprosjekt med fokus på budsjettkontroll.

Planleggingsmøtet for fase 2 i juni 1995 la et grunnlag for mottakerorientering i prosjektet. På dette møtet var den russiske parten blant annet aktivt med på å definere tiltak som prosjektet skulle inneholde. Ifølge Strålevernet har valg av satsningsområder for prosjektet skjedd med utgangspunkt i prioriteringer fra Kola kjernekraftverk og den lokale avdelingen i den russiske tilsynsmyndigheten.⁴⁸ Også utstyr på detaljnivået ble valgt etter prioritering fra Kola kjernekraftverk. Ved valg av tiltak har imidlertid Strålevernet på et overordnet nivå vurdert tiltakene for å sikre at de ikke forlenger verkets tekniske levetid. Ønskene til den russiske samarbeidspartneren om tiltak og utstyr har ikke vært knyttet til utstyr som kunne komme i konflikt med det norske kravet om at levetiden ved verket ikke skulle forlenges. Under Riksrevisjonens besøk på Kola kjernekraftverk kom det fram at kraftverkets ledelse oppfatter samarbeidet med de norske aktørene som positivt, og at Strålevernet har spilt en viktig rolle i dette samarbeidet. Ledelsen ved Kola kjernekraftverk har ikke oppfattet at Utenriksdepartementet har hatt en aktiv rolle i prosjektet.

Leveranser og budsjett

Det norske bistanden har gått ut på utstyrsleveranser, og det er gjennomført en rekke tiltak ved kjernekraftverket. Det er blant annet gitt støtte til kjøp av et mobilt nødstrømsaggregat/nødkraftverk. Det mobile kraftverket er ment å sikre driften av reaktorens kjølevannspumper ved et eventuelt strømbrytning. Det er også levert radio- og telekommunikasjonsutstyr som blant annet omfatter personsøkere og mobiltelefoner i tillegg til TV-inspeksjonsutstyr for å overvåke håndteringen av brensellementer. Sikkerhetsmessig gjør TV-overvåkningsutstyret at man kan følge opp og overvåke operasjoner og dessuten visuelt un-

dersøke brensellementene uten at det er noen fysisk til stede.

Videre er det gitt støtte til kjøp av verktøy, gjennomføring av brannsikring og utarbeidelse av rapport knyttet til brannberedskap, i tillegg til vibrasjonskontroll, kontroll av vannkjemi, tilstandskontroll av komponenter og sikkerhetsanalyser. Det er også etablert opplegg for systematisk vedlikehold og etablert preventive vedlikeholdssystemer. Det er videre under bygging et komplementært nød-fødevannssystem. Anlegget forventes å stå ferdig i løpet av høsten 2000. I tillegg er det gjennomført hospitantordninger for russiske spesialister.

Det ble større endringer i leveransen av maskinverktøy og telekommunikasjonsutstyr. Brannsikringen var opprinnelig tenkt å omfatte fysiske tiltak. Men det var ulike syn på hvilken type brannsikring som var mest hensiktsmessig, og man valgte derfor å utføre en analyse for å få oversikt over hvilke tiltak som burde prioriteres. En reduserte også ambisjonsnivået i forbindelse med brannsikringen for å tilpasse omfanget av leveransene til det totale budsjettet.

Det finnes ikke et klart definert «opprinnelig omfang» av leveransene innenfor det opprinnelige budsjettet. Som en oppfølging av møtet i juni 1995 skulle IFE og Storvik prisfastsette tiltakene innenfor henholdsvis det nukleære og det ikke-nukleære området. IFE kom med et forslag innenfor fastsatt økonomisk ramme, mens forslaget fra Storvik & Co AS lå langt utenfor kostnadsrammen. Storvik & Cos leveranser ble gjenstand for store justeringer. Det ble merkostnader for tollklarering og av den grunn nye krav til dokumentasjon. For det meste ble ekstrakostnadene dekket opp innenfor det definerte budsjettet, ved at noe ble dyrere, noe ble billigere, og omfanget av leveransene ble justert ned.

Framdrift

Prosjektet er forsinket. En viktig årsak til forsinkelsene har vært problemer med tollklarering og avklaring av ansvar. Dette problemet forsvant ved inngåelsen av rammeavtalen i 1998. Et annet trekk ved framdriften er at de ulike prosjektfasene overlapper hverandre. Det ble tidlig under fase 2 klart at det ville bli en videreføring i en fase 3. Flere av fase 2-aktivitetene ble ikke ferdigstilt, men videreført i fase 3.

Måloppnåelse i Kola-prosjektet

Et av hovedmålene for Kola-prosjektet er å bedre sikkerheten ved verket. Et redskap for å måle sikkerhetsutviklingen ved et verk (ikke i forhold til andre verk) er «the International Nuclear Event Scale» (INES-skalaen).⁴⁹ INES er en skala for å beskrive

⁴⁹ INES har en skala fra 0 til 7, der 0 representerer en hendelse uten sikkerhetssignifikans, opp til 7, som er en alvorlig ulykke (eksempelvis er Tsjernobyl-ulykken klassifisert som INES 7, og Three Mile Island-ulykken i USA i 1979 klassifisert som INES 5). De lavere nivåene (1–3) omtales som hendelser og de øvre nivåene kalles ulykker.

⁴⁸ Ibid.:11.

den sikkerhetsmessige betydningen av hendelser i kjernekraftverkets virksomheter. En beskrivelse av den interne utviklingen ved verket kan gi viktige indikasjon på hvordan det norske bistandsprosjektet har bidratt til utviklingen av sikkerheten. Antall irregulære hendelser ved Kola kjernekraftverk har sunket i løpet av 1990-årene.⁵⁰ Fra kjernekraftverkets side blir det påpekt at flere av de hendelsene som ble registrert ved hjelp av INES-skalaen tidlig i 1990-årene, og i særdeleshet de hendelsene som var knyttet til strømbrudd, kunne ha vært unngått med det mobile nødstrømsaggregatet som Norge senere leverte.

Under besøket på Kola kjernekraftverk presenterte verksledelsen også foreløpige beregninger basert på en russisk PSA-analyse av reaktor 4.⁵¹ Beregningene viste at sannsynligheten for større ulykker er målbart redusert som følge av noen av de gjennomførte og pågående norske delprosjektene. For eksempel er det beregnet at sannsynligheten for en kjølevannulykke er redusert med 1000 ganger per antall driftsår. En ulykke med tap av kjøling utgjør den største faren for en reaktorulykke.⁵²

De tiltakene som Norge har støttet økonomisk, retter seg i hovedsak mot bedret drift, vedlikehold, beredskap, opplæring og overvåking av teknisk tilstand i anlegget. Norskstøttede tiltak har ikke vært rettet mot utskifting av sentrale systemer og komponenter i selve kraftverket. Ifølge Strålevernet forlenger ikke komponentene Norge leverer, kraftverkets tekniske levetid. Det er ønsket om å øke sikkerheten og minske effekten av ulykker som styrer Norges deltakelse.⁵³

Russiske tilsynsmyndigheter (GAN) har åpnet for muligheten for en forlengelse av driftstillatelsen for reaktorene 1 og 2 ut over den opprinnelige levetiden. I denne forbindelse er det stilt krav om oppgraderinger av sikkerheten. Detaljene i kravene er ikke kjent. Men Strålevernet antar at de har en mer generisk natur ved at verket må bevise at sikkerheten er tilstrekkelig god, heller enn at de går inn på de konkrete tekniske løsningene. Ifølge Kola kjernekraftverk krever den russiske tilsynsmyndigheten en PSA-analyse av reaktor 2. Hvorvidt kjernekraftverket vil få en fornyet driftstillatelse, er ikke avgjort.

Under en konferanse for atomekspertene fra 32 land i Wien i 1999 ble det framhevet at en av de ikke-intenderte sideeffektene av sikkerhetshjelpen til

risikoreaktorene er at reaktorenes driftstid er blitt forlenget.⁵⁴ Det ble også holdt for usannsynlig at noen reaktorer vil bli stengt i den nærmeste framtid. Kraftbehovet i de ulike landene er for stort, og det er snakk om svært mange arbeidsplasser ved disse kraftverkene.⁵⁵ Stengning av reaktorer blir derfor både et sosialt og et økonomisk spørsmål og er avhengig av løsninger for de større energispørsmålene. Det blir derfor hevdet i en rapport fra GAO i USA at man kan regne med forlenget drift så lenge det er i de enkelte stater økonomiske interesse.⁵⁶ Det har vist seg at hjelpen fra de vestlige statene har bidratt til å forlenge driftstiden til risikoreaktorene. Men GAO hevder at dette er forhold man har tatt hensyn til i planprosessen i de fleste land. Vurderingen har imidlertid vært slik at man har sett det som viktigere å sikre reaktorene mot ulykker på kort sikt enn å hindre forlengelse av levetiden med enda noen år.⁵⁷

I forbindelse med revisjonsbesøket til Kola kjernekraftverk ble leveransene i fasene 1–3 inspisert og forsøkt verifisert. Basert på det som kom fram under besøket ved kjernekraftverket ser det ut til at alt utstyr er levert som spesifisert, og at det er i bruk slik som forutsatt. I tillegg kom det fram at operatørene av utstyret gjennomgår de nødvendige opplæringsprogram. Verkets ledelse ytret under det norske revisjonsbesøket en viss bekymring for framtiden for de investeringene som er gjort i sikkerhetsinfrastruktur ved hjelp av norske bistandsmidler. Utstyret er teknisk komplisert og teknologisk avansert, noe som kan føre til problemer med vedlikeholdet etter at samarbeidet eventuelt er avsluttet, og som kan få betydning for tilgangen på reservedeler.

4.4.2 Anlegg for rensing av flytende radioaktivt avfall i Murmansk

Under et i utgangspunktet trilateralt samarbeid mellom Norge, USA og Russland blir det gjennomført et prosjekt for å oppgradere og utvide kapasiteten ved renseanlegget for flytende radioaktivt avfall ved Atomflot i Murmansk.⁵⁸ Opphoping av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel er et betydelig problem i Russland. Dette henger sammen med at lagringskapasiteten på det nærmeste er fullt utnyttet, og at flere av de eksisterende lageranleggene bør moderniseres.

Det var et initiativ fra USA som dannet grunnlaget for Murmansk-prosjektet. Fra norsk side var det anklagene om dumping av atomavfall i Karahavet i begynnelsen av 1990-årene som var bakgrunnen for å involvere seg.⁵⁹ Prosjektet startet opp våren 1994

⁵⁰ Denne informasjonen stemmer overens med de opplysninger som framkommer i en rapport fra Strålevernet, som hevder at det har skjedd en vesentlig sikkerhetsforbedring ved Kola kraftverket de siste årene (Larsen m.fl. [2000]).

⁵¹ PSA er en sannsynlighetsbasert sikkerhetsanalyse. Hensikten med en PSA er å oppdage eventuelle svakheter og å vurdere, sammenligne og prioritere mellom sikkerhetshevende tiltak. Resultatet av slike studier er i stor grad avhengig av valg av metode for sannsynlighetsberegning, detaljeringsgrad i modelleringen av verket og om man tar hensyn til operatørtiltak.

⁵² Larsen m.fl. (2000).

⁵³ Ibid.

⁵⁴ GAO 2000:8.

⁵⁵ For eksempel kan det nevnes at Tsjernobyl, som ble stengt 15. desember 2000, jamfør meldinger i media, representerte 6000 arbeidsplasser.

⁵⁶ GAO 2000:54.

⁵⁷ Ibid.

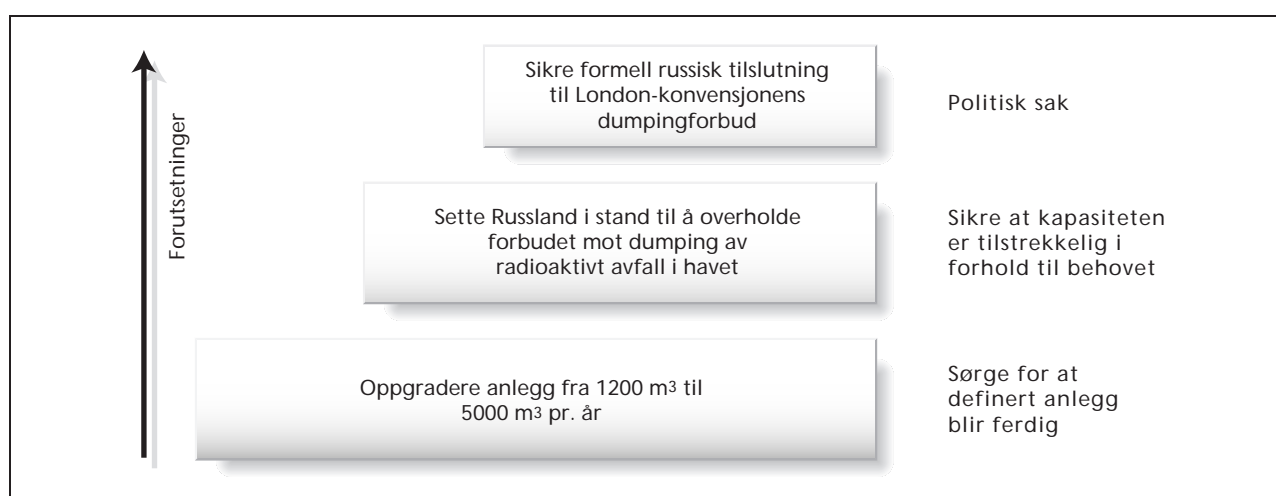
⁵⁸ USA har nå trukket seg ut av prosjektet.

⁵⁹ Hønneland & Moe (2000):39–40.

og var planlagt ferdigstilt i desember 1997, men er forsinket.⁶⁰ Anleggets byggefase er så godt som avsluttet, og det gjenstår bare mindre arbeid. Anlegget er nå inne i en testfase. Prosjektets kostnadsramme har økt fra 28 millioner kroner i februar 1997⁶¹ til ca. 43 millioner kroner.⁶² Av dette utgjør det norske bidraget ca. 17,5 millioner kroner.⁶³ Det er bedt om mer penger i forbindelse med testfasen.⁶⁴

Mål for Murmansk-prosjektet

I deler av prosjektdokumentasjonen oppgis det at det overordnede målet for prosjektet er at renseanlegget i Murmansk, sammen med et liknende anlegg i Vladivostok, skal sette Russland i stand til å overholde Londonkonvensjonens forbud mot dumping av alle typer radioaktivt avfall i havet.⁶⁵ Men i praksis har målet for prosjektet vært utvidelse og oppgradering av anlegget for å hindre dumping av radioaktivt flytende avfall i havet. Oppgraderingen skal bidra til å nå målet om å hindre utslipp, og anlegget ble planlagt å skulle oppfylle både russiske og internasjonale regler og krav.



Figur 4 Målhierarki for Murmansk-prosjektet

Det konkrete målet for prosjektet er å oppgradere det eksisterende anlegget fra en rensekapasitet for lavradioaktivt avfall på 1 200 m³ per år til 5 000 m³ per år. Tre typer avfall skal kunne behandles:

- kjølevann fra reaktorenes primærkretser
- dekontamineringsvæsker («vaskevæsker»)
- væsker med høyt saltinnhold

Organisering og gjennomføring

Fra norsk side har Utenriksdepartementet, Statens strålevern og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) deltatt i prosjektet. Totalt har 13 forskjellige aktører fra Norge, Russland og USA vært involvert enten som prosjektledere, tekniske ledere eller konsulenter eller ved annen form for deltakelse.⁶⁶ De russiske deltakerne har hatt ansvar for selve prosjektutførel-

sen, og en vesentlig del av arbeidet, materialene og utstyret leveres av russiske firmaer og organisasjoner.

Organiseringen av prosjektet har vært igjennom tre faser. På norsk side har den største forandringen vært at Statens strålevern overtok Utenriksdepartementets rolle som prosjektleder i oktober 1998. Strålevernet har gjennom hele prosjektet hatt den tekniske prosjektledelsen. Mandatet og rollefordelingen mellom Utenriksdepartementet og Strålevernet har ikke vært klart definert. For eksempel signerte Strålevernet i 1996 «Avtale om felles aktivitet, enkel samarbeidsavtale» med de russiske samarbeidspartnerne, selv om Utenriksdepartementet var prosjekt-

⁶⁰ UD (2000b).

⁶¹ UD (1997a).

⁶² UD (2000a).

⁶³ Gjennomgang av prosjektdokumentasjonen viser at den opprinnelige rammen for den norske bistanden var på USD 777.500, men at Norge fram til nå har bidratt med USD 1.859.900.

⁶⁴ Intervju med Strålevernet 27.03.00.

⁶⁵ Renseanlegget i Vladivostok, som støttes av Japan, er inne i en testfase, men de nødvendige driftstillatelsene er ikke gitt. Utenriksdepartementet opplyser at det er forventet at disse vil bli gitt i nær framtid.

⁶⁶ Følgende aktører har vært involvert: U.S. Environmental Protection Agency (USA), Brookhaven National Laboratory (USA), Pasific North-west National Laboratory (USA), Raytheon Engineers & Constructors (USA), Aspect (et russisk «design foretak»), MinTrans (Det russiske transportministeriet), RTP Atomflot (Rus), Murmansk Shipping Company (Rus), VNIPIET (Det russiske atomenergiministeriet), Nuklid (Rus), Russisk prosjektstyringsgruppe, Forsvarets Forskningsinstitutt (N), Statens strålevern (Rus) og Storvik & Co (N).

leder på denne tiden. På russisk side kom Nuklid inn juni 1996 og overtok prosjektledelsen.

Ifølge Utenriksdepartementet har det i Murmansk-prosjektet vært dårlig prosjektledelse både på norsk, amerikansk og russisk side. Prosjektet har vært preget av stadige forsinkelser og budsjettoverskridelser. I Utenriksdepartementet er en også av den oppfatning at departementet har fått mer ansvar for dette prosjektet enn hva en opprinnelig hadde tenkt, og at Strålevernet ikke har hatt nødvendig erfaring og kompetanse til å lede prosjektet. Også Strålevernet uttaler at gjennomføringen av prosjektet kan kritiseres. Det ble forskuttet penger til leveranser som i utgangspunktet ikke var planlagt, og det er utført rene pengeoverføringer til Russland. Betalingsrutinene i Russland er gjerne knyttet opp mot at arbeidere får betaling «umiddelbart» etter utført arbeid, og det er vanlig med forskuddsbetaling ved utstyrsleveranser. Dette kommer i tillegg til uoversiktlig organisering og det faktum at prosjektet har hatt problemer med å håndtere den russiske organisasjonskulturen. Både i Utenriksdepartementet og Strålevernet blir det opplyst at ingen av de involverte partene – Norge, Russland og USA – hadde tilstrekkelig kunnskap om mottakerforholdene i Russland. Det har imidlertid vært en tettere oppfølging i prosjektet den senere tid.

Kostnadsutvikling og budsjett

Norges kostnader i prosjektet har økt vesentlig i forhold til opprinnelige anslag. Den opprinnelige rammen var ifølge saksmappene i Utenriksdepartementet på USD 0,8 millioner, men Norge har fram til nå bidratt med USD 1,9 millioner. Budsjettoverskridelsene er hovedsakelig grunnet i fire forhold. For det første ble prosjektet opprinnelig underbudsjettet. Utenriksdepartementet og Strålevernet opplyser begge at det opprinnelige budsjettet til dels var basert på de midler som U.S. Environmental Protection Agency (EPA) hadde tilgjengelig. Det andre forholdet er at prosjektets omfang har økt, dels på grunn av nye sikkerhetspålegg fra russiske myndigheter, dels fordi et sementeringsanlegg måtte finansieres utover det som opprinnelig var planlagt. Sementeringsanlegget var formelt sett ikke en del av prosjektet, men er i praksis nødvendig for å sette renseanlegget i drift.⁶⁷ For det tredje har prosjektet trukket ut i tid på grunn av urealistiske tidsplaner, problemer rundt tolklarering og betalingsrutiner og avklaring av ansvarsforhold. For det fjerde har Norge tatt en relativt sett større andel av total kostnadene enn opprinnelig forutsatt.

Ifølge Utenriksdepartementet og Strålevernet har USA ikke fulgt opp sine opprinnelige forpliktelser

om å dele bistandskostnadene likt med Norge. Det foreligger imidlertid ingen dokumenter der USA forplikter seg til å dekke 50 prosent av prosjektkostnadene, bare dokumenter der USA forplikter seg til å dekke definerte beløp. Spesielt i de senere fasene av prosjektet har Norge bidratt med den største delen av tilleggsmidlene.

Framdrift og rapportering

Gjennomføringen av prosjektet er regulert gjennom «Avtale om felles aktivitet, enkel samarbeidsavtale» mellom Norge og Russland av 1996. Avtalen inneholder flere elementer som kan gjøre gjennomføringen av prosjektet til et høyrisikoprojekt, og det innebærer at det ikke er noen garanti for fullføring og måloppnåelse. For det første kan de russiske samarbeidspartnere ene og alene endre framdriftsplanene i prosjektet. Dessuten har Norge ikke krav på informasjon fra russisk side. Norge har imidlertid rett til å lese den informasjonen som det gis tilgang til. Videre har Norge og USA ingen formell rolle i prosjektets styringsgruppe, bare observatørplass. Fra russisk side har man pekt på det positive i at prosjektet har tatt tid, fordi det har sikret sysselsettingen og aktiviteten i området.⁶⁸

Stikkprøvekontroll viser at månedsrapporter fra Russland har kommet regelmessig gjennom hele prosjektperioden. Det var imidlertid først 12 måneder ut i byggefasen at det ble dokumentert at anlegget ikke ville bli ferdig til opprinnelig planlagt dato. Det er lettere å identifisere prosjektrapporter etter at Strålevernet overtok som prosjektleder. Før dette viser prosjektdokumentasjonen omfattende kommunikasjon, men liten formell rapportering.

Måloppnåelse

Anlegget er ikke fullstendig ferdigstilt, og derfor kan ikke faktisk kapasitet og funksjon verifiseres. Befaringer og tekniske gjennomganger tilsier likevel at anlegget kommer til å få den definerte kapasitet og funksjon. Det konkrete målet for prosjektet, oppgradering av anlegget til en kapasitet på 5 000 m³ per år, ser ut til å bli oppnådd. Men det er ikke dokumentert at dette anlegget, sammen med det tilsvarende anlegget som bygges i Vladivostok, får tilstrekkelig kapasitet til å sette Russland i stand til å unngå utslipp av radioaktivt avfall i havet, jamfør målet for prosjektet. Utenriksdepartementet opplyser imidlertid at russiske myndigheter har gitt tilsagn om å slutte seg til Londonkonvensjonens forbud om dumping av radioaktivt avfall til havs når renseanleggene i Murmansk og Vladivostok står ferdige, fordi de da angivelig ikke vil ha behov for å dumpe avfall. Ifølge Utenriksdepartementet kan dette indikere at rensekapasiteten i Russland vil være tilstrekkelig når anleggene er ferdigstilt.

⁶⁷ Etter den første rensing av det flytende avfallet går vannet videre til biologisk rensing før det slippes ut i Kola-fjorden. Den radioaktive filtermassen (restproduktet fra rensingen), håndteres i et sementanlegg. Sementblokkene fra dette anlegget håndteres videre som fast radioaktivt avfall.

⁶⁸ Intervju med Strålevernet 27.03.00.

I FNIs evaluering ser det ikke ut som målet om tilslutning til Londonkonvensjonens dumpingforbud har vært særlig sentralt for de russiske samarbeidspartnerne. I stedet har man fokusert på avfallsproblemet og behovet for RTP Atomflot til å generere inntekter gjennom salg av tjenester til Nordflåten.⁶⁹ Problemet med å ferdigstille prosjektet har også blitt tolket på forskjellige måter på norsk og russisk side. De norske aktørene har fokusert på det som kalles «russisk ukultur», mens de russiske samarbeidspart-

nerne har pekt på endrede sikkerhetsnormer i Russland. Begge parter har pekt på de russiske samarbeidspartnernes behov for forhåndsbetaling som et problem.⁷⁰ Andre aktører på russisk side har også hevdet at Norge har vært for ettergivende i forhold til de russiske samarbeidspartnerne, og at Norge burde ha krevd at prosjektet ble fullført innenfor de vedtatte budsjetttrammene. De russiske prosjektdeltakerne uttrykker imidlertid takknemlighet for at Norge har gitt mer midler til å fullføre prosjektet.⁷¹

⁶⁹ Hønneland & Moe (2000):34.

⁷⁰ Ibid.:34.

⁷¹ Ibid.:35.

5 Vurderinger

5.1 BESKYTTELSE AV HELSE, MILJØ OG NÆRINGSVIRKSOMHET

Det går fram av St.meld. nr. 34 (1993–94) at det overordnede målet for norsk bistand til atomvirksomhet er å beskytte helse, miljø og næringsvirksomhet mot radioaktiv forurensning og forurensning fra kjemiske stridsmidler i Russland og andre østeuropeiske stater. I behandlingen av stortingsmeldingen anførte utenrikskomiteen blant annet at siktemålet med arbeidet i første omgang måtte være en omfattende kartlegging av miljøkonsekvenser og finansieringsbehov. Dette arbeidet burde også resultere i en handlingsplan der det går fram hvilke tiltak som er mest kostnadseffektive med hensyn til å fjerne trusselen om radioaktiv forurensning av våre nærområder. Regjeringen utarbeidet i 1995 Handlingsplan for atomsaker, og det er i perioden 1995–99 bevilget ca. 590 millioner kroner fordelt på 111 prosjekter, hovedsakelig rettet mot Nordvest-Russland.

Undersøkelsen gir grunn til å anta at Handlingsplan for atomsaker har medvirket til å beskytte helse, miljø og næringsvirksomhet mot radioaktiv forurensning. Ved Kola-kraftverket er det blant annet gjennomført flere sikkerhetstiltak som har bidratt til å redusere faren for en atomulykke. Videre er det satt i gang aktiviteter for å bedre kontrollen med forurensningskilder, og systemet for varsling av ulykker er forbedret. I tillegg har den norske innsatsen bidratt til økt internasjonalt engasjement i Russland, styrking av det norsk-russiske samarbeidet og økning i den norske kompetansen på området. Selv om det kan spores visse positive effekter av bistanden som er gitt over handlingsplanen, er flere av de større investerings- og utredningsprosjektene enten forsinket eller har stoppet opp. For flere av prosjektene har ikke risiko i forbindelse med planlegging og gjennomføring blitt vurdert. Det er heller ikke dokumentert at realismen i planer og budsjetter har vært vurdert. Dette er mangler ved prosjektplanleggingen som har ført til at man ofte har vært lite forberedt når problemer og hindringer har oppstått. Dette kan ha resultert i kostnadsoverskridelser, forsinkelser og full stopp i enkelte prosjekter.

5.1.1 Organisering og styring

Det er grunn til å spørre om ikke organiseringen av arbeidet med handlingsplanen kan bidra til å spre ansvar og dermed gi uklare ansvarsforhold. Utenriksdepartementet foretar i liten grad prosjektvurderinger før søknader om prosjektstøtte presenteres for

embetsgruppen. Gruppen beslutter hvilke prosjekter som skal få økonomisk støtte, men stiller ikke krav til oppfølging og rapportering. Det har i forbindelse med undersøkelsen vært vanskelig å få oversikt over status i prosjektene (framdrift, aktiviteter og resultater) og utbetalingene til hvert enkelt prosjekt. En kan derfor spørre om Utenriksdepartementet har hatt den nødvendige oversikt til å følge opp, styre og planlegge arbeidet med handlingsplanen på en effektiv måte.

Departementet har hatt manglende sekretariatskapasitet i perioden. Dette kan ha vært et problem siden handlingsplanen inneholder en rekke småprosjekter. Mer enn halvparten av prosjektene har en kostnadsramme på under 2 millioner kroner. Forvaltningen av et så stort antall småprosjekter kan være ressurskrevende, og det kan settes spørsmålstegn ved om departementet har satt av tilstrekkelig med ressurser til dette arbeidet.

Videre går det fram av undersøkelsen at Utenriksdepartementet er oppført som prosjektansvarlig for konkrete investerings- og byggeprosjekter med store problemer knyttet til planlegging og gjennomføring. Et eksempel er forsøket på å eliminere avfallsskipet «Lepse» som strålesikkerhets- og miljøproblem. Det er flere år siden det har vært aktivitet i prosjektet, og av det norske tilsagnet på 25 millioner kroner er bare 2,5 millioner kroner brukt. En kan spørre om Utenriksdepartementet har nødvendig kompetanse og ressurser til å lede et slikt prosjekt, og om det er hensiktsmessig at departementet innehar rollene som både tilskuddsforvalter og prosjektleder.

Statens strålevern utfører flere viktige oppgaver og innehar en rekke roller i arbeidet med handlingsplanen. Direktoratet er både prosjektansvarlig, rådgiver, norsk faginstans på området og representert i embetsgruppen. Som medlem av embetsgruppen har Strålevernet innflytelse på tildelingen av midler til egne prosjekter og deltar i behandlingen av søknader fra «konkurrenter». Det kan på denne bakgrunn diskuteres om Strålevernet, som er prosjektansvarlig for en betydelig andel av midlene under handlingsplanen, kan komme i en uheldig dobbeltrolle ved behandlingen av egne og andres søknader. På initiativ fra Strålevernet ble dette forholdet diskutert i embetsgruppen allerede i 1995. Embetsgruppen konkluderte da med at Strålevernets dobbeltrolle kunne være et problem i enkelte tilfeller, men at behovet for Strålevernets fagkompetanse gjorde det vanskelig å komme utenom at Strålevernet har ulike roller.

5.1.2 Måloppnåelse

Det er varierende måloppnåelse under de fire hovedområdene i handlingsplanen. Det er under hovedområde 1, sikkerhet ved atominstallasjoner, en kan vise til flest resultater, mens hovedområde 2, behandling lagring og deponering av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel, har en svakere måloppnåelse. Dette kommer hovedsakelig av at en rekke prosjekter innenfor dette området enten er knyttet til etablering av nye løsninger eller involverer militær aktivitet. Hovedområde 3, radioaktiv forurensning av nordlige områder, og hovedområde 4, våpenrelaterte miljøfærer, omfatter en mer beskjeden aktivitet, og flere av prosjektene innenfor disse områdene er satt i gang og gjennomført etter planen.

Undersøkelsen avdekker ulike problemer i flere av prosjektene under Handlingsplan for atomsaker. I enkelte prosjekter har kapasitetsproblemer ført til forsinkelser, og det er eksempler på prosjekter som har stoppet opp på grunn av manglende godkjenning fra russisk side. Det er også kommet fram informasjon om at vanskelige avtaleforhold og uklarheter rundt tollspørsmål har gitt forsinkelser og derigjennom påvirket måloppnåelsen. Videre har prosjektgjennomføringen blitt påvirket av problemer på russisk side, som intern uenighet, administrative uklarheter, ansvarsfraskrivelse, problemer med pengeoverføringer, mangelfull informasjon og forsinkede leveranser. Uenighet i prosjekter hvor flere gvernasjoner har vært representert, har også ført til forsinkelser og ekstrautgifter.

Undersøkelsen viser også at det ikke er gjennomført miljøkonsekvensutredninger av bistanden gitt over Handlingsplan for atomsaker, men at man bare har kartlagt den konkrete miljøtilstanden. Selv om det primære i arbeidet har vært å komme i gang for å få gjennomført konkrete prosjekter, ville det ha vært en fordel å foreta slike utredninger i forhold til de mest omfattende prosjektene. Fraværet av slike utredninger gjør det vanskelig å dokumentere miljøkonsekvensene av bistanden og å vurdere om de tiltakene som er satt i gang har vært de mest optimale når det gjelder å bidra til effektive forbedringer på områdene atomsikkerhet og radioaktiv forurensning.

Rammeavtalen

Norske myndigheter har tatt initiativ til å løse utfordringer i landsamarbeidet med Russland, blant annet gjennom å utarbeide en rammeavtale for samarbeidet med Russland. I dette arbeidet var den russiske parten og mottakeren aktivt med på å avgjøre hvilke prosjekter avtalen skulle omfatte. Det er imidlertid avdekket problemer knyttet til realiseringen av flere av prosjektene under rammeavtalen. Eksempler på miljøprosjekter som er forsinket eller har en usikker framtid, er bygging av spesialfartøy for transport av brukt kjernebrensel og annet atomavfall fra utrangerte atomubåter og etablering av lager for fast ra-

dioaktivt avfall på Kola. Bygging av et eventuelt nytt mellomlager for brukt kjernebrensel ved Majakanlegget i Ural er et tredje eksempel på et viktig miljøprosjekt som har stoppet opp. Det er avdekket liten grad av mottakerorientering i prosjektutredningen om Majak, og dette kan være en av forklaringene på hvorfor prosjektet ikke er implementert. Et fjerde stort miljøprosjekt som har stoppet opp, er tømning av et miljøfarlig lager for brukt kjernebrensel i Andrejevbukta.

Forsinkelser og problemer i disse prosjektene viser at det til tross for rammeavtalen fremdeles finnes en rekke utfordringer i samarbeidet mellom Norge og Russland. En mer effektiv gjennomføring av prosjektene under rammeavtalen kan bidra til økt sikkerhet rundt atomvirksomheten i Russland og redusert trussel om radioaktiv forurensning. Det er også utført vellykkede prosjekter med utgangspunkt i rammeavtalen, blant annet reparasjon og oppgraderinger av to lagertanker for flytende radioaktivt avfall i Severodvinsk. Deler av AMEC-samarbeidet er også innlemmet under rammeavtalen, og som et resultat av dette skal tre nye prosjekter settes i gang. Til tross for problemer har rammeavtalen gjort det mulig å sette i gang flere viktige prosjekter, blant annet fordi den klargjør en rekke nødvendige forutsetninger, for eksempel tollfritak og ansvarsforhold, for bistandssamarbeidet mellom Norge og Russland.

Bistand til Kola kjernekraftverk

Den norske bistanden til Kola kjernekraftverk ser ut til å ha gitt positive resultater ved å øke sikkerheten ved verket. Undersøkelsen viser at faren for en ulykke er redusert. Dette er et sentralt område for Norge fordi våre nordområder grenser mot Russland, og en eventuell ulykke ved kjernekraftverket kan føre til store miljøødeleggelser også i Norge. Det er imidlertid avdekket at Kola-prosjektet har en alvorlig iboende målkonflikt fordi målsettingene om å bedre sikkerheten ved kraftverket uten å forlenge levetiden ser ut til å være uforenlige. Fra russisk hold er det åpnet for en mulig forlengelse av driften, og det blir begrunnet med den gode sikkerhetssituasjonen ved kjernekraftverket. Forlenget drift som et indirekte resultat av bistand er et forhold som ikke bare berører norsk bistand til atomsikkerhet. Under en internasjonal konferanse i Wien i 1999 ble det framhevet at en ikke-intendert sideeffekt av sikkerhetsbistand til risikoreaktorer er at reaktorenes driftstid kan bli forlenget. Ønsket om å forlenge driftstiden ved Kola-verket har også sammenheng med kraftbehovet og behovet for arbeidsplasser i Nordvest-Russland.

Å medvirke til redusert behov for atomenergi

Det er satt i gang beskjeden aktivitet knyttet til målsettingen om at handlingsplanen skal medvirke til redusert behov for atomenergi i Nordvest-Russland. Prosjekter som er innrettet mot å utvikle og bruke al-

ternative energikilder, er tildelt i underkant av 3 millioner kroner. Dette ser ut til å være en skjevhet ved handlingsplanen sett ut fra målsettingen om redusert behov for atomenergi og den kunnskapen man har om det store behovet for energi i Russland.

Anlegg for flytende radioaktivt avfall i Murmansk

Norge har sammen med USA bidratt til å bygge et anlegg for rensing av flytende radioaktivt avfall i Murmansk. Den overordnede målsettingen for prosjektet er russisk tilslutning til Londonkonvensjonens forbud mot utslipp av radioaktivt avfall i havet. Det er av stor internasjonal interesse at Russland ratifiserer denne bestemmelsen i konvensjonen. I tillegg til å være et globalt miljøproblem er radioaktiv forurensning av havområdene også en alvorlig trussel mot norsk fiskerinæring. Murmansk-prosjektet er forsinket, renskapasiteten til anlegget kan ikke verifiseres, og det er usikkert om Russland vil kunne ratifisere Londonkonvensjonens dumpingforbud. Utenriksdepartementet opplyser at russiske myndigheter har gitt tilsagn om tilslutning til konvensjonens dumpeforbud, men dette vil først bli bekreftet når Russland offisielt annonserer sin tilslutning til forbudet.

Det har i Murmansk-prosjektet vært problemer med tollavklaring og ansvarsforhold, og prosjektet har hatt en urealistisk budsjettering og tidsplan. I tillegg har styringsmodellen for prosjektet vært mindre vellykket, og det har vært uklar ansvars- og oppgavefordeling mellom de involverte deltakerne i prosjektet. Norge har også hatt liten mulighet til å påvirke gjennomføringen av prosjektet. Når det gjelder det norske bidraget, er det særlig to forhold som har bidratt i negativ retning. For det første har mandatet og rollefordelingen mellom Utenriksdepartementet

og Statens strålevern ikke vært tilstrekkelig avklart. Det har blant annet vært usikkerhet knyttet til om Utenriksdepartementet eller Strålevernet har vært prosjektleder på norsk side. Utenriksdepartementet har også uttalt seg kritisk til måten Statens strålevern har ledet Murmansk-prosjektet på. En kan sette spørsmålsteget ved hvorfor Utenriksdepartementet ikke har søkt andre løsninger på prosjektledersiden når det hevdes at Strålevernet ikke har hatt tilstrekkelig kompetanse til å lede prosjektet. Undersøkelsen viser videre at det har vært store budsjettoverskridelser i prosjektet, og at det norske bidraget har økt vesentlig i forhold til opprinnelig anslag. Fra norsk side blir det hevdet at USA opprinnelig hadde forpliktet seg til å dele kostnadene i prosjektet likt med Norge, men undersøkelsen kan ikke dokumentere dette. Det kan derfor synes som om det ikke er tatt nødvendige forholdsregler for å sikre at en budsjettoverskridelse ikke ble et ansvar for Norge alene.

Utredningsprosjekter og støtte til driftsorienterte oppgaver

I tillegg til de store bygge- og investeringsprosjektene er det satt i gang flere utredningsprosjekter med til dels god måloppnåelse. Undersøkelsen viser likevel at noen av utredningsprosjektene har hatt et visst preg av grunnforskning. Denne forskningsaktiviteten kan ha bidratt til å styrke kompetansen på området, men det er et spørsmål om ikke denne typen prosjekter burde ha vært finansiert over andre poster på budsjettet. Det er også gitt bistand til driftsorienterte oppgaver. Et eksempel er støtten til det internasjonale vitenskaps- og teknologisenteret i Moskva. En kan sette spørsmålsteget ved om handlingsplanen bør støtte denne typen aktiviteter.

Litteraturliste

- Bevilgningsreglementet* (1997). Oslo: Stortinget.
- Bellona (2000) *Mayak spent fuel storage moves to Kola*. <http://www.bellona.no/0/00/88/0.html>, lastet ned 30.10.00.
- Det Norske Veritas (2000): *Prosjekter under Handlingsplanen for oppfølging av Stortingsmelding nr. 34 (1993–94) Atomsikkerhet og miljø*. Rapport Nr. esv/00aaabbg. Oslo: Riksrevisjonen.
- Finansdepartementet (1996): *Økonomireglementet for staten. Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten*. Oslo: Finans- og tolldepartementet.
- GAO (2000): *Nuclear Safety. Concerns With the Continuing Operation of Soviet-designed Nuclear Power Reactors*. Rapport nr. GAO/RCED-00–97. Washington D.C.: United States General Accounting Office.
- Hønneland, Geir & Arild Moe (2000): *Evaluation of the Norwegian Plan of Action for Nuclear Safety: Priorities, Organisation, Implementation*. Oslo: Utenriksdepartementet, Evaluation Report 7/2000.
- Innst. S. nr. 256 (1999–2000) *Om regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.
- Innst. S. nr. 229 (1995–96) *En verden i endring*.
- Innst. S. nr. 189 (1993–94) *Om atomvirksomhet og kjemiske våpen i våre nordlige nærrområder*.
- Innst. S. nr. 195 (1991–92) *Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene*.
- Larsen, Erlend m.fl. (2000): *Det norske bistandsprosjektet ved Kola kjernekraftverk*. StrålevernRapport 2000:3. Oslo: Statens Strålevern.
- Riksrevisjonen (1997): *Riksrevisjonens veiledning i revisjon av prosjektstyring*. Oslo: Riksrevisjonen.
- St.meld. nr. 8 (1999–2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 19 (1995–96) *En verden i endring*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- St.meld. nr. 34 (1993–94) *Om atomvirksomhet og kjemiske våpen i våre nordlige nærrområder*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- St.meld. nr. 51 (1991–92) *Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- UD (1995): *Handlingsplan for atomsaker*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- UD (1996): *UD-fakta. Norsk/russisk samarbeid vedrørende miljøproblemer knyttet til opphugging av russiske atomubåter. Mars 1996, nr. 19*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- UD (1997a): *Handlingsplan for atomsaker, revidert for iverksettelse*. Oslo: Utenriksdepartementet: Februar 1997.
- UD (1997b): *Atomsikkerhet og miljø. Handlingsplan 1997–98 for oppfølging av St. meld. nr. 34 (1993–94) om atomvirksomhet og kjemiske våpen i våre nordlige nærrområder*. Oslo: Utenriksdepartementet. Februar 1997.
- UD (1997c): *Atomsikkerhet og miljø. Om Handlingsplan for atomsaker*. Brosjyre. Oslo: Utenriksdepartementet.
- UD (1999): *Vedlegg til Handlingsplan for atomsaker. Oversikt over tiltak og prosjekter*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- UD (2000a): *Vedlegg til Handlingsplan for atomsaker. Oversikt over tiltak og prosjekter*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- UD (2000b): *Årsrapport 1999. Samarbeidsprogrammet med Sentral- og Øst-Europa. Handlingsplan for atomsaker*. Oslo: Utenriksdepartementet.

Vedlegg 1**Prosjekter under handlingsplanen****Hovedområde 1: Sikkerhet ved atominstallasjoner**

P.nr.	Tema	Geografi	Prosjektansvarlig
101	Sikkerhetstiltak Kola kjernekraftverk	Kola	Strålevernet/IFE/ Storvik
102	Konsekvensanalyse Kola kjernekraftverk	Kola	Strålevernet
103	Studie, vurdering, energi	Nordvest-Russland, Kola	UD
104	Samarbeidsavtale	Russland	UD/Strålevernet
105	Sikkerhetskultur, institusjonsbygging	Russland, Øst-Europa	UD/Strålevernet
106	Atomsikkerhetsfond, Kola kjernekraftverk	Kola	UD
107	Avtale – EBRD/Ukraina	Tsjernobyl, Ukraina	UD
110	Undersøkelser, Komsomolets	Norskehavet	Havforsknings- instituttet
111	Målestasjon ved Kola kjernekraftverk	Kola	Fylkesmannen i Finnmark
112	Reaktorkontrollrom, spesialistmøte		IFE
113	Økt sikkerhet, RBMK/VVER-reaktorer	Øst-Europa/ tidligere Sovjetunionen	UD/IAEA
115	TV-program/Medzamor kjernekraftverk	Medzamor, Armenia	UD/TVF
116	Opprettelse av telelinje til Kola kjernekraftverk	Kola (jamfør 101, 111 og 118)	Telenor International as
117	Datasystem		Strålevernet
118	Utvidelse av målenett for radioaktivitet	Nordvest-Russland	Strålevernet
119	Ny strømkilde til russisk fyrlykt	Murmansk, Varangerfjorden	Fylkesmannen i Finnmark
120	Oppgradering av sikkerhetssystemer	Ignalina, Litauen	Strålevernet
121	Utbygging av varslingsavtale	Finnmark/Murmansk	Fylkesmannen i Finnmark
122	Sikring av Tsjernobyl-sarkofagen	Tsjernobyl, Ukraina	UD/EBRD
123	Dekommisjonering Kola kjernekraftverk	Kola	Strålevernet
124	Sikkerhetsoppgradering L kjernekraftverk	Leningrad	Strålevernet
125	Sikkerhetstiltak russiske kjernekraftverk	Kola	Strålevernet
128	Beredskapsutvikling i Russland/Baltikum	Baltikum og Russland	Strålevernet
	<i>Totalt 23 prosjekter, hvorav 6 er avsluttet. I tillegg kommer 5 ubrukte prosjektnumre.</i>		

Hovedområde 2: Behandling, lagring og deponering av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel

P.nr.	Tema	Geografi	Prosjektansvarlig
201	NATO/NACC/CCMS pilotstudie		UD
202	Renseanlegg – flytende radioaktivt avfall	Murmansk	UD/Strålevernet
203	Rådgivende komite – Lepse	Murmansk	UD
204	Kompetanseoverføring vedr. fjelldeponi	Nordvest-Russland	Norges Geotekniske Institutt
205	AMEC – styring/ledelse 2 stillinger i FD		FD
206	Internasjonalt seminar – radioaktivt avfall	Russland	UD/Strålevernet
208	Internasjonalt handlingsprogram og fond		UD
209	Studieprogram for opphugging – ubåter	Nordflåten	Kværner Maritime AS
211	Spesialfartøy for transport av brensel	Russland	Kværner Maritime AS
212	Spesialjernbanevogner	Russland	Kværner Maritime AS
213	Oppgradering av lagertanker	Zvezdocha/Severodvinsk	Kværner Maritime AS
214	Mobilt anlegg – flytende radioaktivt avfall	Nordflåten	Kværner Maritime AS
215	Lager for fast radioaktivt avfall på Kola	Kola	Kværner Maritime AS
216	Tømming av lager for brukt kjernebrensel	Andrejev-bukta, Kola	Kværner Maritime AS
217	Ev. medvirkning til lager ved Majak – forstudie	Majak, Ural	Kværner Maritime AS
218	Ekspertdeltakelse/sekretariat, IAEA	Russland	UD
219	Sikkerhetsvurd./kompetanse/opplæring	Gosatomnadzor	Strålevernet
220	Kritikalitetsberegninger – skipsreaktorer	Murmansk, Arkhangelsk	Strålevernet
224	AMEC/identifisering av teknologier	Russland	FFI
225	Seminar om Novaja Semlja	Novaja Semlja	
226	AMEC/behandlingssystemer/avfall		Ramsund Orlogsstasjon
227	AMEC/samarbeid – stråling/sikkerhet	Nordvest-Russland	FFI
228	AMEC/norsk-russisk tokt i Arktis		FFI
229	Utvikling av containerprototype		Environmental Protection Agency
230	AMEC/utvikle/produsere container		FFI
231	Sementeringsanlegg ved RTP Atomflot	Murmansk	Strålevernet
232	AMEC 1.1–1 Fundament for oppb ac conta	Russland	FFI
233	AMEC 1.5–1 Kontroll med datasys Picasso	Nordvest-Russland	FFI
234	MNEPR Dekning av forhandlingsutg.	Russland	UD
235	AMEC 1.4–1 Avfallsbeholdere fast avfall	Russland	FFI
236	Utredning – deponi Novaja Zemlja	Nordvest-Russland	DBE (tysk firma)
<i>Totalt 31 prosjekter, hvorav 6 er avsluttet. I tillegg kommer 5 ubrukte prosjektnumre.</i>			

Hovedområde 3: Radioaktiv forurensning av nordlige områder

P.nr.	Tema	Geografi	Prosjektansvarlig
301	Slutføring av analysearbeid/1994-toktet	Barents- og Karahavet	MD/Strålevernet
302	Konsekvensvurdering/dumpet avfall	Barents- og Karahavet	MD/Strålevernet
303	Program for overvåkning/radioaktivitet/gifter	Barentshavet	SFT/Polarinstituttet
304	Undersøkelse angående Majak	Majak/Ural	MD/Strålevernet
305	Konsekvensvurdering/Majak	Ural/elvesyst./nordl. hav	MD/Strålevernet
306	Int. database for radioaktivitet i nordl. havomr.	Nordlige havområder	Strålevernet
307	Ledelse gruppen for radioaktivitet i AMAP	Arktiske områder	Strålevernet
308	Deltakelse – tysk tokt nordlige havområder	Nordlige havområder	Strålevernet
309	Tilleggsbevilgning HI Karatoktet i 1994	Barents- og Karahavet	MD/Strålevernet
310	No-fra samarbeid radioaktiv forurensning		NLH
311	Kartlegging av transportveier/-mengder	Arktis, Barentsregionen	Polarinstituttet
313	Undersøkelser radioaktivitet fjordområdene	Kola	MD
314	Undersøkelse – plutoniums isotoper		IFE (pluss NIVA)
315	Laboratoriesimuleringer	Barents- og Karahavet	SINTEF Bygg og miljøteknikk
316	Internasjonal konferanse om radioaktivitet i arktiske områder	Arktiske områder	Strålevernet
317	Forurensning fra Majak-atomleggene	Ural	Strålevernet
318	Analyse, konsekvensvurdering	Nordvest-Russland	Strålevernet
319	Overvåkning, RTP Atomflot i Murmansk	Murmansk	Strålevernet
320	Beregning av transportveier, nordlige havområder	Barents- og Karahavet	Polarinstituttet
321	Miljøgifter, nordlige havområder	Barentshavet, Novaja S	Polarinstituttet
322	Felles No-EU Karachaysjø-prosjekt	Karachay-sjøen	Strålevernet
323	Videreføring av AMAP	Miljøovervåkning Arktis	Strålevernet
324	4. Internasjonale miljøkonferanse	Arktis	Strålevernet
	<i>Totalt 23 prosjekter, hvorav 4 er avsluttet. I tillegg kommer 1 ubrukt prosjektnummer.</i>		

Hovedområde 4: Våpenrelaterte miljøfarer

P.nr.	Tema	Geografi	Prosjektansvarlig
401	Internasjonal vitenskapelig kartlegging av radioaktiv forurensning	Novaja Semlja	UD
402	Internasjonale systemer for verifikasjon, kontroll	Barentsregionen m.m.	NORSAR
403	Destruksjon av kjemiske stridsmidler	Nordvest-Russland	UD
404	Undersøkelse av kjemiske våpen dumpet	Nordlige havområder	UD
405	Forsvarsrelatert forurensning i Baltikum	Baltikum	UD
406	Radioaktiv forurensning – landdeponi	Sillamäe, Estland	NGI
407	Kontroll, sikring av spaltbart materiale	Nordvest-Russland	Strålevernet
408	Tiltak for å hindre illegal handel med ...	Norsk/russisk grense	Strålevernet
409	Norsk deltakelse i vit/tekn-senter, Moskva	Moskva	UD
410	Innsats/opplæring mot illegal handel		Toll- og avgifts- direktoratet
411	Lovgivning/tiltak mot nukleær terrorisme	Tidligere Sovjetunionen	Strålevernet
412	Nukleær terrorisme	Norden	Strålevernet
413	Støtte til ikke-spredningskontroll	Latvia	Strålevernet
414	Seminar/lovutvikling		Strålevernet
415	System for fysisk sikring SEVMASH	Severodvinsk	Strålevernet
416	Innkjøp av data- og kontorutstyr til GAN	Ural	Strålevernet
417	Lovutvikling – nukleært overskuddsmater		Strålevernet
420	Kritikalitetsberegninger transport a-brensel	Russland	Scandpower AS
	<i>Totalt 18 prosjekter, hvorav 1 er avsluttet. I tillegg kommer 2 ubrukt prosjektnummer.</i>		

Diverse prosjekter

P.nr.	Tema	Geografi	Prosjektansvarlig
501	Støtte til NGO-arbeid		Bellona
502	Utgifter til oversettelser o.a. i forbindelse med handlingsplanen		
503	No deltakelse EUs «Nucl Fission Safety»		Norges forskningsråd
504	Informasjonsarbeid	Norge, utlandet	Strålevernet
505	Undersøkelse av risikooppfatning	Kola	UiO, FAFO
507	NGO-deltakelse i forbindelse med toppmøtet april 96	Moskva	Bellona
508	Deltakelse i internasjonal ekspertgruppe		SHD
509	Støtte til internasjonal konferanse	(MD)	
510	Støtte til ACOPS-konferanse		ACOPS
511	Seminar om lukkede byer		Cornelius Creuys-stift
512	Pugwash-konferanse		Pugwash Conference
513	Marina Balt Seminar		Nord Selskab for Strålebeskyttelse
514	Sekretariat for felleskommisjonen		UD
515	Oppfølging av rammeavtalen		UD
516	Infobulleteng		UD
517	KEDO	Nord-Korea	Korean EDO
518	Evaluering av handlingsplanen for atomsak		FNI