



Innst. 75 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:9 (2009–2010)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse om strålingsikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Konsentrasjonen av sivile og militære nukleære installasjoner og radioaktive kilder er særlig høy i Nordvest-Russland. Ulykker ved en av disse installasjonene utgjør den største risikoen for radioaktiv forurensning i Norge. Forurensning, nedfall og eksponering for stråling kan føre til helsemessige konsekvenser for befolkningen. Utslipp og spredning av radioaktive stoffer kan også føre til konsekvenser for miljøet.

Under den kalde krigen foregikk det en betydelig utbygging av både kjernekraftverk, marinebaser for reaktordrevne fartøy, avfallslagre med både brukt brensel og radioaktivt materiale, og våpenarsenaler på Kolahalvøya. Kilder som fortsatt utgjør en risiko for radioaktiv forurensning og ulykker er kjernevåpen, de gamle reaktorene på Kola kjernekraftverk, reaktordrevne ubåter og isbrytere, lagre av brukt brensel på fartøy i Murmansk og lagrene i de nedlagte marinebasene i Andrejevbukta og Gremikha. I Karahavet og i fjordene langs Novaja Semlja er det dumpet radioaktivt avfall som også utgjør risiko for radioaktiv forurensning. I tillegg er det risiko for at eventuelle utslipp fra atomanlegg forurenser elvene Ob og Jenisej som renner ut i Karahavet. Strontiumbatterier som inntil nylig ble brukt i fyrlyktene langs hele Kolakysten var svært radioaktive. Disse

utgjorde en potensiell kilde til radioaktiv forurensning og en fare for at radioaktivt og spaltbart materiale skulle komme på avveie.

Stortinget bevilget i overkant av 1,4 mrd. kroner til atomsikkerhetsarbeidet i Nordvest-Russland i perioden 1995 til 2009. Målet for atomsikkerhets-samarbeidet med Russland har vært å bidra til å redusere risikoen for ulykker og forurensning fra de nukleære installasjonene i Nordvest-Russland, og hindre at radioaktivt og spaltbart materiale kommer på avveie. Samarbeidet skal beskytte helse, miljø og næringsvirksomhet mot radioaktiv forurensning. Denne målsettingen har ligget fast over tid, og den er senest formulert i St.prp. nr. 1 (2008–2009).

Norge har hatt et samarbeid med Russland innenfor miljøvern og atomsikkerhet over mange år. Samarbeidet om miljøvern startet i 1988, da Norge og Sovjetunionen undertegnet en miljøavtale og opprettet den blandede norsk-sovjetiske miljøvernkommissjonen. Samarbeidet ble i 1992 videreført mellom Norge og Russland som den blandede norsk-russiske miljøvernkommissjonen. Under den norsk-russiske miljøvernkommissjonen ble det etablert en ekspertgruppe for radioaktivitet som skulle kartlegge og overvåke radioaktiv forurensning i de nordlige havområder. Det norske utenriksdepartementet og Atomenergibyrådet i Russland signerte en avtale om samarbeid om atomsikkerhet i 1998. Formålet med denne avtalen var å bidra til en snarlig, miljøsikker og kostnadseffektiv opphugging av reaktordrevne ubåter, håndtering av brukt kjernebrensel og radioaktivt avfall, og styrking av sikkerheten ved kjernefysiske og radiologisk farlige anlegg.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse, som er gjennomført som en parallellrevisjon med Den russiske føderasjons riksrevisjon, har vært å vurdere norske og russiske myndigheters arbeid med å beskytte befolkningen og miljøet mot radioaktiv strå-

ling og forurensning. Avtalen om å gjennomføre en parallellrevisjon på dette området ble undertegnet i mai 2007. Den norske og den russiske riksrevisjonen har utarbeidet felles problemstillinger for undersøkelsen. Den norske rapporten fokuserer på de delene av problemstillingene som er relevant for en revisjon rettet mot norske myndigheter.

Undersøkelsen har omfattet følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad er sikkerheten ved Kola kjernekraftverk i tråd med internasjonale standarder?

1.1 Hvordan har de norskfinansierte tiltakene bidratt til å øke sikkerheten ved Kola kjernekraftverk?

1.2 Hvordan gjennomføres offentlig kontroll og tilsyn med sikkerheten ved kjernekraftverket?

2. I hvilken grad har tiltak for håndtering og lagring av brukt kjernebrensel og radioaktivt avfall redusert risikoen for ulykker og utslipp av radioaktivt materiale?

2.1 Hvordan har de norskfinansierte tiltakene i Nordvest-Russland bidratt til å redusere risikoen for ulykker og utslipp av radioaktivt materiale?

3. Disponeres de statlige midlene som forutsatt i økonomiregelverket?

3.1 I hvilken grad har Utenriksdepartementet fulgt opp og kontrollert midlene til de norskfinansierte prosjektene?

4. I hvilken grad legger eksisterende juridiske virkemidler til rette for utveksling av data, varsling og beredskapssamarbeid mellom Norge og Russland?

4.1 Hvordan er avtalene mellom Norge og Russland om utveksling av data, varsling og felles beredskapsøvelser operasjonalisert i nasjonalt regelverk?

4.2 Hvordan kontrolleres implementeringen av avtalene om utveksling av data, varsling og felles beredskapsøvelser?

5. I hvilken grad sikrer miljøovervåkingen tilstrekkelig informasjon om det radioaktive strålingsnivået i miljøet?

5.1 Sikrer de nasjonale overvåkningsprogrammene oversikt over strålingsnivå og kilder til radioaktiv forurensning?

5.2 Sikrer det bilaterale samarbeidet god informasjons- og datautveksling?

5.3 Hvordan brukes overvåkningsdataene?

Et utkast til Riksrevisjonens rapport ble forelagt Utenriksdepartementet, Miljøverndepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet i brev av 23. september 2009. Utenriksdepartementet har samordnet kommentarene fra de ulike departementene og avgitt uttalelse til rapporten i brev av 2. november 2009.

1.2 Gjennomføring av undersøkelsen

Det er innhentet data primært fra perioden 2005–2008. Der det har vært mulig, har data blitt innhentet fram til høsten 2009. Dokumentet gjør nærmere rede for datainnhenting og for samarbeidet med Den russiske føderasjons riksrevisjon.

De to revisjonsrapportene er utarbeidet av de to lands riksrevisjoner hver for seg og på selvstendig grunnlag. På basis av de to undersøkelsene er det utarbeidet et felles memorandum med resultater fra de respektive undersøkelsene og felles vurderinger.

1.3 Oppsummering av funnene

Undersøkelsen omfatter de viktigste satsingsområdene i Utenriksdepartementets handlingsplan for atomsaker fra 2005. Dette gjelder behandling av brukt kjernebrensel, opphugging av reaktordrevne ubåter, sikring av radioaktive kilder i Andrejevbukta, fjerning og avfallsbehandling av radioaktive kilder i fyrlykter, myndighetssamarbeid mellom norske og russiske tilsynsmyndigheter og samarbeid om beredskap og miljøovervåking med Russland. Revisjonskriteriene som er lagt til grunn for undersøkelsen er utledet fra stortingsproposisjoner og -meldinger og Stortingets behandling av disse, Utenriksdepartementets handlingsplan for atomsaker, retningslinjene for tilskudd fra handlingsplanen for atomsaker, fra bevilgningsreglementet og reglementet for økonomistyring i staten. Bilaterale avtaler mellom Norge og Russland og internasjonale konvensjoner er også kilder til revisjonskriterier.

Utenriksdepartementet opplyser i svarbrev til utkast til rapporten, at rapporten gir en god sammenstilling av utfordringene og oppgavene i atomsikkerhetssamarbeidet med Russland. Rapporten får også på en god måte fram kompleksiteten og mangfoldet i atomsikkerhetsarbeidet. Utenriksdepartementet er videre i hovedsak enig i faktabeskrivelsene og deler mange av Riksrevisjonens vurderinger. Materialet gir ifølge Utenriksdepartementet gode innspill i det videre arbeidet på feltet, og har allerede inspirert til noen organisatoriske grep.

Utenriksdepartementet mener imidlertid at det er relevant å vurdere atomsikkerhetsarbeidet i lys av den rammen det internasjonale donorsamarbeidet utgjør. Ifølge Utenriksdepartementet reflekterer rapporten i liten grad at samarbeidet foregår på et krevende felt på et annet lands territorium. Atomsikkerhetssamarbeidet anses som en suksesshistorie i det ellers meget utfordrende bilaterale samarbeidet mellom Norge og Russland, nettopp fordi det kan vises til gode og målbare resultater, selv om ikke alle prosjektene i samme grad er målbare. Atomsikkerhetssamarbeidet med Russland er en del av en bredere norsk-russisk kontekst som utgjør rammen for samarbeidet.

Utenriksdepartementet framhever videre i sitt svar at Russland er et naboland, og også en stormakt med omfattende byråkratiske strukturer, sterke sikkerhetstjenester og høye ambisjoner. Prosjektsamarbeidets innretning må ta hensyn til dette og være basert på likeverdighet. Forholdet mellom Norge og Russland er asymmetrisk, og det er i de fleste tilfellene Norge som er initiativtaker i samarbeidet. Dette krever at norske myndigheter er proaktive i samarbeidet med Russland på områder der Norge har interesser, samtidig som ambisjonene må være realistiske og langsiktige. Dette gjelder i stor grad også atomsikkerhetssamarbeidet, der fokus har vært på å sikre og fjerne radioaktive kilder og anlegg på suverent russisk territorium.

1.3.1 Sikkerheten ved Kola kjernekraftverk forbedret etter norsk innsats

Et alvorlig utslipp fra Kola kjernekraftverk kan få betydelige konsekvenser over lang tid for Norge, spesielt for reindriftsnæringen. Ifølge handlingsplanen for atomsaker fra 2005, skal norske tiltak bidra til å øke sikkerheten ved driften av kjernekraftverk i Russland uten at dette fører til en forlengelse av reaktorenes levetid. Den norske innsatsen skal understøtte en god sikkerhetskultur ved verkene, og bidra til et styrket russisk tilsynsapparat på atomsikkerhetsområdet.

Norge har bevilget midler til tiltak for å øke sikkerheten ved Kola kjernekraftverk siden 1992. De norske sikkerhetstiltakene har omfattet flere områder, som for eksempel sikring av nødstrøm for å opprettholde reaktorkjøling i krisesituasjoner, sikring av kjølesystem og andre sikkerhetsmessige viktige komponenter. Et annet satsingsområde har vært å utarbeide sikkerhetsanalyser.

De fleste av oppgraderingene av reaktorene ved Kola kjernekraftverk har vært finansiert av russiske myndigheter, samtidig som det har vært gitt norsk og annen utenlandsk finansiell bistand. Denne bistanden var spesielt viktig på siste halvdel av 1990-tallet, da de økonomiske forutsetningene i Russland var vesentlig dårligere enn da denne undersøkelsen ble gjennomført. Skjerpede krav fra russiske myndigheter har også ført til en sikkerhetsmessig oppgradering av de to eldste reaktorene ved Kola kjernekraftverk.

Sikkerhet ved et kjernekraftverk avhenger blant annet av god konstruksjon, driftsmessig sikkerhet, vedlikehold og menneskelige faktorer. Sikkerhetsanalyser og statistikk over antall hendelser per år brukes ofte som indikatorer for å kunne si noe om sikkerheten ved kjernekraftverk. I følge Den internasjonale skalaen for atomuhell, INES, er antall ulykker og hendelser ved Kola kjernekraftverk, og alvorlighetsgraden av disse, redusert i perioden 1994–2003.

Den norske prosjektlederen for samarbeidet med Kola kjernekraftverk, Institutt for Energiteknikk, rapporterer at måten russiske myndigheter tilnærmer seg sikkerhetsaspekter, og hvordan tilsyn og kontroll av sikkerheten organiseres ved Kola kjernekraftverk, er sterkt endret i en positiv retning i perioden 1993–2009. Sikkerhetsforbedringer ved dette kjernekraftverket er et viktig bidrag i arbeidet med reduksjon av risikoen for radioaktiv forurensning i Nordvest-Russland.

Undersøkelsen peker imidlertid på at INES-skalaen har begrensninger med hensyn til å gi et dekkende bilde av sikkerhetsnivået ved kjernekraftverkene. Utviklingen av registrerte hendelser og ulykker kan i liten grad tilbakeføres til gjennomføringen av ett enkelt tiltak. Samtidig brukes registrerte antall hendelser og ulykker, og alvorlighetsgraden av disse, som resultatindikator for de norske prosjektene ved Kola kjernekraftverk. Dette innebærer blant annet at norske myndigheter i begrenset grad kan rapportere på måloppnåelse og dermed vurdere hvilken effekt de norskfinansierte prosjektene har hatt for å bedre sikkerheten ved Kola kjernekraftverket. Høsten 2009 arbeidet Institutt for energiteknikk med en rapport som skulle gi en samlet faglig vurdering av statusen for sikkerheten ved kjernekraftverket. De norskfinansierte prosjektenes bidrag til sikkerheten skulle belyses spesielt. Rapporten skulle etter planen ferdigstilles innen utgangen av 2009.

En samarbeidsavtale av sentral betydning mellom Norge og Russland på atomsikkerhetsområdet er rammeavtalen av mai 2003 om et multilateralt kjernefysisk miljøsam arbeid i Russland, MNEPR-avtalen. Avtalen inneholder bestemmelser om at nødvendig tollklarering skal finne sted uten opphold. Utenriksdepartementet har understreket betydningen MNEPR-avtalen har hatt med henblikk på en effektiv gjennomføring av prosjekter. Undersøkelsen har imidlertid påvist problemer i gjennomføringen av enkeltprosjekter. Blant annet har installering av anskaffet utstyr blitt utsatt gjentatte ganger i prosjektperioden grunnet manglende tolldeklarasjoner.

I takt med en generell bedring i russisk økonomi har de økonomiske forutsetningene i kjernekraftsektoren blitt styrket, og Russland er derfor i større grad selv i stand til å finansiere sikkerhetstiltak. Samarbeidet som er etablert mellom norske og russiske myndigheter og fagmiljøer på dette området, er dermed viktig med hensyn til å få innsyn i sikkerhetskulturen ved Kola kjernekraftverk og innsyn i om alle hendelser som norsk part mener det bør varsles om blir varslet. Utenriksdepartementet opplyser at det er innledet et samarbeid om beredskap, sikkerhet og opplæring ved kjernekraftverket som på sikt vil redusere faren for radioaktiv forurensning fra kilder i Nordvest-Russland ytterligere.

1.3.2 *Norske tiltak for sikker håndtering og lagring av brukt kjernebrensel og radioaktivt avfall har bidratt til å redusere risikoen for radioaktiv forurensning*

Ett av regjeringens hovedmål med innsatsen i Nordvest-Russland er å bidra til sikker håndtering og lagring av brukt kjernebrensel og radioaktivt avfall. Dette gjøres gjennom å finansiere tiltak som skal bidra til målrettet oppryddingsarbeid i Andrejevbukta, opphugging av utrangerte reaktordrevne ubåter, håndtering av brukt kjernebrensel, og styrking av russisk regelverk og tilsynsapparat.

Undersøkelsen viser at målene med de norskfinansierte prosjektene i all hovedsak er nådd. Prosjektene har bidratt til å redusere risikoen for ulykker, radioaktiv forurensning og for at radioaktive kilder skal komme på avveie. Undersøkelsen viser imidlertid at det etter gjennomføringen av tiltakene for håndtering og lagring av brukt kjernebrensel og radioaktivt avfall, gjenstår en del utfordringer.

OPPRYDDING I ANDREJEVBUKTA

I Andrejevbukta ligger en nedlagt militærbase som tidligere ble brukt til lagring av brukt kjernebrensel fra den russiske marinens reaktordrevne skip og ubåter. Brenselet som fortsatt ligger lagret på basen er lagret under svært dårlige forhold, og grunnen, bygningene og fjorden i området er forurenset. Dette utgjør en potensiell fare for forurensning av både landmiljø og marine økologiske systemer. En kritikalitetsulykke, det vil si at en kjedereaksjon settes i gang i en av lagertankene med brukt kjernebrensel i Andrejevbukta, utgjør den største atomtrusselen knyttet til avfallslagrene på Kolahalvøya. En slik ulykke kan ikke utelukkes, selv om det er lav sannsynlighet for at det vil skje.

Et av målene med den norske innsatsen i Andrejevbukta har vært å utbedre infrastrukturen slik at fjerningen av det brukte brenselet og det radioaktive avfallet kan gjennomføres på en trygg måte. Norge hadde per 2008 bevilget 130 mill. kroner til dette arbeidet. Midlene har gått til blant annet opprustning av hovedvei, brakkeleir, vakt- og kontrollhus og opprustning av kaianlegg.

Det er forventet at borttransporteringen av det radioaktive kjernebrenselet og -avfallet fra Andrejevbukta vil begynne i 2013, og etter planen vil det ta 15–20 år å gjennomføre arbeidet. Risiko for radioaktiv forurensning og uhell vil øke når arbeidet med å transportere bort det brukte kjernebrenselet og radioaktive avfallet settes i gang.

Det er også usikkert hvorvidt russiske myndigheter vil fortsette å bruke Andrejevbukta som lagringsplass av radioaktivt avfall i framtiden. En massiv opprustning av infrastrukturen kan bidra til at Andrejevbukta blir et varig, og ikke midlertidig sted, for

lagring og behandling av radioaktivt avfall. Utenriksdepartementet opplyser i sitt svar til rapporten at disse spørsmålene følges opp i den norsk-russiske atomkommisjonen, og at norske myndigheter stadig får nye opplysninger om planer for lagring av radioaktivt avfall.

OPPHUGGING AV REAKTORDREVNE UBÅTER

Norge har bevilget midler til opphugging av fem reaktordrevne ubåter. I begynnelsen av 1990-tallet var det 120 utrangerte atomdrevne ubåter som måtte hugges opp i Nordvest-Russland. Ved utgangen av 2009 var nesten alle ferdig opphugget. Ubåtene som Norge bidro til å hugge opp var såkalte standardubåter, som ikke var teknisk vanskelig å hugge opp. Det har imidlertid vært hendelser med flere reaktordrevne ubåter der selve reaktoren er påvirket. Opphuggingen av disse ubåtene er mer risikofylt, og det gjenstår noen slike opphuggingsprosjekter.

Det radioaktive avfallet fra blant annet ubåttopphuggingsprosjektene skal lagres på land i et lagringsanlegg i Sajdabukta. Undersøkelsen viser at løsningsen med å lagre avfall i Sajdabukta kan utgjøre et problem i framtiden. Det finnes fortsatt en del reaktorseksjoner lagret på vann. Disse seksjonene må konverteres til mindre enheter før de kan lagres i lagringsanleggene på land. Utenriksdepartementet har i den forbindelse sørget for å få reaktorseksjonene fra norskfinansierte prosjekter konvertert slik at de kan lagres på land.

Videre stiller forskjellige typer avfall ulike krav til lagerets konstruksjon, og det er ikke klart definert hva slags avfall lageret i Sajda er konstruert for. Under opphuggingen av en reaktordreven ubåt, og etter at brenselet er tatt ut, blir reaktorseksjonene separert fra skroget. Reaktorseksjonen forsegles etter at det blir plassert annet radioaktivt avfall fra ubåten i seksjonen. Reaktorseksjonene inneholder dermed materiale med ulikt radioaktivitetsnivå. Dette materialet må på sikt behandles ulikt fordi noe skal gjenvinnes og annet langtidslagres. Reaktorseksjoner trenger 70 år før de er ufarlige, mens avfallet som plasseres i dem kan trenge mange hundre år før strålingen er tilstrekkelig redusert. Forholdene i, og planene for, Sajda-anlegget vil ifølge Utenriksdepartementet by på utfordringer også for Norge.

UTSKIFTNING AV RADIOAKTIVE BATTERIER FRA FYRLYKTER

Prosjektet for å skifte ut de radioaktive batteriene i fyrlyktene langs Kolakysten har hatt som mål å redusere både faren for radioaktiv forurensning av Barentshavet og faren for tyveri av det radioaktive materialet, som potensielt kan benyttes til å lage såkalte skitne bomber. Batteriene som inntil nylig ble brukt i fyrlyktene inneholdt høy aktivitet av stron-

tium-90, og de utgjorde dermed en betydelig radioaktiv kilde. Fyrlyktene og strontiumbatteriene var dårlig sikret og ble utsatt for flere tyverier. Norge har siden 1998 finansiert fjerning av radioaktive batterier i fyrlykter og erstattet dem med solcelleteknologi. Nå har samtlige av de 180 radioaktive energikildene langs kysten av Barentshavet til Karaporten blitt fjernet og sikret, og batteriene er erstattet med solcellepaneler. Dette prosjektet er blitt vurdert av norske og russiske myndigheter som svært vellykket, og det er nå planlagt å videreføre prosjektet i Østersjøområdet.

SAMARBEID MELLOM STATENS STRÅLEVERN OG RUSSISKE TILSYNSMYNDIGHETER

Statens strålevern har etablert et samarbeid med russiske tilsynsmyndigheter der hensikten har blant annet vært å utvikle regelverk, påvirke effektiviseringen av reguleringen, utarbeide trusselvurderinger samt utarbeide kriterier for miljøkonsekvensutredninger av kilder. Det er utarbeidet en del forskrifter og normative dokumenter som nå er implementert i det russiske systemet som følge av dette samarbeidet. Forskriftene er relatert til strålevern, sikkerhet og miljøaspekter. Det tette samarbeidet har vært viktig for å sikre en sikker og miljøvennlig gjennomføring av prosjekter. Utenriksdepartementet opplyser i svar til rapporten at det forventes at samarbeidet med russiske tilsynsmyndigheter vil være nyttig for håndtering av brukt kjernebrensel og radioaktivt avfall i mange år framover.

EVALUERINGER AV TILTAKENE

Utenriksdepartementet opplyser at sluttrapportene fra prosjektlederne for de norskfinansierte tiltakene blir underlagt en grundig analyse i Det rådgivende utvalg for atomsaker. I de tilfellene hvor det er avdekket avvik, har departementet fulgt opp med tillegsspørsmål som vurderes på nytt før sluttrapporten blir endelig godkjent. Samtidig viser undersøkelsen at det i liten grad er gjennomført evalueringer hvor effekten av de norskfinansierte tiltakenes bidrag innenfor de enkelte innsatsområdene er belyst. Det er også uvisst i hvor stor grad læring fra gamle prosjekter er overført til nye.

Departementet ser at det kan være hensiktsmessig med flere evalueringer, og at det på sikt vil være behov for en rapport som tar for seg Norges innsats i Nordvest-Russland som helhet. Utenriksdepartementet opplyser at det skal gjøres en bred evaluering i samarbeid med britiske myndigheter om prosjekter knyttet til opphugging av ubåter, etter at arbeidet med det siste norskfinansierte opphuggingsprosjektet er slutført. Selv om det er etablert rutiner i departementet på disse områdene, vil det være rom for forbedringer når det gjelder gjennomganger av rapporteringer og evalueringsprosedyrer.

Utenriksdepartementet framhever videre at utfordringene i Nordvest-Russland er av en slik størrelsesorden at et internasjonalt samarbeid fortsatt vil være påkrevd.

1.3.3 Svakheter ved Utenriksdepartementets oppfølging og kontroll av tilskuddsmidlene

Stortinget har i perioden 1995–2008 bevilget i overkant av 1,4 mrd. kroner til atomsikkerhetssamarbeidet med Russland. Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for at disse midlene blir brukt på en effektiv måte, og at det foretas en tilfredsstillende kontroll med at midlene blir brukt som forutsatt.

Midlene som bevilges av Stortinget til arbeidet med atomsikkerhet, skal disponeres i henhold til bevilgningsreglementet. Blant annet skal Utenriksdepartementet, som ledd i forvaltningen av tilskuddene fra handlingsplanen for atomsaker, gjennomføre risikoanalyser med sikte på å forebygge og avdekke misligheter og økonomisk kriminalitet. Videre skal departementet etablere systemer og rutiner som sørger for en mest mulig effektiv utnyttelse av tilskuddsmidlene, etablere en tilfredsstillende kontroll med bruken av midlene, og sørge for at økonomiforvaltningen i departementet er dokumentert på en måte som gjør det mulig å foreta en tilfredsstillende kontroll og etterprøving.

MANGLENDE VURDERING OG HÅNTERING AV RISIKO FOR MISLIGHETER OG KORRUPSJON I FORBINDELSE MED TILDELING AV TILSKUDD

Flere internasjonale undersøkelser viser at det generelt er en høy korrupsjonsrisiko i Russland. Utenriksdepartementet og norske prosjektledere bekrefter at de er bevisste på denne risikoen. Riksrevisjonens undersøkelse viser at det hittil ikke har vært vanlig praksis for Utenriksdepartementet eller prosjektlederne å gjennomføre systematiske analyser og utarbeide mottiltak med sikte på å forebygge og avdekke misligheter og korrupsjon på russisk side i forbindelse med atomsikkerhetssamarbeidet. Dette framgår både av intervju med Utenriksdepartementet og prosjektlederne, og av dokumentgjennomgangen i forbindelse med undersøkelsen.

Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet fra og med 2008 har tatt inn et nytt avsnitt i departementets tilskuddsbrev til prosjektlederne som er ment å bidra til å motvirke korrupsjon og uregelmessigheter. Utenriksdepartementet opplyser at korrupsjonsrisikoen er et gjennomgangstema og vel innarbeidet i hele prosjektgjennomføringsprosessen. Vurderinger og identifisering av korrupsjonsmotvirkende tiltak er sentralt i hele prosessen fra vedtak om igangsettelse av et prosjekt fram til utbetaling. Det vises også til at det i forbindelse med gjennomgangen

av tilskuddsforvaltningen i departementet vil bli utformet et eget regelverk, hvor blant annet risikovurderinger og tiltak for å motvirke korrupsjon inngår som egne tema.

BEGRENSET FOKUS PÅ EFFEKTIV RESSURSBRUK I DE ENKELTE PROSJEKTENE

Utenriksdepartementet opplyser at bruk av anbud ved anskaffelser av varer og tjenester, der dette er mulig, er et sentralt virkemiddel for å sikre en best mulig økonomistyring i atomsikkerhetssamarbeidet med Russland. Departementet viser til at prosjektlederne har ansvar for at anbudsprosessene ivaretas innenfor de rammer som framgår av prosjektforslagene. Undersøkelsen viser at Utenriksdepartementet er opptatt av kostnadseffektivitet i sin styringsdialog med norske prosjektledere, at temaet tas opp i internasjonale fora og at departementet er opptatt av å sammenlikne hva de forskjellige donorene gir i bistand til sammenliknbare innsatsområder. Når det gjelder prosjekter innenfor atomsektoren, viser undersøkelsen videre at anbudsprosesser i en del tilfeller i liten grad er reelle da det på visse områder etterspørres såpass spesialisert kompetanse og utstyr at de aktuelle underleverandørene i realiteten er monopolister. Når det gjelder russiske underleverandører spesielt, viser sammenlikninger med norske priser for tilsvarende arbeid og materialer at det ville vært langt dyrere å gjøre tilsvarende arbeid eller foreta tilsvarende anskaffelser i Norge enn i Russland.

Undersøkelsen viser imidlertid at Utenriksdepartementet overlater kostnadsestimater og anbudsprosesser på prosjektnivå til de respektive prosjektlederne. Norske aktører gir uttrykk for at kostnadsestimater utarbeidet av russisk part kan være meget komplekse og vanskelige å forstå, selv om de arbeider systematisk for å få større innsikt i disse estimatene. I noen tilfeller kan estimatene også framstå som urimelig høye. Dette innebærer risiko for at man fra norsk side betaler en høyere pris for oppdraget enn det reelt sett koster å gjennomføre det.

MANGELFULL OPPFØLGING OG KONTROLL AV MIDLENE TIL PROSJEKTENE

Bruk av milepæler med fysiske inspeksjoner underveis i prosjektforløpet er et sentralt element i kontrollen med at arbeidet blir utført som avtalt. Undersøkelsen viser imidlertid at departementet i liten grad følger opp økonomistyringen i prosjektene underveis i prosjektforløpet. Videre har risiko for økonomiske uregelmessigheter hittil ikke vært et tema i den bilaterale oppfølgingen og dialogen med russiske myndigheter. Undersøkelsen viser at det skjer lite eller ingen koordinering mellom donorene, eller mellom donorene og russiske myndigheter, for

å avstemme regnskap og kontantstrømmer med sikte på å forhindre at prosjekter eller delprosjekter blir dobbeltfinansiert.

Alle prosjektregnskaper og revisorrapporter fra atomsikkerhetsprosjektene blir gjennomgått i Det rådgivende utvalg for atomsaker, i forbindelse med behandlingen av sluttrapportene fra de enkelte prosjektene. Undersøkelsen viser at det utover dette er liten oppfølging fra departementets side av regnskap og revisorrapporter etter at prosjektene er avsluttet. Når det gjelder oppfølging av regnskap på prosjektnivå i Russland, viser undersøkelsen at det ikke er vanlig for prosjektledere å kontrollere hvorvidt de bokførte kostnadene i regnskapet stemmer overens med de faktiske utbetalingene, og hvorvidt utbetalingene faktisk går til de underleverandørene som er oppgitt.

UTILSTREKkelig DOKUMENTASJON VANSKELIGGJØR ETTERKONTROLL

Undersøkelsen viser at saksdokumentene og utbetalingsbilagene knyttet til de forskjellige prosjektene finansiert over handlingsplanen for atomsaker er fordelt på forskjellige arkiver, henholdsvis saks- og regnskapsarkiv. Saksdokumentene kan være fordelt på forskjellige saksnumre, og har ikke alltid tilstrekkelige kryssreferanser. Videre viser undersøkelsen at det ikke alltid er fullstendighet i arkivene når det gjelder de utvalgte prosjektene. Fram til 2009 har departementet ikke hatt et prosjekthåndteringsverktøy som kan håndtere et helhetlig forpliktelses- og disposisjonsregnskap. Disse forholdene gjør det vanskeligere og mer tidkrevende å få til en tilfredsstillende kontroll og ettersyn med departementets økonomiforvaltning på dette området. Departementet på sin side viser til at de som et alternativ til et helhetlig forpliktelses- og disposisjonsregnskap på saksbehandlernivå har utarbeidet budsjett, forpliktelser og disposisjoner i Excel. Videre opplyser departementet at de fra og med 2009 både har innført et nytt prosjektstyringsverktøy og et nytt generelt elektronisk saksbehandlings- og arkiveringsverktøy som de forventer vil ha positive effekter.

MANGLENDE OPPFØLGING VED PÅVISTE UREGELMESSIGHETER I REGNSKAPENE FRA PROSJEKTENE

I de tilfellene hvor ekstern revisor har påvist feil og mangler i regnskapene fra de utvalgte tiltakene viser undersøkelsen at Utenriksdepartementet ikke har fulgt opp dette selv om også prosjektleder har gjort departementet oppmerksom på disse feilene og manglene i sine sluttrapporter. Feilene og manglene dreier seg blant annet om manglende underbilag, samt manglende spesifisering av kostnader og timeforbruk.

1.3.4 Nødvendig med bedre samarbeid mellom norske og russiske myndigheter om overvåkning av og beredskap mot radioaktiv forurensning

ATOMBEREDSKAP

Den norske atomberedskapen dimensjoneres på bakgrunn av oversikt over og kunnskap om mulige trusler og kjente kilder. Trusselbildet sammenfattes i Strålevernets trusselvurdering, som er første ledd i en kontinuerlig prosess der atomberedskapen tilpasses en situasjon som stadig er i endring. Etter utarbeidelse av trusselvurderingen, kartlegges utfordringer og ressursbehov i beredskapsorganisasjonen. Det norske trusselbildet er nært knyttet til nukleær virksomhet av sivil og militær karakter i Nordvest-Russland. Høy konsentrasjon og opphopning av radioaktivt avfall og kjernefysisk materiale i Nordvest-Russland representerer således en potensiell fare for radioaktiv forurensning som også kan berøre norske interesser.

Norge og Russland har kommet til enighet om at det skal varsles etter IAEAs etablerte retningslinjer for varsling, ENATOM, som fordrer varsling av ulykker eller hendelser med grenseoverskridende konsekvenser. I 2004 begynte partene å arbeide med å finne en felles forståelse av hvilke type hendelser som skal varsles, men arbeidet er ennå ikke ferdigstilt. Undersøkelsen viser at Norge og Russland ennå ikke har kommet fram til en avtale om hvilke type hendelser som skal varsles eller nivået på terskelen for varsling. Dette innebærer en risiko for at ikke alle hendelser ved atomanlegg som har betydning for Norge blir varslet.

Det bilaterale atomberedskapssamarbeidet mellom Statens strålevern og russiske tilsynsmyndigheter inkluderer blant annet øvelser for å teste beredskapen knyttet til ulike atomanlegg i Nordvest-Russland. Videre er øvelser en kilde til utveksling av informasjon om radioaktiv forurensning. Eksempler på dette er at Statens strålevern har fått tilgang til resultatene fra kartlegginger av radioaktivitetsnivåer som ble gjort i sjøområdene utenfor Andrejevbukta og Gremikha. Kartleggingen ble gjort i forbindelse med et øvelsessamarbeid mellom Federal Medical-Biological Authority (FMBA) og Statens strålevern i 2005. Undersøkelsen viser imidlertid at de bilaterale øvelsene og møtepunktene har medført få endringer i beredskapsplanverk på norsk side etter at svakheter er blitt identifisert.

OVERVÅKNING AV RADIOAKTIV FORURENSNING

Etableringen av et felles norsk-russisk samarbeid for overvåkning av radioaktiv forurensning i de nordlige havområdene har vært et tema på møtene i den blandede norsk-russiske ekspertgruppen siden opp-

starten. Undersøkelsen viser imidlertid at det i begrenset grad er iverksatt nye konkrete tiltak når det gjelder overvåkning under den bilaterale miljøvernkommissjonen. Blant annet er intensjonen om overvåkning av dumpingstedene i Barentshavet og Karahavet ikke fulgt opp. Utenriksdepartementet opplyser at det norsk-russiske samarbeidet har vært preget av endringer i den russiske miljøvernadministrasjonen. Samarbeidet har også vært preget av at norske deltakere i ekspertgruppen ikke har fått tilgang til å kartlegge og overvåke radioaktiv forurensning i russisk økonomisk sone.

Undersøkelsen viser at det bilaterale programmet for overvåkning og utveksling av informasjon om radioaktiv forurensning er begrenset. Det gjennomføres blant annet ikke felles tokt, og det tas ikke prøver ved viktige kilder for å kunne få et bedre bilde av radioaktivitetssituasjonen i de nordlige havområder.

Norges nasjonale overvåkning av radioaktiv forurensning i miljøet bidrar til å følge utviklingen av radioaktivitetsnivået i norske land-, sjø- og havområder. Undersøkelsen viser imidlertid at det er svakheter knyttet til oversikten over, og overvåkingen av, nasjonale kilder til radioaktiv forurensning i Norge. Kunnskapen om radioaktiv stråling i miljøet er også mangelfull. Det er behov for en systematisk kartlegging av alle kilder til radioaktiv forurensning og oppsamling av radioaktivt avfall. Det er også behov for et styrket og utvidet overvåkningsprogram som dekker alle relevante kilder, og som fokuserer på nasjonale kilder i større grad enn det som er tilfellet i de nasjonale overvåkningsprogrammene. Dette gjelder for eksempel ikke-nukleære kilder som gruvedrift, treforedlingsindustri og industri der det framstilles magnesium og aluminium.

Innlemming av radioaktivitet i forurensningsloven vil ifølge Miljøverndepartementet kunne legge et nytt rettslig virkemiddel til grunn for å styrke Strålevernets forvaltning av radioaktiv stråling til miljø. Departementet la våren 2009 fram et forslag til en ny og strengere regulering for utslipp av radioaktive stoffer. Forslaget innebærer at forurensningslovens regler også gjøres gjeldende for radioaktivitet, slik at forurensning fra radioaktive stoffer blir behandlet på lik linje med annen forurensning etter hovedregelen. Denne sier at forurensning er forbudt og krever tillatelse i det enkelte tilfellet eller i forskrift for å være lovlig. Forurensningsloven gjør det også mulig å ansvarliggjøre forurenser med lovhjemlet tiltaks- og ansvarsplikt, og prinsippet om at forurenser betaler. Innlemming av radioaktivitet i forurensningsloven vil blant annet kunne gi en bedre oversikt over radioaktive kilder og på den måten skape et bedre grunnlag for den nasjonale overvåkingen av radioaktiv forurensning i miljøet.

1.4 Riksrevisjonens bemerkninger

De norskfinansierte tiltakene

Undersøkelsen viser at de norskfinansierte tiltakene som inngår i undersøkelsen i all hovedsak er gjennomført som planlagt. Tiltakene har bidratt til å redusere risikoen for ulykker, radioaktiv forurensning og at radioaktive kilder kommer på avveier. Videre har sikkerheten ved Kola kjernekraftverk økt i den perioden Norge og andre giverland har samarbeidet med kjernekraftverket om å forbedre sikkerheten. Samarbeidet med Kola kjernekraftverk har også bidratt til at norske myndigheter har fått viktig informasjon om sikkerhetstilstanden ved verket.

Samarbeidet mellom tilsynsmyndighetene i Norge og Russland har bidratt positivt til regelverksutvikling i Russland. Videre har de mange tiltakene som er finansiert over handlingsplanen for atomsaker vært viktige bidrag for å få innsikt i forurensningsrisikoen knyttet til flere av de nukleære kildene i Nordvest-Russland. Den norske innsatsen har derfor også bidratt positivt til beredskapsarbeidet i Norge.

Etter Riksrevisjonens vurdering viser undersøkelsen at det fortsatt gjenstår viktige utfordringer. Arbeidet i Andrejevbukta med å flytte det brukte kjernebrenselet som er lagret under svært dårlige forhold, er fortsatt ikke påbegynt. Det har heller ikke blitt arbeidet med å sikre den svært radioaktive bygningen i Andrejevbukta som tidligere ble brukt til lagring av brukt kjernebrensel. Videre er det et dilemma at forbedringstiltakene finansiert av norske myndigheter kan gi mulighet for bruk av anlegget i Andrejevbukta til håndtering og lagring av radioaktivt avfall også i framtiden. Undersøkelsen viser også at opphuggingen av de reaktordrevne ubåtene har ført med seg både et behov for langtids- og sluttlagring av store mengder radioaktivt avfall, og et behov for håndtering av annet miljøfarlig avfall. Det er fortsatt uklarerheter knyttet til kapasiteten for langtidslagring og for hvordan annet miljøfarlig avfall blir håndtert.

Riksrevisjonen vil understreke at systematiske risikoanalyser og implementering av tiltak med sikte på å forebygge og avdekke misligheter og økonomisk kriminalitet, er viktig for å sikre effektiv bruk av midlene. Riksrevisjonen vil samtidig påpeke at undersøkelsen viser at det ikke er gjennomført systematiske vurderinger av risiko for korrupsjon eller misligheter. Etersom risikoen for misligheter og korrupsjon er høy i Russland, er det etter Riksrevisjonens vurdering av stor betydning å ha en forsterket, proaktiv og målrettet tilnærming for å kunne forebygge og avdekke dette. Det forutsetter at norske myndigheter gjennomfører risikoanalyser og eventuelt iverksetter tiltak som er spesielt innrettet for akkurat dette formålet.

Det framgår av undersøkelsen at Utenriksdepartementet i liten grad følger opp økonomistyringen

underveis i prosjektforløpet, utover prosjektlederens inspeksjoner og resultatbaserte milepælsutbetalinger. Departementet følger også i liten grad opp regnskap og revisorrapporter etter at prosjektene er avsluttet. Dette gjelder også i de tilfellene der revisor har påpekt feil og mangler i regnskapene fra de undersøkte prosjektene. Riksrevisjonen stiller på bakgrunn av dette spørsmål om Utenriksdepartementets oppfølging og kontroll har vært tilstrekkelig prioritert til å avdekke vesentlige feil og mangler i økonomistyringen av prosjektene, og til å forebygge at tiltak eller deltiltak finansiert av giverland blir dobbelfinansiert.

Undersøkelsen viser at det ikke er etablert rapporteringsrutiner som tydelig knytter oppnådde resultater fra norske tiltak ved Kola kjernekraftverk til overordnede mål. Dette innebærer at det er vanskelig å vurdere i hvor stor grad de norskfinansierte tiltakene har bidratt til å øke sikkerheten ved dette kjernekraftverket. Undersøkelsen viser videre at Utenriksdepartementet i liten grad har evaluert de gjennomførte prosjektene innenfor de ulike tiltaksområdene. Dette svekker mulighetene for erfaringsoverføring til nye prosjekter og til å vurdere den samlede effekten av den norske innsatsen i Nordvest-Russland. Riksrevisjonen merker seg at Utenriksdepartementet mener det er rom for forbedringer når det gjelder gjennomgang av rapporteringer og evalueringsprosedyrer.

Overvåkning og beredskap

Undersøkelsen viser at det i begrenset grad er blitt gjennomført konkrete overvåkningstiltak under den norsk-russiske miljøvernkommissjonen, og etter etableringen av den norsk-russiske atomkommissjonen i 1998. Blant annet blir kjente radioaktive kilder til havs i liten grad overvåket. Videre har norske myndigheter manglende innsikt i radioaktive kilder innen militær sektor i Nordvest-Russland. I tillegg viser undersøkelsen at norske myndigheter ikke har tilstrekkelig informasjon om andre sentrale radioaktive kilder, som for eksempel hav- og fjordområdet utenfor Andrejevbukta. Informasjon utvekslet under det bilaterale samarbeidet gir heller ikke en helhetlig og tilstrekkelig oversikt over radioaktivitetsnivået i de nordlige havområdene.

Pålitelig informasjon om radioaktiv forurensning og varsling av hendelser ved atomanlegg i Norges nærrområder er etter Riksrevisjonens vurdering av avgjørende betydning for en god atomberedskap. Det framgår av avtalen om tidlig varsling av atomulykker mellom Norge og Russland av 1993 at ansvarlige myndigheter skal bli enige om praktiske tiltak for gjennomføring av de forpliktelser avtalen omhandler. Norske og russiske myndigheter har imidlertid ikke kommet fram til en omforent avtale om hvilke typer hendelser som skal varsles, eller nivået på terskelen

for varsling. Manglende konkretisering av det bilaterale avtaleverket medfører etter Riksrevisjonens vurdering usikkerhet knyttet til om alle aktuelle hendelser blir varslet.

Ulykker og forurensning på dette området kan ha vesentlige konsekvenser for befolkningens helse og sikkerhet, miljø og næringsinteresser i Norge. Riksrevisjonen stiller spørsmål om de etablerte norsk-russiske samarbeidsorganene og praktiseringen av de inngåtte bilaterale avtalene, på en betryggende måte løser de utfordringene en står overfor i atomsikkerhetsarbeidet i Nordvest-Russland, både med hensyn til overvåking og varsling.

1.5 Utenriksdepartementets svar

«(...)

Dialogen med Riksrevisjonen om forvaltningsrevisjonen har vært meget god under hele prosessen. Hovedanalyserapporten gir en god sammenstilling av utfordringene og oppgavene i atomsikkerhetssamarbeidet med Russland. Den får også frem kompleksiteten og mangfoldet i dette samarbeidet.

(...)

Riksrevisjonens undersøkelse påpeker forvaltningsmessige utfordringer og forbedringspotensialer som jeg ønsker å kommentere nærmere. Forøvrig viser jeg til hovedanalyserapporten der Riksrevisjonens vurderinger er mer detaljert og noe mer nyansert og hvor departementets kommentarer er innarbeidet.

Innledningsvis er det grunn til å minne om at det bilaterale norsk-russiske atomsikkerhetssamarbeidet finner sted på russisk territorium. Det er derfor opp til ulike russiske myndigheter å avgjøre spørsmål om adgang til relevante områder og tilrettelegging av samarbeidet, herunder tollklareringer og innsyn i ulike dokumenter. Sikkerhetsmyndighetenes rolle er sentrale i den sammenheng. Dette er klare begrensninger som påvirker rammene for atomsikkerhetssamarbeidet. Ambisjonene for samarbeidet med Russland må derfor på ethvert område være realistiske og langsiktige og avpasset i forhold til de gitte rammevilkår. Samtidig gir vi klart uttrykk for våre ønsker og behov i dialogen med russiske myndigheter.

Riksrevisjonen påpeker at de norskfinansierte tiltakene i Andrejevbukta kan gi mulighet for fremtidig bruk av anlegget ved å tilføre radioaktivt avfall for varig lagring. Jeg vil imidlertid understreke at de norskfinansierte anlegg og bygninger har en nøktern standard med levetid på omlag 25–30 år, som er den tiden det vil ta å hente ut brensel og ferdigstille oppryddingstiltakene. Det legges fra norsk side således ikke til rette for videre drift etter at arbeidet i Andrejevbukta er avsluttet. Spørsmålet om framtidige planer for Andrejevbukta er et tema som jevnlig tas opp i bilaterale møter.

Riksrevisjonens undersøkelse stiller spørsmål ved om det er mulig å knytte oppnådde resultater til overordnede mål når det gjelder konkrete norskfinansierte tiltak på Kola kjernekraftverk. Vi registrerer at antall hendelser på kraftverket har blitt redusert de senere år. Selv om det er vanskelig å direkte måle betydningen av det norske bidraget, mener vi at den samlede norske innsatsen gjennom tiltak og myndighetssamarbeid har bidratt til denne positive utviklin-

gen innen økt sikkerhet ved Kola kjernekraftverk. Tiltakene fokuserer på beredskap, sikkerhet og opplæring for på sikt å redusere risikoen for ulykker ved kraftverket og konsekvenser av eventuell radioaktiv forurensning. Det er viktig å understreke at den største innsatsen er det Russland selv som har stått for.

Det fremgår av Riksrevisjonens undersøkelse at anbudsprosesser og kostnadsestimater ivaretas på prosjektnivå innenfor de rammer som fremgår av prosjektforslagene, og at det er risiko for at man fra norsk side betaler en høyere pris for oppdraget enn det reelt sett koster å gjennomføre det. Videre sier undersøkelsen at departementet i liten grad følger opp økonomistyringen underveis i prosjektet.

Jeg vil understreke at disse prosessene krever teknisk-, økonomisk-, og strålevernsfaglig innsikt, som UD's prosjektledere har. Jeg legger derfor til grunn at kvalitetssikring av kostnadsestimatene og tilbudene best ivaretas på prosjektnivå.

Departementets prosjektledere arbeider systematisk for å få større innsikt i de russiske kostnadsestimatene. I de internasjonale fora gjøres det et betydelig arbeid for å samordne de enkelte giverlands innsats på atomsikkerhetsområdet. Det utveksles også informasjon om hvor mye de enkelte donorland bidrar med i konkrete prosjekter, for å styrke kvalitets sikringen og reelle kostnadskontroller. Utveksling av informasjon om erfaringer med samarbeidspartnere på russisk side og om kostnadsanslag og metoder står sentralt i dette samordningsarbeidet. Denne kompetanse- og informasjonsutvekslingen bidrar i betydelig grad til å redusere kostnadene for enkeltprosjektene og redusere risikoen for at samme prosjekt finansieres flere ganger.

Deltagelse i dette internasjonale arbeidet gir således en god indikasjon på at den norske innsatsen er like effektiv som andre aktørers prosjektgjennomføringer på russisk territorium. Mange av de andre internasjonale aktørene (Frankrike, Canada og Storbritannia) har henvendt seg til Norge for å lære av vår lange erfaring med prosjektsamarbeid med Russland.

Samtlige internasjonale donorer har erfart at kontroll av underleverandørers regnskaper på russisk side er vanskelig å utføre tilfredsstillende i henhold til våre standarder. Det er derfor et bevisst valg at prosjektlederne har foretatt grundige kontroller av utført arbeid. Det kontrolleres at arbeidet er utført i henhold til kontrakt og i samsvar med kostnadsanslag. Jeg vil samtidig peke på at bruken av russiske underleverandører medfører betydelige kostnadsbesparelser sammenlignet med norske leverandører. Videre sikres bedre bærekraft i prosjektet etter ferdigstillelse ved at utstyret har dokumentasjon på russisk og dermed letter bruken av utstyret. Bruken av russiske underleverandører bidrar også til bedre tilgang til reservedeler og vedlikehold. En dimensjon som ikke bør undervurderes er at samarbeidet med russiske leverandører også medfører gjensidig kunnskapsutveksling og bedre innsyn i russiske forhold.

Riksrevisjonen viser til at det hittil ikke har vært vanlig praksis for departementet eller prosjektlederne å gjennomføre systematiske analyser og utarbeide mottiltak med sikte på å forebygge og avdekke misligheter og korrupsjon på russisk side i forbindelse med atomsikkerhetssamarbeidet.

I lys av den omfattende korrupsjon som råder i Russland og de faktiske rammebetingelser for samarbeidet, vil det alltid være rom for ytterligere forbedringer i dette antikorrupsjonsarbeidet. Departemen-

tet følger nøye korrupsjonsanalysene hos aktuelle aktører som Transparency International, og innretter sitt arbeid etter disse, f.eks. gjennom kontroll av utført arbeid og milepælsutbetalinger. Jeg er enig i at det er viktig å dokumentere de risikoanalyser som gjøres, og de tiltak som settes inn for å motvirke korrupsjon.

Vurderinger av korrupsjonsrisikoen og identifisering av korrupsjonsmotvirkende tiltak er vektlagt i hele prosjektgjennomføringsprosessen fra vedtak om igangsettelse av et tiltak frem til utbetaling. I det enkelte prosjekt foretas en grundig gjennomgang av kostnadsanalyser, prosjektbefaringer, dialog med russiske myndigheter og andre internasjonale aktører, samt kontroll av utført arbeid med påfølgende milepælsutbetalinger. Så langt er det ikke avdekket eller dokumentert korrupsjon i noen av prosjektene. Departementet har innarbeidede prosedyrer for gjennomgang av rapporter i Utenriksdepartementets rådgivende utvalg for atomsaker for erfaringsoverføring og kontroll med prosjektets gjennomføring. I de tilfeller hvor det er avdekket avvik har departementet fulgt opp med tillegsspørsmål til tilskuddsmottakeren som er blitt vurdert på nytt før endelig godkjenning.

De uregelmessigheter som omtales i Riksrevisjonens undersøkelse gjelder to konkrete prosjekter som er fulgt opp internt etter slutt rapportbehandling i ovennevnte utvalg. I denne oppfølgingen konkluderte det rådgivende utvalg med at alt arbeid er gjennomført i henhold til kontrakt. Departementet ønsker i fremtiden å sikre en bedre dokumentasjon av oppfølgingen av avvik i prosjektrapporteringen.

Det prosjektvurderingsarbeid som utføres i Utenriksdepartementets rådgivende utvalg for atomsaker gir et godt bakgrunnsmateriale for departementets vurderinger av måloppnåelse og effekt av norsk prosjektinnsats. Riksrevisjonen etterlyser bedre dokumentasjon av erfaringsoverføring til nye prosjekter, og påpeker at det kan være hensiktsmessig med flere evalueringer. Dette har vi notert oss, og vi har påbegynt en gjennomgang for å bli bedre på dette området.

Med referanse til de ulike påpekninger i Riksrevisjonens undersøkelse ønsker jeg å nevne noen oppfølgingspunkter vi er godt i gang med å gjennomføre:

- Slutføre en samlet faglig vurdering av status for sikkerhetssituasjonen ved Kola kjernekraftverk.
- Slutføre arbeidet med delstrategi for arbeidet i Andrejevbukta.
- Igangsette en ekstern evaluering av vårt ubåthuggingsengasjement.
- Slutføre omleggingen av rutiner i tilskuddsforvaltningen. Etter slutføring av departementets Tilskuddsforvaltningsprosjekt ble det i 2009 opprettet en sentral Tilskuddsforvaltningsenhet. Hovedmålet er å harmonisere regelverk og rutiner, sikre formåls effektiv forvaltning og kvalitetskontroll, samt å redusere risiko knyttet til forvaltning av midler. Et eget ordningsregelverk er utformet, hvor blant annet risikovurderinger og tiltak for å motvirke korrupsjon inngår som egne tema. Ordningsregelverket kan også bidra til forbedringer når det gjelder rapporteringsgjennomgang og evalueringsprosedyrer.
- Dra full nytte av nye saksbehandlings- og forvaltningsverktøy (Public 360 og PTA) som ble innført for all tilskuddsforvaltning i departementet i

2009. I tillegg til regnskapssystemet Agresso vil disse verktøyene kunne bidra til betydelige forbedringer i arkiveringsarbeidet i departementet.

Jeg viser til undersøkelsens omtale av miljøovervåking av og beredskap mot radioaktiv forurensning. Riksrevisjonens omtale av miljøovervåking og atomberedskap bør sees i lys av de reelle forhold som blant annet preges av stadige endringer om ansvarsforhold innen russisk miljøbyråkrati.

Et problem for miljøovervåkingssamarbeidet er at berørte norske myndigheter ikke har fått adgang til de viktigste områdene og anleggene på russisk side for å kunne gjennomføre felles miljøundersøkelser. Det viser seg som regel at det er gjennom konkret prosjektarbeid slik adgang best kan oppnås. Dette er en realitet norske myndigheter må forholde seg til og som setter klare rammer og begrensninger for miljøovervåkningsarbeidet.

På beredskapsområdet strever man internasjonalt med de samme utfordringer når det gjelder å sette terskelverdier for varsling av hendelser under Varslingskonvensjonen som regulerer grenseoverskridende utslipp. Norge har ledet koordineringsgruppen for kompetente beredskapsmyndigheter under IAEA. Koordineringsgruppen arbeider sammen med IAEOs sekretariat og øvrige medlemsstater, inklusive Russland for implementering av den internasjonale handlingsplanen for beredskapsutvikling. Målsetningen er å etablere effektive kommunikasjonssystemer og harmoniserte beredskapsprosedyrer slik at internasjonal assistanse effektivt kan bidra til en bedre håndtering av atomulykker. Dette vil danne grunnlag for et bedre og mer effektivt samarbeid mellom Norge og Russland i håndteringen av slike hendelser. Det er enighet om at selve Varslingskonvensjonen bør bestå, men at det bør arbeides videre med å komme til enighet om løsninger for forpliktende varsling på lavere nivå.

Denne delen av atomsikkerhetssamarbeidet har vært begrenset. Den årlige bevilgningen til dette arbeidet utgjør i underkant av 2 pst. av handlingsplanens totale årlige bevilgning. Det er ønskelig at denne delen av samarbeidet styrkes. Et viktig element i departementets langsiktige strategi er økt satsing på myndighetssamarbeidet.

Under Den blandede norsk-russiske miljøvernkommisjon eksisterer det en norsk-russisk ekspertgruppe for overvåking av og beredskap mot radioaktiv forurensning. Ekspertgruppen vil fremover blant annet ha økt fokus på oppdatert informasjon om forurensning fra dumpet radioaktivt avfall og informasjon om andre kilder til radioaktiv forurensning av de nordlige havområder. Det er også enighet om å planlegge felles tokt til havområder for å følge opp tidligere undersøkelser.

Det er i Norges interesse å videreføre atomsikkerhetssamarbeidet med Russland så lenge det finnes betydelige utfordringer knyttet til radioaktivt og kjernefysisk materiale i våre nærområder. Vi tar med oss Riksrevisjonens merknader i arbeidet med ytterligere å heve kvaliteten i gjennomføringen av samarbeidet.»

1.6 Riksrevisjonens uttalelse

Samtidig viser undersøkelsen at det gjenstår flere oppgaver og utfordringer, blant annet når det gjelder oppryddingen av Andrejevbukta, langtidslagring av

radioaktivt avfall og håndtering av miljøfarlig avfall. Utenriksdepartementet sier seg enig i at det fortsatt er betydelig risiko for radioaktiv forurensning i Nordvest-Russland. Departementet framhever at det er i Norges interesse å videreføre atomsikkerhetssamarbeidet med Russland så lenge det finnes betydelige utfordringer knyttet til radioaktivt og kjernefysisk materiale i våre nærområder.

Undersøkelsen viser at det i begrenset grad er blitt gjennomført konkrete tiltak for overvåking av miljøet, blant annet blir kjente radioaktive kilder til havs i liten grad overvåket. Riksrevisjonen merker seg departementets opplysninger om at det skal legges større vekt på oppdatert informasjon om forurensning fra dumpet radioaktivt avfall og andre kilder til radioaktiv forurensning, og at det planlegges å ha felles tokt til havområder for å følge opp tidligere undersøkelser. Etter Riksrevisjonens vurdering er det av stor betydning at de planlagte felles toktene ikke begrenses til tidligere undersøkte områder, men omfatter alle viktige kilder til radioaktiv forurensning i de nordlige havområder.

Norske og russiske myndigheter har ikke kommet fram til en omforent avtale om hvilke typer hendelser som skal varsles, eller nivået på terskelen for varsling. Etter Riksrevisjonens vurdering er det nødvendig at det arbeides videre med å komme til enighet om løsninger for forpliktende varsling om atomulykker og samarbeid om håndtering av slike hendelser.

Riksrevisjonen vil peke på at Utenriksdepartementet ikke har etablert tilstrekkelig kontroll med at bevilgede midler benyttes effektivt og i tråd med Stortingets forutsetninger. Det er blant annet ikke gjennomført systematiske vurderinger av risiko for korrupsjon eller misligheter. Det er i tillegg påvist mangler i økonomistyringen, blant annet ved at man utover bruken av milepælsutbetalinger i liten grad følger opp økonomistyringen underveis i prosjektføreløpet. Undersøkelsen viser videre at departementet i liten grad følger opp regnskap og revisorrapporter etter at prosjektene er avsluttet. Dette gjelder også i de tilfellene der revisor har påpekt feil og mangler i regnskapene fra de undersøkte prosjektene. Riksrevisjonen vil også peke på at selv om det er informasjonsutveksling mellom de ulike donorlandene, er det ingen samordning mellom dem for å avstemme regnskap og kontantstrømmer slik at samme prosjekt ikke finansieres flere ganger.

Utenriksdepartementet opplyser at det har utført et eget regelverk der risikovurderinger og tiltak for å motvirke korrupsjon inngår. Etter Riksrevisjonens vurderinger er det nødvendig med ytterligere innsats som dokumenterer iverksatte tiltak for å forebygge og avdekke misligheter og korrupsjon. Det vises i denne sammenheng til at flere internasjonale

undersøkelser vurderer korrupsjonsrisikoen som høy i Russland.

For øvrig viser Riksrevisjonen til at det er undertegnet et memorandum mellom den norske og den russiske riksrevisjonen der det planlegges med et videre revisjonssamarbeid som legger særlig vekt på økonomistyring og økonomiforvaltning, jf. vedlegg.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Terje Halleland og Ulf Erik Knudsen, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Ola Borten Moe, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, vil vise til at helt siden den kalde krigens slutt har verdenssamfunnet samarbeidet med Russland og andre postsovjetiske stater både for å sikre og fjerne materiale fra kjemiske, biologiske og kjernefysiske våpen. Komiteen vil videre vise til at ikke-spredningsregimet oppfatter Kolahalvøya som det området i verden der nukleært og spaltbart materiale representerer den største trusselen mot sikkerhet og miljø. Her finnes verdens største konsentrasjon av atominstallasjoner, brukt brensel og atomreaktorer, noen av dem i kondemnerte og utrangerte atomubåter. Komiteen har merket seg at konsentrasjonen av både sivile og militære atominstallasjoner og radioaktive kilder er svært høy i Nordvest-Russland. Området inneholder bl.a. store lagre med flytende radioaktivt avfall, som er uforsvarlig lagret.

Komiteen vil bemerke at i tillegg til den risikoen dette materialet representerer for helse og miljø, er dårlig sikret spaltbart materiale en trussel i et sikkerhets- og ikke-spredningsperspektiv.

Komiteen viser til Innst. 346 S (2009–2010), jf. Meld. St. 11 (2009–2010) Samarbeidet med Russland om atomvirksomhet og miljø i nordområdene fra 9. juni i år, der en enstemmig utenriks- og forsvarskomiteé sier at:

«Komiteen merker seg at atomsikkerhetssamarbeidet med Russland i det vesentligste beskrives som en suksesshistorie, der den norske innsatsen over tid har vært konsentrert om to hovedmålsettinger:

- Bidra til å redusere risikoen for alvorlige ulykker og radioaktiv forurensning
- Bidra til å hindre at radioaktivt og spaltbart materiale kommer på avveier

Komiteen viser videre til at Norge i perioden 1995–2010 har bevilget om lag 1,5 mrd. kroner til atomsikkerhetsarbeidet, og at de siste årene har be-

vilgningene ligget på 90-100 millioner kroner årlig med prioritert innsats mot følgende fire hovedområder:

- opphugging av utrangerte atomdrevne ubåter fra Nordflåten,
- fjerning av radioaktive kilder i fyrlykter og sjømerker langs den nordvest-russiske kysten og ved Østersjøen, og erstatning av disse med solteknologi,
- infrastrukturtiltak som forbereder sikring og fjerning av de store mengdene brukt kjernebrensel ved den nedlagte servicebasen i Andrejevbukta, ca seks mil fra grensen mot Norge,
- samarbeid mellom norske og russiske tilsyns- og forvaltningsmyndigheter.

Komiteen er fornøyd med resultatene av den norske innsatsen på disse områdene, og at denne innsatsen har medvirket til økt innsats fra russisk side og andre lands myndigheter.»

Komiteen vil slutte seg til utenriks- og forsvarskomiteens merknader.

Komiteen mener det er viktig at det er etablert et bredt internasjonalt engasjement for å bidra til å løse de mange og kostnadskrevede atomproblemene i Nordvest-Russland. Komiteen har merket seg at toppmøtet i Washington i april i år om kjernefysisk sikkerhet vedtok en erklæring om å sikre alt sensitivt kjernefysisk materiale i løpet av fire år. Komiteen mener at Norges samarbeid med Russland utgjør en viktig komponent i arbeidet for å nå dette målet, både når det gjelder sivile og militære sektorer, brukt kjernefysisk brensel og radioaktive kilder.

Komiteen vil også vise til sluttdokumentet fra Tilsynskonferansen for Ikke-spredningsavtalen (NPT) i New York i mai i år.

Komiteen vil videre vise til at det har vært et viktig prinsipp for samarbeidet om atomsikkerhet at hovedansvaret for å håndtere utfordringene må ligge på russisk side. Større russisk engasjement har etter hvert preget utviklingen av samarbeidet. Komiteen vil peke på at G8-landene i 2002 opprettet det globale partnerskap mot spredning av masseødeleggelsesvåpen og nukleært materiale, etter et initiativ fra de amerikanske senatorene Sam Nunn og Richard Lugar. Dette internasjonale samarbeidet, der mange land bidrar betydelig, har Nordvest-Russland som et av de prioriterte områdene og har et tidsperspektiv fram til 2012.

Komiteen mener Riksrevisjonens undersøkelse gir en god sammenstilling av de utfordringene og oppgavene vi står overfor i atomsikkerhetssamarbeidet med Russland. Undersøkelsen omfatter de viktigste satsingsområder i Utenriksdepartementets handlingsplan for atomsaker fra 2005 og gir en god faktabeskrivelse av arbeidet og får samtidig frem kompleksiteten og mangfoldet i atomsikkerhetsarbeidet. Komiteen er tilfreds med at sikkerheten

ved kjernekraftverket er forbedret og at russiske myndigheter i langt større grad tar sikkerhetsaspektet på alvor. Tilsyn og kontroll av virksomheten er sterkt endret i positiv retning i perioden 1993–2009.

Komiteen vil også vise til at norske tiltak for sikker håndtering og lagring av brukt kjernebrensel og radioaktivt avfall har virket og at målene for de norskfinansierte prosjektene i all hovedsak er nådd. Komiteen er i den forbindelse tilfreds med at samarbeidet mellom Statens strålevern og russiske tilsynsmyndigheter har ført til at forskrifter relatert til strålevern, sikkerhet og miljøaspekter er implementert i det russiske systemet. Det tette samarbeidet har ført en sikrere og mer miljøvennlig gjennomføring av de norske prosjektene og vil være nyttig for håndtering av kjernebrensel og radioaktivt avfall i mange år fremover.

Komiteen har merket seg at det gjenstår en del utfordringer. Særlig gjelder dette fjerningen av det brukte brenselet og det radioaktive avfallet fra den gamle militærbasen i Andrejevbukta. Borttransporteringen som skal starte i 2013 kan medføre økt risiko for radioaktiv forurensing. I tillegg er det et åpent spørsmål hvor russiske myndigheter vil lagre radioaktivt avfall i fremtiden. Komiteen er fornøyd med at spørsmålet følges opp i den norsk-russiske atomkommisjonen.

Norge har finansiert opphugging av fem av 120 reaktordrevne ubåter som måtte hugges opp i Nordvest-Russland. Det radioaktive avfallet fra blant annet ubåtopphuggingsprosjektet skal lagres i et lagringsanlegg i Sajdabukta. Denne løsningen kan i fremtiden utgjøre et problem fordi det ikke er klart hva slags avfall lagringsanlegget i Sajda er konstruert for. Komiteen har merket seg at Utenriksdepartementet er innforstått med dette. Komiteen har også merket seg at departementet skal foreta en bred evaluering i samarbeid med britiske myndigheter om prosjekter knyttet til opphugging av ubåter etter at arbeidet med det siste norskeide opphuggingsprosjektet er slutført.

Komiteen vil vise til at prosjektet med å skifte ut radioaktive batterier fra fyrlykter, med solcellepaneler anses som svært vellykket fra norske så vel som russiske myndigheter.

Komiteen har merket seg at Utenriksdepartementet mener det på sikt vil være behov for en rapport om Norges innsats i Nordvest-Russland som helhet. Komiteen er enig med departementet i at internasjonalt samarbeid fortsatt vil være påkrevd.

Komiteen viser i den forbindelse til Innst. 346 S (2009–2010), jf. Meld. St. 11 (2009–2010), der en enstemmig utenriks- og forsvarskomite sier at:

«Komiteen er enig i at norske bidrag utover 2012 mer og mer må knyttes til myndighetssamarbeid og samarbeid om miljøovervåking og beredskap, samti-

dig som norsk innsats i større grad enn tidligere må sees i et internasjonalt perspektiv og fortrinnsvis samordnes med prioriteringene til andre samarbeidsland. Komiteen gir sin tilslutning til at norsk innsats de nærmeste årene skal fokusere på utfordringene i Andrejevbukta, ferdigstilling av fyrlyktprosjektene, opplærings- og informasjonstiltak i kjernekraftsektoren og et bredt myndighetssamarbeid innenfor tilsyn, beredskap, miljøovervåking og sikkerhet for arbeidene.»

Komiteen vil slutte seg til dette.

Komiteen er tilfreds med at departementet og prosjektledere er bevisste på korrupsjonsrisikoen i Russland og at departementet fra og med 2008 har tatt inn et nytt avsnitt i departementets tilskuddsbrev som vil bidra til å motvirke korrupsjon og uregelmessigheter. Komiteen er også tilfreds med at et eget regelverk hvor risikovurderinger og tiltak for å motvirke korrupsjon er utarbeidet i forbindelse med gjennomgangen av tilskuddsforvaltningen i departementet.

I undersøkelsen kommer det fram at Riksrevisjonen mener det er nødvendig med bedre samarbeid mellom norske og russiske myndigheter om overvåking av og beredskap mot radioaktiv forurensning. Komiteen er enig i at overvåking av og beredskap mot radioaktiv forurensning er av stor betydning. Komiteen har merket seg at Utenriksdepartementet vil ta med seg Riksrevisjonens merknader i sitt arbeid med å heve kvaliteten i atom sikkerhetssamarbeidet med Russland.

Komiteen vil bemerke at Norges langvarige samarbeid med Russland innenfor atom sikkerhet er en viktig del av det bilaterale forholdet til Russland og at det er i norsk interesse å ha et nært samarbeid med Russland på dette området.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til boken «Nordområdene – hva nå?» (Geir Hønneland og Lars Rowe 2010) fra Fridtjof Nansens Institutt hvor det opplyses om at Norge i perioden 1993 til 2007 har brukt om lag 3 mrd. kroner på prosjektsamarbeid med Russland, hvorav vel 1 mrd. kroner har gått til atom sikkerhet. Disse medlemmer har merket seg at det i boken slås fast at en rekke av disse prosjektene anses ikke å ha hatt de tilsiktede resultater. Det vises blant annet til at renseanlegget for lavradioaktivt flytende avfall i Murmansk aldri kom i gang, at rensingen av nikkelverket i Petsjenga aldri ble noe av og at norsk støtte til kjernekraftverket på Kolahalvøya bidro til at rus-

siske myndigheter forlenget levetiden til den eldste reaktoren til tross for at forutsetningen for støtten var at dette ikke skulle skje.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil understreke at ulykker og forurensning på dette området kan ha vesentlige konsekvenser for befolkningens helse og sikkerhet, miljø og næringsinteresser også i Norge. Disse medlemmer viser til at Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om de etablerte norsk-russiske samarbeidsorganene og praktiseringen av de bilaterale avtalene, på en betryggende måte løser de utfordringene en står overfor med hensyn til overvåking og varsling i atom sikkerhetsarbeidet i Nordvest-Russland. Disse medlemmer deler Riksrevisjonens bekymring og forutsetter at dette følges opp.

Disse medlemmer vil videre påpeke at det er et problem for miljøovervåkingssamarbeidet at berørte norske myndigheter ikke har fått adgang til de viktigste områdene og anleggene på russisk side for å kunne gjennomføre felles miljøundersøkelser. Disse medlemmer vil videre påpeke at undersøkelsen viser at det i begrenset grad er blitt gjennomført konkrete tiltak for overvåking av miljøet, blant annet blir kjente radioaktive kilder til havs i liten grad overvåket. Disse medlemmer har merket seg og slutter seg til Riksrevisjonens vurdering om at det er av stor betydning at de planlagte felles toktene ikke begrenses til tidligere undersøkte områder, men omfatter alle viktige kilder til radioaktiv forurensning i de nordlige havområder.

Disse medlemmer vil understreke nødvendigheten av å ha streng kontroll med bruken av midler til de ulike prosjekter, slik at muligheten for eksempelvis dobbeltfinansiering av prosjektene reduseres.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:9 (2009–2010) – Riksrevisjonens undersøkelse om strålingssikkerhet og beskyttelse av miljøet mot forurensning fra radioaktive kilder i Nordvest-Russland – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 16. november 2010

Anders Anundsen
leder

Marit Nybakk
ordfører

