



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 26.10.2004
KOM(2004) 719 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN
TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET**

**Rapport om användningen av de ekonomiska resurserna för avveckling
av kärnkraftverk**

1. BAKGRUND

Vid diskussionen om Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el¹ uttryckte parlamentet sin oro om riskerna för konkurrenssnedvridning till följd av en dålig förvaltning av de ekonomiska resurserna för avveckling och avfallshantering.

Kommissionen bekräftade vid detta tillfälle avvecklingsfinansieringens betydelse för den inre marknaden för el. Kommissionen påpekade dock att frågan måste lösas med hjälp av lämpliga gemenskapsinstrument och inte inom ramen för direktivet om gemensamma regler för den inre marknaden för el. Den rätta ramen för detta var enligt kommissionens åsikt Euratomfördraget. Nämda direktiv kunde antas efter det att gemenskapsinstitutionerna hade gjort två uttalanden som visade deras politiska vilja att upprätthålla en sund konkurrens på den inre marknaden för el.

Interinstitutionellt uttalande

”Europaparlamentet, rådet och kommissionen betonar att medlemsstaterna måste se till att tillräckliga ekonomiska resurser för verksamheter som rör avveckling och avfallshantering, som granskas i medlemsstaterna, verkligen finns tillgängliga för det ändamål de har anslagits för och förvaltas på ett öppet sätt så att hindren för en rättvis konkurrens på energimarknaden undanröjs.”

Uttalande från kommissionen

”Kommissionen noterar att det är viktigt att säkerställa att de medel som anslagits för verksamheter som rör avveckling och avfallshantering och som hänger samman med målen för Euratomfördraget, förvaltas på ett öppet sätt och används endast för angivet ändamål.

I detta sammanhang avser kommissionen att inom ramen för sitt ansvar för Euratomfördraget årligen offentliggöra en rapport om hur medlen för avveckling och avfallshantering används. Kommissionen kommer särskilt att se till att de relevanta bestämmelserna i gemenskapslagstiftningen tillämpas fullt ut.”

En avveckling är en tekniskt komplicerad operation som kräver stora ekonomiska resurser. För närvarande uppskattas kostnaden för en sanering av ett kärnkraftsverksområde till 10–15 % av de totala investeringskostnaderna per reaktor. Med tanke på vilka belopp det handlar om, och trots att de inte behövs förrän vid avvecklingen, måste verksamhetsutövaren, redan när den kärntekniska anläggningen byggs, ta hänsyn till om projektet i sin helhet är lönsamt och härvid inte bara beakta produktionskostnadens tekniska, sociala och ekonomiska aspekter utan också räkna in anläggningens avveckling. Investeringsnivån är beroende av vilken strategi som väljs för resursernas förvaltning.

Oberoende av hur resurserna har byggts upp kan verksamhetsutövarna inte kritiseras bara för att de använder medlen kommersiellt. Det är dock inte helt lätt att dra en gräns mellan en ”normal” resursförvaltning och metoder som kan leda till en snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden för el. Det är mot denna bakgrund legitimt att ifrågasätta vissa typer av investeringar. Det kan således inte anses vara normalt om konkurrerande företag använder resurserna för att köpa andelar av varandra.

¹ EUT L 16, 23.1.2004, s. 74.

Redan 2002 var kommissionen medveten om risken för en snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden för el och påpekade därför i sitt meddelande "Kärnteknisk säkerhet i Europeiska unionen" att man måste följa vissa regler när man bygger upp, beräknar och förvaltar de ekonomiska resurserna för avveckling för att undvika att medlen används för fel ändamål. Detta krav blev en rättslig skyldighet i och med att kommissionen den 30 januari 2003 antog ett förslag till direktiv om fastställande av grundläggande skyldigheter och allmänna principer för säkerhet vid kärntekniska anläggningar.

I samband med antagandet av direktivet om den inre marknaden för el åtog sig kommissionen att offentliggöra en rapport om hur de ekonomiska resurserna för avveckling av kärnkraftverk används. Genom föreliggande rapport uppfyller kommissionen detta åtagande.

2. TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

För att kunna utarbeta denna första rapport skickade kommissionen den 28 april 2004 en skrivelse till de 14 medlemsstater och dåvarande kandidatländer som hade kärnkraftverk. I skrivelsen uppmanas länderna att redogöra för hur de ekonomiska resurserna för avveckling används. Länderna i fråga var Tyskland, Belgien, Spanien, Finland, Frankrike, Ungern, Italien, Litauen, Nederländerna, Tjeckien, Förenade kungariket, Slovakien, Slovenien och Sverige.

Länderna upplystes om vad kommissionen visste om de ekonomiska resursernas användning och uppmanades bekräfta att uppgifterna stämde. Länderna uppmanades också att till kommissionen lämna alla kompletterande uppgifter av betydelse. Länderna uppmanades dessutom att upplysa kommissionen om vilken typ av resursförvaltning de hade valt och hur regeringen förvissade sig om att resurserna uppfyllde behoven och täckte de beräknade avvecklingskostnaderna.

Med ett undantag (Italien) svarade alla tillfrågade länder på kommissionens begäran. Det bör påpekas att medlemsstaterna visserligen visade prov på lojalt samarbete med kommissionen, men att de i de flesta fall nöjde sig med att bekräfta kommissionens uppgifter eller att bara göra små ändringar. Det kom i detta sammanhang inte in några nya uppgifter som hade kunnat ge kommissionen en bättre bild av hur de ekonomiska resurserna för avveckling användes.

3. RESULTAT

Av uppgifterna framgår att det råder stora skillnader mellan länderna, både vad gäller avvecklingsstrategierna och sätten på vilka de ekonomiska resurserna förvaltas. En sammanställning över de uppgifter som de tillfrågade länderna lämnade återfinns i tabellen i bilagan.

3.1 Avvecklingsstrategier

a) Omedelbar avveckling

Sex medlemsstater har bestämt sig för att lägga ner kärnkraftverken omedelbart efter stängningen. Det rör sig om Tyskland, Spanien, Finland, Italien, Litauen och Slovenien. Detta innebär att det krävs stora ekonomiska resurser så snart avvecklingen påbörjas.

Det bör påpekas att Litauen utgör ett särfall, eftersom landet inom ramen för anslutningsförhandlingarna med EU åtog sig att stänga de båda reaktorerna i kärnkraftverket Ignalina i förtid. Litauen åtog sig närmare bestämt att stänga reaktor 1 i kärnkraftverket Ignalina före 2005 och reaktor 2 senast den 31 december 2009. Dessa åtaganden är föremål för protokoll nr 4 till anslutningsakten, som trädde i kraft den 1 maj 2004. Av historiska skäl, och på grund av att reaktorerna skulle stängas inom en så snar framtid, kunde Litauen inte ensamt axla denna börda. År 2001 inrättades en särskild internationell stödfond för avveckling av kärnkraftverket Ignalina, som förvaltas av Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling. Gemenskapen är fondens viktigaste bidragsgivare. Av hänsyn till de särskilda omständigheterna för denna stängning, och som uttryck för sin solidaritet med Litauen, var unionen dessutom beredd att bevilja ett gemenskapsstöd inom ramen för budgetplansperioden 2007–2013. Den 29 september 2004 antog kommissionen därför ett förslag till förordning avseende gemenskapsstödet.

b) Senarelagd avveckling

Fyra medlemsstater har valt att senarelägga avvecklingen. Det rör sig om Ungern, Nederländerna, Tjeckien och Slovakien. Detta innebär att det vid kärnkraftverkets stängning inte krävs lika stora ekonomiska resurser som vid en omedelbar avveckling. Anläggningarna läggs i malpåse under flera år i väntan på att radioaktiviteten skall minska. Det är dock viktigt att se till att den typ av resursförvaltning som valts garanterar att tillräckliga resurser verkligen finns att tillgå när de väl behövs.

Även när det gäller Bohunice V1 i Slovakien finns det ett åtagande från utvidgningsförhandlingarna om att stänga kärnkraftverket i förtid. Kärnkraftverkets reaktorer 1 och 2 skall stängas senast den 31 december 2006 respektive den 31 december 2008. Konsekvenserna av denna förtida stängning hanterades på samma sätt som i Litauens fall. Det inrättades en internationell stödfond, som förvaltas av Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling, och unionen var dessutom beredd att bevilja ett gemenskapsstöd inom ramen för budgetplansperioden 2007–2013. Den 29 september 2004 antog kommissionen ett förslag till förordning avseende gemenskapsstödet.

Fyra stater har ännu inte valt någon slutlig avvecklingsstrategi. Det rör sig om Belgien, Frankrike, Förenade kungariket och Sverige.

3.2 Förvaltning av de ekonomiska resurserna

a) Extern resursförvaltning

Tio medlemsstater har valt en extern resursförvaltning, dvs. förvaltningen är skild från verksamhetsutövarens räkenskaper. Det rör sig om Spanien, Finland, Ungern, Italien, Litauen, Nederländerna, Tjeckien, Slovakien, Slovenien och Sverige.

Denna typ av resursförvaltning ger största möjliga insyn och troligtvis de bästa garantierna för den slutliga användningen av de ekonomiska resurserna, särskilt om verksamhetsutövaren går i konkurs.

b) Intern resursförvaltning

I Tyskland och Frankrike förvaltas de ekonomiska resurserna för avveckling av kärnkraftverk i form av avsättningar i elkraftsproducenternas bokföring. Detta möjliggör en smidig

användning av medlen. På så sätt samlas både det ekonomiska och det tekniska ansvaret hos verksamhetsutövaren.

Denna typ av resursförvaltning ger dock inte samma insyn som den externa resursförvaltningen. Framför allt ger den inga garantier för att resurserna verkligen är tillgängliga när de behövs och att de inte kan användas för andra ändamål än de ursprungligen avsedda. Ur teknisk synvinkel kan resurserna användas på väldigt många sätt. Det finns därför risk för att de kan skada konkurrensen på den inre marknaden för el.

c) Andra typer av resursförvaltning

Belgien går en egen väg. Fram till 2003 ingick de ekonomiska resurserna i verksamhetsutövarens bokföring. Enligt lagen av den 11 april 2003² skall verksamhetsutövaren bokföra resurserna som avsättningar, där staten dock har de ”gyllene aktierna” och kan inlägga veto om den anser att resursförvaltningen äventyrar resursernas säkerhet.

I Förenade kungariket måste man skilja mellan olika verksamhetsutövare. När det gäller BNFL bokförs resurserna av företaget men förvaltas oberoende av företagets allmänna investeringspolitik. Den brittiska regeringen planerar att inom kort överföra medlen till ”Nuclear Decommissioning Authority³”. På grund av företagets omstrukturering är läget för British Energy mer sammansatt. Det är tänkt att inrätta en ny fond till vilken också staten skall bidra. Denna lösning måste dock godkännas av de brittiska myndigheterna. Det bör påpekas att gemenskapen redan har lämnat sitt godkännande.

4. SLUTSATS

Avvecklingen av kärnkraftverk kommer att bli en allt viktigare fråga under de kommande åren. Det är rimligt att anta att 50 till 60 av Europeiska unionens nuvarande 150 reaktorer kommer att ha lagts ned fram till 2025.

Hur avvecklingen skall finansieras är en komplicerad fråga som kan lösas på flera olika sätt. Huvudmålet med de ekonomiska resurserna för avveckling är att avvecklingen kan genomföras när tidpunkten är inne och att detta kan ske på en hög kärnsäkerhetsnivå. Om villkoren för avvecklingen av en anläggning är dåliga på grund av att det saknas tillräckliga ekonomiska resurser, kan detta få allvarliga strålningsföljder. Det var av denna anledning som kommissionen valde att ta upp frågan inom ramen för kapitel 3 (”Hälsoskydd”) i Euratomfördraget genom att föreslå ett direktiv om fastställande av grundläggande skyldigheter och allmänna principer för säkerhet vid kärntekniska anläggningar. Principiellt måste åtgärderna för finansiering av kärnkraftverkens avveckling bedömas utifrån Euratomfördraget. Om åtgärderna emellertid inte är nödvändiga för att man skall kunna uppnå målen i Euratomfördraget, eller om de går utöver vad som krävs för detta, eller om åtgärderna snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen på den inre marknaden, måste åtgärderna bedömas mot bakgrund av EG-fördraget.

² Lag om avsättningar för avveckling av kärnkraftverk och för hantering av bestrålade klyvbara material från dessa.

³ Offentligt organ med ansvar för Förenade kungarikets avvecklingsstrategi. Myndigheten skall inleda sin verksamhet den 1 april 2005.

Kommissionen skulle gärna vilja få fler uppgifter från medlemsstaterna för att bättre kunna bedöma hur finansieringen av avvecklingen i den utvidgade unionen faktiskt ser ut. Med tanke på de stora skillnaderna mellan medlemsstaterna måste man lägga sig vinn om att få in exaktare uppgifter som ger ett tydligt svar på så viktiga frågor som hur avvecklingskostnaderna beräknas, huruvida de samlade resurserna är tillräckliga och verkligen finns tillgängliga när de behövs och hur de förvaltas.

Skillnaderna mellan medlemsstaterna har främst en historisk förklaring och beror på den ekonomiska situation som rådde innan den inre marknaden för el skapades. Genom den inre marknaden för el ökade behovet av insyn i och harmonisering av förvaltningen av de ekonomiska resurserna för avveckling. Medlemsstaterna måste därför lämna mer detaljerade och bättre strukturerade uppgifter. De kontakter som knöts i samband med utarbetandet av denna första rapport kommer därför att upprätthållas för att man skall kunna ta fram ett förfarande som möjliggör en meningsfull jämförelse mellan medlemsstaterna.

Detta ofrånkomliga förarbete kommer till sist att bana väg för en harmonisering av metoderna för avvecklingens finansiering inom unionen. Unionen måste se till att de resurser som byggs upp förvaltas på ett sätt som överensstämmer med gemenskapslagstiftningen. För närvarande kan kommissionen göra stickprov för att kontrollera specifika situationer. Kommissionen kan alltså bara reagera men inte förebygga.

Kommissionen anser att det är absolut nödvändigt att fastställa hur man på bästa möjliga sätt ser till att de ekonomiska resurser som byggs upp för avvecklingen av kärnkraftverk förvaltas på ett öppet sätt och finns tillgängliga när de behövs så att man kan säkerställa en hög kärnsäkerhetsnivå när väl avvecklingen skall genomföras.

I detta syfte, och i avvaktan på att rådet antar de instrument som lagen föreskriver på området för kärnsäkerhet och hantering av radioaktivt utsläpp, avser kommissionen att 2005 lägga fram en rekommendation på grundval av Euratomfördraget och uppmana medlemsstaterna att vidta de åtgärder som krävs för att se till

- att ekonomiska resurser byggs upp medan kärnkraftverket är i drift så att man vid avvecklingen kan sörja för en hög kärnsäkerhetsnivå,
- att de resurser som på så sätt har byggs upp finns tillgängliga när de behövs och räcker för att täcka avvecklingens kostnader,
- att resurserna används för det ändamål som de har anslagits för och förvaltas på ett öppet sätt.

ANNEX

SUMMARY BY MEMBER STATE

COUNTRY	MODE OF FUND MANAGEMENT	POSSIBLE USE OF FUNDS	ESTIMATED NEEDS (Future or total) (ie past and future)	AMOUNT PRESENTLY AVAILABLE IN THE FUND	SOURCES OF FUND CONTRIBUTION	REMARKS
LITHUANIA	Centralised (blocked) State Fund independent from plant operator	National fund: Decommissioning and radwaste management related including social consequences IIDSF: decommissioning + consequential measures of early closure.	1 Billion €	69 Million € (2004) in National Fund (11-14 Million € annual contributions) IIDSF: 285M € (1999 prices) for 2004-2006 period.	National Fund: 6 % of Ignalina NPP revenues. IIDSF: EC + other donors,	Also contributions from International Ignalina Decommissioning Support Fund (IIDSF). Late established National Fund and annual contributions to it are insufficient to meet liabilities.
SLOVAKIA	Centralised (blocked) State Fund independent from operator	Decommissioning, spent fuel and radwaste management and disposal related costs.	3.6 Billion €	State Fund (active since 1995) 317,94 M € as of 31.03.2004: IBDSF: 90 M € (2004-2006)	a) Contributions from nuclear operators b) Grants from State budget c) Penalties imposed by Nuclear Regulator d) Interest from Fund deposits.	Also contributions from International Bohunice Decommissioning Support Fund (IBDSF) due to the consequences of early closure of units 1 and 2.
SWEDEN	Nuclear Waste Fund (managed by the State) independent from operator	Decommissioning, spent fuel and radwaste management and disposal related costs.	63 Billion SEK (2003 price level, 13 billions already spent)	29 billion SEK (beginning of 2003)	Electricity price from nuclear origin	
FINLAND	State Nuclear Waste Management Fund holds and manage funds independent from operator	Decommissioning, spent fuel and radwaste management and disposal related costs. Contributors are entitled to borrow money from the fund against securities	1.3 Billion € (2004) (future liabilities)	1.3 Billion € (2004) (to cover all future liabilities)	Contributions from nuclear operators plus interest generated by the fund	
SPAIN	State company ENRESA holds and manage fund independent from operators	Decommissioning, spent fuel and radwaste management and disposal related costs	Total 11.5 Billion € (2004 value) Decommissioning of NPPs only: 2.3 Billions € (2004 value)	1.73 Billion € (31/12/2003)	Electricity price	

SLOVENIA	External. Managed by a specific agency	Decommissioning, spent fuel and radwaste management and disposal related costs	1.2 Billion €	Slovenian Fund 104 Million € (end 2003) Croatia shall form its own decommissioning fund	Levy on the produced electricity	Decommissioning and disposal of radwaste and spent fuel is a joint responsibility in equal shares of Slovenia and Croatia
ITALY	External. Managed by a State owned company: SOGIN also responsible for dismantling works		2.6 Billion € (2002) for power reactors plus 630 Million € (2002) for fuel cycle research plants.		Levy on the price of electricity added to the resources accumulated by ENEL and already transferred to the fund	All nuclear plants already permanently shut down and in the process of decommissioning
CZECH REPUBLIC	Dedicated Nuclear Account (NA) managed by the Ministry of Finance. Verification of cost estimates and withdrawal of funds from the NA monitored by State organisation: RAWRA independent from operators	Decommissioning, spent fuel and radwaste management and disposal related costs	860 Million € (1999) for decommissioning only 1550 Million € (1999) for disposal of spent fuel and high level waste		Electricity price	
HUNGARY	Central Nuclear Financial Fund in a dedicated Treasury account, managed by the Hungarian Atomic Energy Authority independent from operators. A Public Agency (PURAM) is responsible for the D & WM activities	Decommissioning, spent fuel and radwaste management and disposal related costs	1.4 Billion € (2003) for decommissioning + 1.7 Billion € (2003) for waste management including disposal	~60 Millions €	Electricity price, contributions from radwaste producers and State central budget	
NETHERLANDS	Funds for waste management transferred under 2002 agreement to the State together with ownership of responsible company COVRA. Operators have to make financial provisions for decommissioning requirements	Decommissioning, spent fuel and radwaste management and disposal related costs	180 Millions € (present value) for spent fuel management and decommissioning of Dodewaard. 145 Million € for dismantling of Borssele 1270 Million € for COVRA fund	120 Million € (Dec. 2001) in Borssele fund Dodewaard fund under review	Contribution from nuclear operators and radwaste producers	Dodewaard out of operation since 1997. Borssele expected to be shut down in 2013

BELGIUM	Before the law of April 2003: Provisions within the books of the electricity producers (i.e. internal) After 11.04.2003: Funds in Nuclear Provision Company (in which the State has a golden share giving the right to veto)	Decommissioning costs. The nuclear provision company can lend up to 75% of the total amount to the nuclear operators at industrial interest rates.	Slightly higher than 12% of investment costs.	By the end of 2003 all past provisions have been transferred to the Nuclear Provision Company. Nuclear operators pay each year a contribution to cover at the end of industrial operation (i.e. at least 40 years) the discounted dismantling costs.	Electricity price.	Recent shifts towards a management of the fund more independent from operators.
UNITED KINGDOM	There are three main nuclear operators: BE (private) and BNFL and UKAEA (public sector). There is not a single common regime for funding. BNFL: Internal not segregated fund but a Nuclear Liabilities Investment Portfolio earmarked for that purpose. BE: Internal independent Nuclear Generation Decommissioning Fund (NGDF). Under a new scheme presently under discussion a Nuclear Decommissioning Authority (NDA) would be responsible for securing the discharge of all public sector liabilities on civil public sector sites (i.e. owned by BNFL and UKAEA). Under a BE's restructuring plan, pending EC approval, the NGDF would be subsumed within new Nuclear Liabilities Fund (NLF).		BE's estimated nuclear liabilities (as of 31.03.2003 discounted at 3% per annum): £ 3.3 Billion for contracted spent fuel liabilities and £ 1.0 Billion for uncontracted spent fuel liabilities. NDA's estimated total undiscounted future expenditure on discharging nuclear liabilities : ~£ 50 Billion (~80% BNFL and 20% UKAEA liability share)	BE contributes around £ 18 Million per annum to the NGDF, which as of 31.03.2003 amounts to £ 334 Million. Under proposed BE's restructuring plan , BE would contribute to the NLF: £ 20 Million a year for the 15 BE reactors(adjusted for inflation); £ 275 Million of new bonds; £ 150,000 per tonne/ U loaded into Sizewell B; and 65% of BE's free cash flow.	Nuclear operators and Government contributions (historic spent fuel liabilities)	Recent shifts towards a management of the funds more independent from operators.

GERMANY	Internal. Contingency reserves in operator's accounts and tax deductible.	No constraints on the allocation of reserves except the due care principle.	25 Billion € (decommissioning costs only) not including research reactors and those inherited from the former GDR.		In tax balance sheet funds for decommissioning accumulated in equal instalments over 25 years and discounted at 5.5%. Radioactive waste management funds constituted in proportion to the generated radwaste and discounted also at 5.5%	
FRANCE	Not separated Internal to the operator. EDF is fully responsible for its management. These provisions are tax deductible.	In addition to decommissioning the provisioned amounts have been used to reduce the company debt and to invest in new assets and to fund dedicated assets (bonds & equity)	Decommissioning cost estimated at 258.86 € (1998) per installed Kw. Decommissioning cost equal to 15% construction costs and discounted at 3%. Provision are calculated for 40 years operation and regularly re-evaluated.	Total provision at the end of 2003 for NPP's decommissioning : 9.4 Billion €. End of fuel cycle provision: 13.9 Billion € (i.e. 10.2 Billion € for reprocessing and 3.7 Billion € for disposal of waste fuel)	Provisions in the operator's (EDF) accounts.	