



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 26.10.2004
COM(2004) 719 final

—

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**Informe sobre la utilización de los recursos financieros destinados al desmantelamiento
de las centrales nucleoelectricas**

1. CONTEXTO

En el marco de los debates relativos a la Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad¹, el Parlamento se preguntó sobre las posibles distorsiones de la competencia que podría generar una mala gestión de los recursos financieros destinados al desmantelamiento de las centrales nucleares y a la gestión de sus residuos.

La Comisión había subrayado en dicha ocasión la importancia de la financiación del desmantelamiento en el contexto del mercado interior de la electricidad. No obstante, había indicado que dicha cuestión debía ser abordada utilizando instrumentos comunitarios adecuados y no a través de la Directiva sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. La Comisión consideraba que el Tratado Euratom ofrecía un marco adecuado para ello. En consecuencia, la adopción de la Directiva sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad pudo obtenerse gracias a dos declaraciones que reflejan el compromiso político de las instituciones comunitarias en cuanto al respeto de una sana competencia dentro del mercado interior de la electricidad.

Declaración interinstitucional

«El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión subrayan la necesidad de que los Estados miembros velen por que se disponga efectivamente, para los efectos previstos, de los recursos financieros adecuados para las actividades de desmantelamiento y de gestión de residuos, que serán objeto de auditoría en los Estados miembros, que tales recursos se administran de manera transparente y se evitan, por tanto, los obstáculos a la libre competencia en el mercado de la energía.»

Declaración de la Comisión

«La Comisión observa que es importante velar por que los recursos establecidos para las actividades de desmantelamiento y de gestión de residuos, relacionadas con los objetivos del Tratado Euratom, se administran de manera transparente y se utilizan sólo a tal efecto.

En este contexto, y en el marco de las competencias que le confiere el Tratado Euratom, la Comisión tiene intención de publicar un informe anual sobre la utilización de fondos para desmantelamiento y gestión de residuos. La Comisión pondrá especial cuidado en asegurarse de la plena aplicación de las disposiciones pertinentes de la legislación comunitaria.»

El desmantelamiento es una operación compleja desde el punto de vista técnico que requiere medios financieros considerables. Actualmente se calcula que las cantidades necesarias para lograr la recuperación del enclave donde ha habido una central nuclear son del orden del 10 al 15% del coste de la inversión inicial por cada reactor que haya que desmantelar. Habida cuenta de los importes previstos y a pesar de su utilización diferida para el desmantelamiento, el responsable de la instalación nuclear debe integrar desde el periodo de producción de la misma, no solamente los aspectos tecnológicos, sociales y económicos relativos al coste de producción, sino también la viabilidad financiera del proyecto en su conjunto, incluido el

¹ DO L 16 de 23.1.2004, p. 74.

desmantelamiento de las instalaciones. La estrategia de gestión elegida condicionará la amplitud de la inversión.

Sea cual fuere el modo de constitución de los recursos elegido por los responsables de las instalaciones nucleares, una gestión comercial de dichas sumas no es en sí criticable. Sin embargo, no es sencillo trazar límite entre las operaciones consideradas como una gestión «normal» de dichos recursos y prácticas que puedan dar lugar a distorsiones de competencia en el mercado interior de la electricidad. En este sentido, cabe interrogarse en cuanto a los tipos de inversiones previsibles. No parece normal que estos recursos puedan ser utilizados para lograr participaciones en el capital entre empresas competidoras.

Consciente de las posibles distorsiones de la competencia en el mercado interior de la electricidad, la Comisión había subrayado ya en 2002, en su Comunicación titulada «La seguridad nuclear en el marco de la Unión Europea», que los recursos financieros destinados al desmantelamiento debían responder a normas específicas en su constitución y en sus modos de cálculo y de gestión con el fin de garantizar que dichos recursos no se utilizaban para otros fines. La propuesta de Directiva por la que se definen las obligaciones básicas y los principios generales en el ámbito de la seguridad de las instalaciones nucleares, adoptada por la Comisión el 30 de enero de 2003, traducía dicho mecanismo en términos jurídicamente vinculantes.

El presente informe responde al compromiso de publicar el informe sobre la utilización de los recursos destinados al desmantelamiento de las centrales nucleoelectricas, contraído por la Comisión en el momento de la adopción de la Directiva sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

2. METODOLOGÍA

Con objeto de preparar este primer informe, el 28 de abril de 2004 la Comisión dirigió a los 14 Estados miembros que poseen centrales nucleares y los países candidatos a la adhesión una nota en la que les solicitaba precisiones respecto a la utilización de los recursos financieros destinados al desmantelamiento. La Comisión se puso en contacto con Alemania, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Lituania, los Países Bajos, la República Checa, el Reino Unido, Eslovaquia, Eslovenia y Suecia.

La Comisión transmitió a dichos Estados las informaciones que obraban en su poder sobre la utilización de dichos recursos financieros solicitándoles que confirmasen su exactitud. Asimismo, les pidió que le hicieran llegar cualquier información pertinente adicional. Se solicitó asimismo a los Estados interrogados que facilitase información sobre el modo de gestión elegido; la forma en que el gobierno se cerciora de que los recursos corresponden a las necesidades y la estimación de los costes del desmantelamiento.

Con una sola excepción (Italia) los Estados miembros interrogados respondieron a las peticiones de la Comisión. Es importante subrayar que, si bien los Estados miembros han cooperado lealmente con la Comisión, en su mayoría se han limitado a confirmar o a corregir ligeramente las informaciones enviadas por esta. La Comisión no ha recibido, dentro de este ejercicio, informaciones adicionales que le hayan permitido precisar su visión respecto a la utilización de los recursos financieros destinados al desmantelamiento.

3. RESULTADOS

Las informaciones transmitidas por los Estados miembros reflejan situaciones muy dispares, tanto en las estrategias de desmantelamiento como en los modos de gestión elegidos para los recursos financieros. El cuadro del anexo recoge de manera sintetizada las informaciones transmitidas por los Estados consultados.

3.1 Estrategias de desmantelamiento

a) Desmantelamiento inmediato

Seis Estados miembros han elegido una estrategia de desmantelamiento inmediato tras el cierre de la central nuclear. Se trata de Alemania, España, Finlandia, Italia, Lituania y Eslovenia. Esta elección implica que los recursos financieros provisionados al efecto deberán ser muy importantes desde el principio de las operaciones de desmantelamiento.

Es importante subrayar que el caso de Lituania es especial en la medida en que las dos unidades de la central de Ignalina son objeto de compromisos de cierre anticipado negociados en el marco del proceso de adhesión a la Unión Europea. Lituania se comprometió, en efecto, a cerrar la unidad 1 de la central nuclear de Ignalina antes de 2005 y la unidad 2 el 31 de diciembre de 2009 como fecha límite. Estos compromisos de cierre fueron recogidos en el marco del protocolo nº 4 en el Acta de adhesión que entró en vigor el 1 de mayo de 2004. Habida cuenta de la herencia del pasado y de la proximidad de la fecha del cierre, Lituania no podía hacer frente sola a esta situación. En 2001 se creó específicamente un fondo internacional para el desmantelamiento de la central de Ignalina gestionado por el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). La Unión Europea es el mayor contribuyente de dicho fondo. Por otra parte, teniendo en cuenta el carácter excepcional de dicho cierre, la Unión, por solidaridad hacia Lituania, ha aceptado crear una financiación comunitaria en el marco de las perspectivas financieras 2007-2013. En este sentido es importante subrayar que la Comisión adoptó el 29 de septiembre de 2004 una propuesta de Reglamento destinada a constituir esta financiación.

b) Desmantelamiento diferido

Cuatro Estados miembros han optado por una estrategia de desmantelamiento diferido. Se trata de Hungría, los Países Bajos, la República Checa y Eslovaquia. Dicha estrategia implica que no es necesario prever ya desde el cierre de la central cantidades tan importantes como en el caso del desmantelamiento inmediato. En efecto, la instalación permanecerá confinada bajo una cobertura estanca durante varios años a la espera de que disminuya el nivel de radioactividad. Por otra parte, es fundamental asegurarse de que el modo de gestión elegido permite garantizar que los recursos financieros estarán efectivamente disponibles y serán adecuados cuando llegue el momento.

La central de Bohunice V1 en Eslovaquia es también objeto de un compromiso de cierre anticipado negociado en el marco del proceso de ampliación. Las unidades 1 y 2 de esta central deberán ser cerradas respectivamente antes del 31 de diciembre 2006 y antes del 31 de diciembre de 2008. Las consecuencias de este cierre anticipado han sido tratadas con el mismo talante que en el caso de Lituania. Se ha creado un fondo internacional gestionado por el BERD y la Unión ha aceptado también constituir una financiación comunitaria en el marco de las perspectivas financieras 2007-2013. La Comisión adoptó el 29 de septiembre de 2004 una propuesta de Reglamento destinada a la constitución de esta financiación.

Cuatro Estados miembros todavía no han optado por una estrategia definitiva de desmantelamiento. Se trata de Bélgica, Francia, el Reino Unido y Suecia.

3.2 Gestión de los recursos financieros

a) Gestión externa

Diez Estados miembros han elegido un modo de gestión externa, es decir, independiente de la contabilidad del operador nuclear. Se trata de España, Finlandia, Hungría, Italia, Lituania, los Países Bajos, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia y Suecia.

Este modo de gestión es el que ofrece la mayor transparencia y, probablemente, las mejores garantías en cuanto a la utilización final de los recursos financieros, en particular en caso de quiebra del operador nuclear.

b) Gestión interna

En Alemania y en Francia los recursos financieros destinados al desmantelamiento se consignan en forma de provisiones en la contabilidad de los suministradores de electricidad. Este modo de gestión permite una utilización muy flexible de dichos recursos. Esto significa que en el seno de la misma entidad, en este caso el operador nuclear, se unen las responsabilidades financieras y técnicas.

Este modo de gestión no presenta, sin embargo, la misma transparencia que una gestión externa. *A priori*, tampoco permite garantizar que los recursos estén disponibles cuando llegue el momento ni que no sea posible utilizarlos para fines distintos de aquellos para los que fueron creados. Desde un punto de vista técnico, las posibilidades de utilización de estos recursos son muy amplias y, si llegara el caso, podrían dar lugar a prácticas anticompetitivas en el mercado interior de la electricidad.

c) Otros modos de gestión

Bélgica ha elegido una solución original. Hasta el año 2003, los recursos financieros figuraban en la contabilidad del operador nuclear. A partir de la Ley de 11 de abril de 2003², estos recursos permanecen en las cuentas del operador nuclear en forma de provisiones pero el Estado tiene sobre ellas una «golden share» que le permite oponer su veto, si considera que la gestión corre el riesgo de poner en peligro la seguridad de los recursos.

En el caso del Reino Unido, es preciso distinguir en función del operador nuclear. En el caso de BNFL, los recursos financieros permanecen en la contabilidad interna pero son objeto de una gestión particular distinta de la política general de inversión de la empresa. El gobierno británico prevé que sean transferidas próximamente a la «*Nuclear Decommissioning Authority*»³. En el caso de *British Energy*, la situación es más compleja debido a la reestructuración de la compañía. Debe crearse un nuevo fondo al que contribuiría el Estado.

² «*Loi sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales*» (Ley sobre las provisiones constituidas para el desmantelamiento de las centrales nucleares y para la gestión de los materiales de fisión irradiados procedentes de dichas centrales).

³ Organismo público encargado de definir la estrategia de desmantelamiento en el Reino Unido. La NDA deberá ser operativa el 1 de abril de 2005.

No obstante, este régimen todavía no ha obtenido las autorizaciones de las autoridades británicas. Es interesante subrayar que ya ha sido aprobado a nivel comunitario.

4. CONCLUSIONES

El desmantelamiento de las centrales nucleares es una cuestión que va a adquirir una importancia creciente en los próximos años. Cabe prever sin miedo a equivocarse que 50 o 60 reactores de los 155 actualmente en explotación dentro de la Unión Europea ampliada deberán ser desmantelados para el año 2025.

La financiación del desmantelamiento es una cuestión compleja que puede ser considerada desde diferentes ángulos. El objetivo principal de los recursos financieros destinados al desmantelamiento es garantizar que las operaciones de desmantelamiento puedan realizarse en el momento adecuado, respetando un nivel elevado de seguridad nuclear. El desmantelamiento de una instalación que no pudiera tener lugar en condiciones adecuadas debido a la falta de recursos financieros adecuados podría tener consecuencias radiológicas importantes. Por este motivo, la Comisión ha decidido tratar esta cuestión en el marco del capítulo 3 del Tratado Euratom, relativo a la protección sanitaria, en su propuesta de Directiva por la que se definen las obligaciones básicas y los principios generales en el ámbito de la seguridad de las instalaciones nucleares. Las medidas relativas a la financiación del desmantelamiento deben ser evaluadas con arreglo al Tratado Euratom; no obstante, en la medida en que no sean necesarias para los objetivos del Tratado o vayan más allá de los mismos, o distorsionen o amenacen con distorsionar la competencia en el seno del mercado común, deben ser evaluadas a la luz del Tratado CE.

La Comisión considera que sería útil obtener más datos de los Estados miembros para poder emitir un juicio más fundamentado sobre la realidad de la financiación del desmantelamiento dentro de la Unión ampliada. Habida cuenta de la disparidad de las situaciones entre los Estados miembros, será preciso actuar para poder disponer de informaciones más concretas que permitan tener una visión clara sobre elementos tan importantes como el modo de cálculo de los costes de desmantelamiento, la adecuación de los recursos acumulados, la garantía de la disponibilidad de los recursos en el momento oportuno o la forma de gestión de los recursos.

Estas diferencias entre Estados miembros se explican, en gran medida, por razones de tipo histórico, en un contexto económico anterior a la creación del mercado interior de la electricidad. Este último ha dado lugar a una necesidad mayor de transparencia y de armonización en la gestión de estos recursos financieros. En consecuencia, es necesario que los Estados miembros faciliten información más detallada y mejor estructurada. Así pues, los contactos establecidos para la elaboración de este primer informe se continuarán con el fin de crear una metodología que permita proceder a comparaciones pertinentes entre los diferentes Estados miembros.

Este trabajo de fondo indispensable deberá permitir desembocar, a largo plazo, en una armonización de los métodos de financiación del desmantelamiento en el seno de la Unión Europea. La Unión debe garantizar que los recursos constituidos se gestionan de conformidad con el Derecho comunitario. En el estado actual del Derecho, la Comisión puede intervenir puntualmente para comprobar una situación concreta. Su intervención es, por tanto, reactiva, pero no proactiva.

La Comisión considera que es indispensable definir las medidas más adecuadas para garantizar que los recursos financieros constituidos para las necesidades del desmantelamiento de las centrales nucleares estarán disponibles en el momento oportuno con el fin de que las operaciones de desmantelamiento puedan realizarse respetando un elevado nivel de seguridad nuclear y que dichos recursos sean gestionados con total transparencia.

Para ello, y a la espera de la adopción por parte del Consejo de instrumentos jurídicamente vinculantes en el ámbito de la seguridad nuclear y de la gestión de los residuos radioactivos, la Comisión pretende presentar en 2005 una Recomendación, basada en el Tratado Euratom, en la que se solicite a los Estados miembros que adopten las medidas necesarias con el fin de:

- garantizar que se constituyan recursos financieros durante el periodo de explotación de las centrales nucleoelectricas con el fin de mantener un elevado nivel de seguridad nuclear durante las operaciones de desmantelamiento;
- garantizar que los recursos así constituidos estarán disponibles y serán adecuados para hacer frente, en el momento oportuno, a los costes de las operaciones de desmantelamiento;
- garantizar que dichos recursos serán utilizados para los fines para los que han sido creados y serán gestionados con total transparencia.

ANNEXE

SYNTHESE PAR ETAT MEMBRE

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 IgnalinaNPP 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. 145Million € 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.	