



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 26.10.2004
COM(2004) 719 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**Rapport sur l'utilisation des ressources financières destinées au démantèlement
des centrales nucléaires de puissance**

1. CONTEXTE

Dans le cadre des discussions sur la directive 2003/54/CE¹ du Parlement européen et du Conseil, adoptée le 26 juin 2003, concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, le Parlement s'est interrogé sur les possibles distorsions de concurrence que pourrait engendrer une mauvaise gestion des ressources financières destinées au démantèlement et à la gestion des déchets des centrales nucléaires.

La Commission avait souligné à cette occasion l'importance du financement du démantèlement dans le contexte du marché intérieur de l'électricité. Elle avait cependant indiqué que cette question devait être appréhendée aux moyens des instruments communautaires appropriés et non au travers de la directive concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité. La Commission considérait à cet égard que le traité Euratom offrait un cadre approprié. L'adoption de la directive concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité a donc pu être obtenue moyennant deux déclarations traduisant l'engagement politique des institutions communautaires quant au respect d'une saine concurrence au sein du marché intérieur de l'électricité.

Déclaration interinstitutionnelle

« Le Parlement européen, le Conseil et la Commission soulignent la nécessité qu'il y a pour les États membres de garantir que des ressources financières suffisantes pour les opérations de démantèlement et de gestion des déchets, qui sont contrôlées dans les États membres, sont effectivement utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été créées et sont gérées dans la transparence pour éviter ainsi la création d'obstacles à une concurrence loyale sur le marché de l'énergie. »

Déclaration de la Commission

"La Commission note qu'il importe de garantir que les fonds créés aux fins des opérations de démantèlement et de gestion des déchets, qui se rattachent aux objectifs du traité Euratom, sont gérés d'une manière transparente et utilisés uniquement à ces fins.

A cet égard, la Commission compte publier, en vertu des compétences que lui confère le traité Euratom, un rapport annuel sur l'utilisation des fonds destinés au démantèlement et à la gestion des déchets. Elle veillera particulièrement à ce que les dispositions concernées du droit communautaire soient pleinement appliquées."

Le démantèlement est une opération complexe sur le plan technique qui mobilise des moyens financiers considérables. Les sommes en jeu pour parvenir à la réhabilitation du site d'une centrale nucléaire sont actuellement estimées de l'ordre de 10 à 15% du coût de l'investissement initial par réacteur à démanteler. Compte tenu des montants envisagés et en dépit de leur utilisation différée pour le démantèlement, l'exploitant doit intégrer dès la période de production de l'installation nucléaire, non seulement les aspects technologiques, sociaux et économiques relatifs au coût de production, mais également la viabilité financière du projet dans son ensemble, y inclus le démantèlement des installations. La stratégie de gestion retenue conditionnera l'ampleur de l'investissement.

¹ JO L 16 du 23.1.2004, p. 74.

Quel que soit le mode de constitution des ressources retenu par les exploitants nucléaires, une gestion commerciale de ces sommes n'est pas en tant que telle critiquable. Il n'est toutefois pas aisé de tracer une limite entre les opérations relevant d'une gestion « normale » de ces ressources et des pratiques pouvant entraîner des distorsions de concurrence sur le marché intérieur de l'électricité. A cet égard, il est légitime de s'interroger quant aux types d'investissements envisageables. Il ne paraît en effet pas normal que de telles ressources puissent être utilisées pour des prises de participation entre entreprises concurrentes.

Consciente des possibles distorsions de concurrence sur le marché intérieur de l'électricité la Commission avait souligné dès 2002, dans sa communication intitulée « La sûreté nucléaire au sein de l'Union européenne » que les ressources financières destinées au démantèlement devaient répondre à des règles spécifiques dans leur constitution et leurs modes de calcul et de gestion afin de garantir que ces ressources ne sont pas utilisées à d'autres fins. La proposition de directive définissant les obligations de base et les principes généraux dans le domaine de la sûreté des installations nucléaires, adoptée par la Commission le 30 janvier 2003, traduisait ce mécanisme en termes juridiquement contraignants.

Le présent rapport traduit l'engagement pris par la Commission lors de l'adoption de la directive sur le marché intérieur de l'électricité de publier un rapport sur l'utilisation des ressources destinées au démantèlement des centrales nucléaires de puissance.

2. METHODOLOGIE

Afin de préparer ce premier rapport, la Commission a adressé, le 28 avril 2004, aux 14 Etats dotés de centrales nucléaires parmi les Etats membres et les pays en voie d'adhésion, un courrier demandant des précisions quant à l'utilisation des ressources financières destinées au démantèlement. Ont ainsi été contactés : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Italie, la Lituanie, les Pays Bas, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède.

La Commission a transmis à ces Etats les informations qui étaient en sa possession sur l'utilisation de ces ressources financières en leur demandant de confirmer leur exactitude. Elle leur a par ailleurs demandé de bien vouloir lui faire part de toute information pertinente supplémentaire. Il a notamment été demandé aux Etats interrogés de fournir des informations sur le mode de gestion retenu ; la manière dont le gouvernement s'assure que les ressources correspondent aux besoins et l'estimation des coûts de démantèlement.

A une exception près (l'Italie), les Etats membres ainsi interrogés ont répondu aux demandes de la Commission. Il est important de souligner que si les Etats membres ont coopéré loyalement avec la Commission, ils se sont limités dans leur majorité à confirmer, ou légèrement corriger, les informations transmises par celle-ci. La Commission n'a pas recueilli, dans le cadre de cet exercice, des informations supplémentaires lui ayant permis d'affiner sa vision quant à l'utilisation des ressources financières destinées au démantèlement.

3. RESULTATS

Les informations transmises par les Etats membres font état de situations très disparates, tant dans les stratégies de démantèlement que dans les modes de gestion retenus pour les

ressources financières. Le tableau en annexe reprend sous forme synthétique les informations transmises par les Etats interrogés.

3.1 Stratégies de démantèlement

a) Démantèlement immédiat

Six Etats membres ont retenu une stratégie de démantèlement immédiat après l'arrêt de la centrale nucléaire. Il s'agit de l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, l'Italie, la Lituanie et de la Slovaquie. Ce choix implique que les ressources financières provisionnées devront être très importantes dès le début des opérations de démantèlement.

Il est important de souligner que le cas de la Lituanie est particulier dans la mesure où les deux unités de la centrale d'Ignalina font l'objet d'engagements de fermeture anticipée négociés dans le cadre du processus d'adhésion à l'Union européenne. La Lituanie, s'est en effet engagée à fermer l'unité 1 de la centrale nucléaire d'Ignalina avant 2005 et l'unité 2 le 31 décembre 2009 au plus tard. Ces engagements de fermeture ont été repris dans le cadre du protocole n° 4 à l'Acte d'adhésion entré en vigueur le 1^{er} mai 2004. Compte tenu de l'héritage du passé et de la proximité de la date de fermeture, la Lituanie ne pouvait pas seule faire face à cette situation. Un fonds international pour le démantèlement de la centrale d'Ignalina géré par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) a été spécifiquement créé en 2001. L'Union européenne est le plus gros contributeur de ce fonds. Par ailleurs, afin de prendre en compte le caractère exceptionnel de cette fermeture, l'Union a accepté par solidarité envers la Lituanie de mettre en place un financement communautaire dans le cadre des perspectives financières 2007-2013. A cet égard il est important de souligner que la Commission a adopté le 29 septembre 2004 une proposition de règlement destiné à mettre en œuvre ce financement.

b) Démantèlement différé

Quatre Etats membres ont opté pour une stratégie de démantèlement différé. Il s'agit de la Hongrie, les Pays Bas, la République tchèque et la Slovaquie. Cette stratégie implique qu'il n'est pas nécessaire de prévoir dès l'arrêt de la centrale des sommes aussi importantes que dans le cas du démantèlement immédiat. En effet, l'installation sera mise sous cocon pendant plusieurs années afin d'attendre une diminution du niveau de radioactivité. Il est par contre fondamental de s'assurer que le mode de gestion retenu permet de garantir que les ressources financières seront bien disponibles et adéquates le moment venu.

La centrale de Bohunice V1 en Slovaquie fait également l'objet d'un engagement anticipé de fermeture négocié dans le cadre du processus d'élargissement. Les unités 1 et 2 de cette centrale devront être fermées respectivement pour le 31 décembre 2006 au plus tard et pour le 31 décembre 2008 au plus tard. Les conséquences de cette fermeture anticipée ont été traitées dans le même esprit que pour la Lituanie. Un fonds international géré par la BERD a été mis en place et l'Union a également accepté de mettre en place un financement communautaire dans le cadre des perspectives financières 2007-2013. La Commission a adopté le 29 septembre 2004 une proposition de règlement destiné à mettre en œuvre ce financement.

Quatre Etats n'ont pas encore opté pour une stratégie définitive de démantèlement. Il s'agit de la Belgique, la France, le Royaume-Uni et la Suède.

3.2 Gestion des ressources financières

a) Gestion externe

Dix Etats membres ont retenu un mode de gestion externe, c'est-à-dire distinct des comptes de l'exploitant nucléaire. Il s'agit de l'Espagne, la Finlande, la Hongrie, l'Italie, la Lituanie, les Pays Bas, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède.

Ce mode de gestion est celui qui offre la plus grande transparence et, vraisemblablement, les meilleures garanties quant à l'utilisation finale des ressources financières, notamment en cas de faillite de l'exploitant.

b) Gestion interne

En Allemagne et en France les ressources financières destinées au démantèlement sont inscrites sous forme de provisions dans les comptes des électriciens. Ce mode de gestion permet une utilisation très souple de ces ressources. Il réunit au sein de la même entité, en l'espèce l'exploitant nucléaire, les responsabilités financières et techniques.

Ce mode de gestion ne présente cependant pas la même transparence qu'une gestion externe. Il ne permet pas, a priori, de garantir que les ressources seront disponibles le moment venu ou qu'il n'est pas possible de les utiliser pour des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été créées. D'un point de vue technique, les possibilités d'utilisation de ces ressources sont très vastes et pourraient éventuellement donner lieu à des pratiques anticoncurrentielles sur le marché intérieur de l'électricité.

c) Autres modes de gestion

La Belgique a retenu une solution originale. Jusqu' en 2003, les ressources financières étaient dans les comptes de l'exploitant nucléaire. Depuis la loi du 11 avril 2003², ces ressources demeurent dans les comptes de l'exploitant nucléaire sous forme de provisions sur lesquelles l'Etat détient une « golden share » lui permettant d'opposer son veto, s'il estime que la gestion risque de compromettre la sécurisation des ressources.

Dans le cas du Royaume-Uni il faut distinguer en fonction de l'exploitant nucléaire. Dans le cas de BNFL, les ressources financières restent dans les comptes internes mais font l'objet d'une gestion particulière distincte de la politique générale d'investissement de la compagnie. Le gouvernement britannique prévoit qu'elles soient transférées prochainement à la « Nuclear Decommissioning Authority³ ». Pour British Energy la situation est plus complexe du fait de la restructuration de la société. Un nouveau fonds devrait être créé dans lequel l'Etat serait amené à contribuer. Ce schéma doit cependant encore faire l'objet d'autorisations de la part des autorités britanniques. Il est intéressant de souligner qu'il a déjà été approuvé au niveau communautaire.

² Loi sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées provenant de ces centrales

³ Organisme public en charge de définir la stratégie de démantèlement au Royaume-Uni. La NDA devrait être opérationnelle au 1^{er} avril 2005.

4. CONCLUSIONS

Le démantèlement des centrales nucléaires est une question qui va prendre une importance grandissante dans les prochaines années. En effet, à l'horizon 2025 il est raisonnable d'envisager que cinquante à soixante réacteurs, sur les cent cinquante cinq actuellement en exploitation au sein de l'Union européenne élargie, devraient être démantelés.

Le financement du démantèlement est une question complexe qui peut être appréhendée sous des angles différents. L'objectif principal des ressources financières dédiées au démantèlement est de s'assurer que les opérations de démantèlement pourront être effectuées le moment venu, en respectant un haut niveau de sûreté nucléaire. Le démantèlement d'une installation qui ne pourrait pas avoir lieu dans de bonnes conditions du fait de l'absence de ressources financières adéquates pourrait avoir des conséquences radiologiques non négligeables. C'est pour cette raison que la Commission avait choisi de traiter cette question dans le cadre du chapitre 3 du traité Euratom, relatif à la protection sanitaire, dans sa proposition de directive définissant les obligations de base et les principes généraux dans le domaine de la sûreté nucléaire. Les mesures relatives au financement du démantèlement doivent être appréciées conformément au Traité Euratom ; dans la mesure cependant où celles-ci ne sont pas nécessaires pour où vont au-delà des objectifs du Traité Euratom, ou faussent ou menacent de fausser la concurrence au sein du marché commun, elles doivent être appréciées conformément au traité CE.

La Commission considère qu'il serait utile d'obtenir davantage d'éléments des Etats membres afin de pouvoir porter un jugement plus étayé sur la réalité du financement du démantèlement au sein de l'Union élargie. Compte tenu de la disparité des situations entre les Etats membres, il faudra œuvrer afin de disposer d'informations plus précises permettant d'avoir une vision claire sur des éléments aussi essentiels que le mode de calcul des coûts de démantèlement, l'adéquation des ressources accumulées, la garantie de la disponibilité des ressources le moment venu ou la gestion de celles-ci.

Ces différences entre Etats membres s'expliquent, pour une large part, par des raisons d'ordre historique, dans un contexte économique antérieur à la mise en place du marché intérieur de l'électricité. Ce dernier a en effet entraîné un besoin accru de transparence et d'harmonisation dans la gestion de ces ressources financières. Il est donc nécessaire d'obtenir des informations plus détaillées et mieux structurées de la part des Etats membres. Les contacts établis pour l'élaboration de ce premier rapport seront donc poursuivis afin de mettre en place une méthodologie permettant de procéder à des comparaisons pertinentes entre les différents Etats membres.

Cet indispensable travail de fond devra permettre de déboucher, à terme, sur une harmonisation des méthodes de financement du démantèlement au sein de l'Union européenne. L'Union se doit en effet de garantir que les ressources constituées sont gérées en conformité avec le droit communautaire. En l'état actuel du droit, la Commission peut intervenir ponctuellement pour vérifier une situation particulière. Son intervention est alors réactive mais pas proactive.

La Commission considère qu'il est indispensable de définir les mesures les plus adéquates en vue de garantir que les ressources financières constituées pour les besoins du démantèlement des centrales nucléaires, seront disponibles le moment venu afin que les opérations de démantèlement puissent être réalisées dans le respect d'un haut niveau de sûreté nucléaire, et que ces ressources sont gérées en toute transparence.

A cette fin, et dans l'attente de l'adoption par le Conseil d'instruments juridiquement contraignants dans le domaine de la sûreté nucléaire et de la gestion des déchets radioactifs, la Commission entend présenter en 2005, sur la base du traité Euratom, une recommandation demandant aux Etats membres de prendre les dispositions nécessaires afin de :

- garantir que des ressources financières seront constituées pendant la période d'exploitation des centrales nucléaires de puissance afin de maintenir un haut niveau de sûreté nucléaire durant les opérations de démantèlement ;
- garantir que les ressources ainsi constituées seront disponibles et adéquates pour faire face, le moment venu, aux coûts des opérations de démantèlement ;
- garantir que ces ressources seront utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été créées et seront gérées en toute transparence.

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 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.	