

COMMISSION

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

du 24 octobre 2006

concernant la gestion des ressources financières destinées au démantèlement d'installations nucléaires, de combustibles usés et de déchets radioactifs

(2006/851/Euratom)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 124,

considérant ce qui suit:

- (1) Le préambule du traité reconnaît que les États membres sont soucieux d'établir les conditions de sécurité qui écarteront les périls pour la vie et la santé des populations.
- (2) L'article 2, point b), du traité invite la Communauté à établir des normes de sécurité uniformes pour la protection sanitaire de la population et des travailleurs et à veiller à leur application.
- (3) Le chapitre 3 du traité institue des normes de base permettant à la Communauté d'assurer la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs et de la population contre les dangers résultant des rayonnements ionisants.
- (4) La directive 96/29/Euratom du Conseil fixe les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants ⁽¹⁾.
- (5) La directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ⁽²⁾ invite les États membres à prendre «les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences».
- (6) Les rayonnements ionisants provenant de matières radioactives peuvent avoir des effets après la durée de vie des installations nucléaires et au-delà des frontières nationales.
- (7) La protection des travailleurs et de la population contre ces risques revêt une importance primordiale pour les Communautés européennes. Par conséquent, il convient de respecter des normes de sécurité strictes pour garantir que ces risques sont pris en compte pendant et après la durée de vie des installations nucléaires.
- (8) Le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont souligné «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» ⁽³⁾.
- (9) La Commission a également noté 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. À 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» ⁽⁴⁾.
- (10) Dans sa communication au Parlement européen et au Conseil ⁽⁵⁾, la Commission a noté la nécessité d'une transparence et d'une harmonisation accrues de la gestion de ces ressources financières. La Commission a également exprimé son intention de présenter une recommandation en 2005.

⁽¹⁾ JO L 159 du 29.6.1996, p. 1.

⁽²⁾ JO L 175 du 5.7.1985, p. 40. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 156 du 25.6.2003, p. 17).

⁽³⁾ Déclaration interinstitutionnelle (JO L 176 du 15.7.2003, p. 56).

⁽⁴⁾ Déclaration de la Commission (JO L 176 du 15.7.2003, p. 56).

⁽⁵⁾ COM(2004) 719, «Rapport sur l'utilisation des ressources financières destinées au démantèlement des centrales nucléaires de puissance», 26.10.2004.

- (11) Les opérations de démantèlement elles-mêmes peuvent également comporter des risques pour la santé publique et l'environnement, notamment si les mesures nécessaires pour faire face aux risques radiologiques des opérations de démantèlement ne sont pas prises à temps.
- (12) Pour surmonter tous ces risques, il convient d'assurer un démantèlement sûr des installations nucléaires, y compris la gestion à long terme des déchets radioactifs et des combustibles usés.
- (13) Le démantèlement sûr des installations nucléaires, y compris la gestion à long terme des déchets radioactifs et des combustibles usés, exige d'importantes ressources financières. L'absence de ces ressources le moment venu peut compromettre le processus de démantèlement. Des ressources financières suffisantes doivent être disponibles en temps voulu pour permettre le démantèlement complet des installations nucléaires dans le respect des normes de sécurité.
- (14) Conformément au principe du pollueur payeur, les exploitants d'installations nucléaires doivent rassembler, pendant la vie productive de ces installations, les ressources financières nécessaires pour couvrir les futurs coûts de démantèlement.
- (15) La question de la fermeture anticipée des réacteurs nucléaires dont la modernisation n'est pas considérée comme envisageable d'un point de vue économique a été abordée dans le contexte des négociations d'adhésion. En conséquence, la Communauté, de sa propre initiative, a participé à la mobilisation de ressources financières et fournit, sous certaines conditions, un soutien à différents projets de démantèlement dans certains des nouveaux États membres.
- (16) L'article 26 de la convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, qui est entrée en vigueur le 18 juin 2001, stipule que «chaque partie contractante prend les mesures appropriées pour veiller à la sûreté du déclassement d'une installation nucléaire». Ces mesures doivent garantir, notamment, que du personnel qualifié et des ressources financières adéquates sont disponibles. Dans son article 22, point ii), la convention demande que les parties contractantes prennent les mesures appropriées afin que des ressources financières suffisantes soient disponibles pour assurer la sûreté des installations de gestion de combustible usé et de déchets radioactifs pendant leur durée de vie utile et pour le déclassement.
- (17) L'article 2, point c), du traité invite la Communauté à faciliter les investissements et à assurer la réalisation des installations fondamentales nécessaires au développement de l'énergie nucléaire dans la Communauté. Le développement de cette énergie ne peut pas être dissocié du processus de démantèlement de ces installations. L'article 41 du traité stipule que les projets d'investissement en matière d'énergie nucléaire doivent être communiqués à la Commission pour examen. Dans le règlement (Euratom) n° 2587/1999 du Conseil du 2 décembre 1999 définissant les projets d'investissement à communiquer à la Commission conformément à l'article 41 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ⁽¹⁾, les activités de démantèlement sont également considérées comme des projets d'investissement à communiquer à la Commission et à examiner avec elle. C'est pourquoi les personnes et les entreprises ⁽²⁾ doivent informer la Commission des mécanismes de financement des opérations de démantèlement en ce qui concerne les installations nucléaires nouvellement construites.
- (18) Pour assurer la disponibilité de ressources financières suffisantes au moment voulu, il faut procéder à une analyse saine et prudente des sources de ce financement et des coûts liés au démantèlement de ces installations. La méthode de détermination des fonds nécessaires pour le démantèlement doit tenir compte des aspects techniques et des contraintes en matière de sûreté nucléaire.
- (19) Afin d'assurer la disponibilité en temps voulu des ressources financières nécessaires pour le démantèlement d'une installation nucléaire, la gestion transparente de ces ressources, avec une supervision externe adéquate, revêt une importance capitale et contribuera à éviter les obstacles à une concurrence loyale sur le marché de l'énergie. Différentes options en termes de gestion sont envisageables pour assurer la réalisation de ces objectifs. Il convient de mettre en place un organisme national spécialisé chargé d'émettre un avis d'expert sur les questions de gestion des fonds et de coût des opérations de démantèlement.
- (20) La présente recommandation ne crée pas de dérogation aux règles applicables aux aides d'État. Dans ce contexte, l'intervention de l'État porte sur des questions couvertes par le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique et doit donc être évaluée en conséquence. Toutefois, si cette intervention n'est pas nécessaire pour atteindre les objectifs de ce traité ou va au-delà des ces objectifs, ou si elle fausse ou menace de fausser la concurrence sur le marché intérieur, elle doit être évaluée dans le cadre du traité instituant la Communauté européenne.
- (21) La manière dont ces ressources financières sont investies doit être soigneusement examinée afin d'éviter tout abus. Les investissements doivent être à long terme et à faible risque tout en assurant une protection suffisante de la valeur réelle des fonds.

⁽¹⁾ JO L 315 du 9.12.1999, p. 1.

⁽²⁾ Personnes et entreprises menant les activités industrielles énumérées dans l'annexe II du traité Euratom.

- (22) Du point de vue de la sûreté, lors de la collecte de ressources suffisantes pour garantir le démantèlement d'installations nucléaires, il convient de tenir compte de la situation particulière de certaines installations.
- (23) L'expérience montre que l'échange d'informations entre experts nationaux sur les différentes approches techniques et financières du démantèlement et de la gestion des déchets constitue une excellente manière de favoriser une réponse commune aux questions de sûreté. Par conséquent, afin de renforcer la coopération entre la Commission et les États membres, la Commission annonce son intention d'établir un groupe permanent sur le financement des opérations de démantèlement. Ce groupe devrait assister la Commission dans ses activités en relation avec la présente recommandation.
- (24) Sans préjudice du principe général de subsidiarité, il convient de proposer un certain degré d'harmonisation en ce qui concerne les concepts appliqués en matière de démantèlement. Il convient de faire progresser cette harmonisation par le truchement du groupe sur le financement des opérations de démantèlement, qui devrait arriver à une interprétation commune de la présente recommandation en vue de son application pratique, et notamment en vue de l'harmonisation des méthodes de calcul du coût des activités de démantèlement.
- (25) Le Centre commun de recherche, créé sur la base de l'article 8 du traité, met en œuvre des programmes de recherche dans le domaine nucléaire qui peuvent comporter des risques d'ionisation après la durée de vie de ses installations. Pour garantir la sûreté de ces installations, la Commission devrait assurer la conformité du Centre commun de recherche avec les dispositions de la présente recommandation. En particulier, la Commission devrait vérifier que des ressources financières suffisantes sont disponibles aux fins du démantèlement des installations du Centre commun de recherche. Les services de la Commission compétents en matière nucléaire et budgétaire sont les mieux placés pour exécuter ces tâches.
- a) «*démantèlement*», toutes les activités relevant des opérations techniques du démantèlement d'une installation nucléaire (décontamination, démontage et démolition) et de la gestion des déchets (gestion et élimination des déchets radioactifs et du combustible usé) conduisant à la levée des restrictions d'ordre radiologique imposées aux installations nucléaires;
- b) «*fonds de démantèlement*», tout type de ressources financières destinées spécifiquement à couvrir les dépenses nécessaires pour le démantèlement d'installations nucléaires;
- c) «*fonds de démantèlement externe*», un fonds de démantèlement géré par un organisme spécifique indépendant, dans ses décisions, vis-à-vis des contributeurs au fonds;
- d) «*fonds de démantèlement interne*», un fonds de démantèlement géré par l'exploitant;
- e) «*fonds de démantèlement séparé*», un fonds de démantèlement, interne ou externe, qui est identifié séparément;
- f) «*exploitant*», a personne morale qui exploite l'installation nucléaire et qui est principalement responsable de la sûreté nucléaire;
- g) «*installation nucléaire*», toute installation civile, avec ses terrains, constructions et équipements, dans laquelle des matières radioactives sont produites, traitées, utilisées, manipulées, stockées ou éliminées.

PARTIE 3

DÉMANTÈLEMENT D'INSTALLATIONS NUCLÉAIRES

- 1) Toutes les installations nucléaires devraient être démantelées après leur fermeture définitive, et une gestion adéquate des déchets devrait être assurée.
- 2) Les activités de démantèlement devraient être effectuées sans risque excessif pour la santé et la sécurité des travailleurs et de la population.
- 3) Le principe du pollueur payeur devrait être pleinement appliqué tout au long du démantèlement des installations nucléaires. À cet égard, la préoccupation principale des exploitants devrait être d'assurer la disponibilité de ressources financières suffisantes pour assurer un démantèlement sûr de l'installation nucléaire au moment de sa mise à l'arrêt définitive.
- 4) Les ressources financières disponibles devraient être destinées à couvrir tous les aspects des activités de démantèlement, depuis les opérations techniques du démantèlement de l'installation jusqu'à la gestion des déchets.

RECOMMANDE:

PARTIE 1

OBJECTIF

Compte tenu des objectifs de sécurité définis dans le traité, la présente recommandation propose des mesures visant à garantir que des ressources financières suffisantes soient disponibles en temps voulu pour toutes les activités de démantèlement d'installations nucléaires ainsi que pour la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs.

PARTIE 2

DÉFINITIONS

Aux fins de la présente recommandation, on entend par:

PARTIE 4

ASPECTS INSTITUTIONNELS ET DE PROCÉDURE

- 5) Sans préjudice des dispositions de l'article 41 du traité et des règlements d'application en vigueur ⁽¹⁾, les personnes et les entreprises devraient communiquer le régime prévu pour le financement des opérations de démantèlement dans le cadre de la procédure prévue à l'article 41 du traité concernant la construction de nouvelles installations nucléaires.

Lors de l'examen du régime de financement proposé pour les opérations de démantèlement, la Commission — sous réserve des dispositions de l'article 44 du traité — consultera le groupe sur le financement des opérations de démantèlement.

- 6) Au cas où cela n'aurait pas déjà été fait, les États membres devraient créer ou désigner un organisme national capable de fournir un avis d'expert en matière de gestion des fonds et de coût des opérations de démantèlement. Cet organisme devrait être indépendant des contributeurs au fonds.

L'organisme national devrait vérifier annuellement les ressources financières collectées et périodiquement, au moins tous les cinq ans, l'estimation du coût des opérations de démantèlement. Il convient de remédier en temps utile à tout écart entre le coût estimé et les ressources disponibles.

Les États membres devraient communiquer annuellement à la Commission les conclusions des travaux de l'organisme national susmentionné.

PARTIE 5

FONDS DE DÉMANTÈLEMENT

- 7) Les exploitants d'installations nucléaires devraient constituer des fonds de démantèlement suffisants à partir des recettes provenant de leurs activités nucléaires pendant la durée de vie prévue.
- 8) Un fonds séparé, avec un contrôle approprié en vue de son utilisation prudente, devrait être l'option préférée pour toutes les installations nucléaires. Le contrôle effectué par l'organisme national visé dans la présente recommandation devrait jouer un rôle essentiel pour assurer une gestion et une utilisation appropriées des fonds.
- 9) Les installations nucléaires nouvelles devraient constituer des fonds de démantèlement séparés, avec un contrôle approprié en vue de leur utilisation prudente.

⁽¹⁾ Règlement (Euratom) n° 2587/1999 du Conseil, du 2 décembre 1999, définissant les projets d'investissement à communiquer à la Commission conformément à l'article 41 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 315 du 9.12.1999, p. 1), et règlement (Euratom) n° 1352/2003 de la Commission, du 23 juillet 2003, modifiant le règlement (CE) n° 1209/2000 définissant les modalités d'exécution des communications prescrites à l'article 41 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 192 du 31.7.2003, p. 15).

PARTIE 6

ESTIMATION DES COÛTS DE DÉMANTÈLEMENT

- 10) En raison des différences d'utilisation des fonds de démantèlement collectés, les opérations techniques du démantèlement de l'installation, d'une part, et la gestion des déchets, d'autre part, devraient être traités séparément sur la base de calculs de coût distincts.
- 11) Afin d'assurer la disponibilité de ressources financières suffisantes, les calculs de coût devraient reposer sur un choix prudent parmi les options réalistement envisageables et faire l'objet de la supervision externe et de l'agrément par l'organisme national prévu dans la présente recommandation.
- 12) Toutes les estimations de coût devraient être spécifiques du site en question et fondées sur les meilleures estimations disponibles.
- 13) Si, pendant son exécution, le projet de démantèlement s'avère plus coûteux que le coût estimé approuvé, l'exploitant devra prendre en charge les dépenses supplémentaires. Il convient d'accorder une attention particulière à cet aspect en cas de changement d'exploitant pendant ou après la durée de vie de l'installation nucléaire.
- 14) Une attention particulière devrait être accordée aux situations dans lesquelles, pour des raisons historiques, une solution spéciale est la plus appropriée. Cette approche cas par cas devrait être transparente et faire intervenir pleinement l'organisme national visé dans la présente recommandation.

PARTIE 7

UTILISATION DES FONDS DE DÉMANTÈLEMENT

- 15) Les ressources financières devraient être utilisées uniquement aux fins pour lesquelles elles ont été établies et gérées. À cet égard, une attention particulière devrait être accordée à la transparence. Toutes les informations ne relevant pas du secret commercial devraient être mises à la disposition du public.
- 16) Il convient d'opter pour des investissements à faible risque assurant à tout moment un revenu positif.
- 17) Comme l'exploitant n'a aucune influence sur la gestion financière d'un fonds de démantèlement externe, la valeur des investissements devrait être garantie par l'État afin d'assurer la disponibilité de moyens financiers suffisants en temps voulu, même en cas de perte nominale encourue par le gérant indépendant des montants investis au moment où ces ressources financières doivent être utilisées. Dans ce cas, les fonds ne devraient pas être complétés d'un montant supérieur à la perte sur investissement.

- 18) Si la gestion d'un fonds interne n'est pas satisfaisante, l'exploitant devrait veiller à ce que des fonds suffisants soient disponibles au moment où ils sont nécessaires.
- 19) Dans le cas des installations nucléaires dont le but principal n'est pas la vente de produits ou de services, le démantèlement devrait être correctement planifié et budgétisé afin d'assurer la disponibilité de fonds suffisants pour le démantèlement sûr et en temps voulu de ces installations.
- 20) La planification budgétaire devrait faire l'objet d'une vérification par l'organisme national visé dans la présente recom-

mandation. Si cet organisme national n'existe pas, les États membres peuvent demander à la Commission de fournir des conseils concernant les mesures à prendre.

Fait à Bruxelles, le 24 octobre 2006.

Par la Commission
Andris PIEBALGS
Membre de la Commission
