



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 12.12.2007
COM(2007) 794 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**Tweede verslag over het gebruik van de financiële middelen voor de ontmanteling van
nucleaire installaties en voor het beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval**

{SEC(2007) 1654}

INHOUDSOPGAVE

1.	ACHTERGROND.....	3
2.	METHODOLOGIE.....	3
2.1.	Werkgroep inzake de financiering van ontmanteling	3
2.2.	Studies.....	4
2.3.	Externe samenwerking.....	4
3.	RESULTATEN.....	5
3.1.	Ontmanteling van nucleaire installaties	5
3.2.	Wetgevings-, institutionele en procedurele aspecten.....	6
3.3.	Ontmantelingsfonds	6
3.4.	Kostenraming en adequaatheid van het fonds.....	7
3.5.	Gebruik van de fondsen	8
3.6.	Bouw van nieuwe nucleaire installaties	9
3.7.	Transparantie.....	9
3.8.	Te volgen weg.....	10
4.	CONCLUSIES	11

1. ACHTERGROND

In oktober 2004 heeft de Commissie aan het Europees Parlement haar eerste verslag gepresenteerd over het gebruik van de voor de ontmanteling van kerncentrales bestemde financiële middelen¹. Het verslag was gedeeltelijk een antwoord op de bezorgdheid over de potentiële gevolgen voor de veiligheid wanneer op het relevante tijdstip geen adequate ontmantelingsfondsen beschikbaar zouden zijn. Ook bestond er bezorgdheid over eventueel wanbeheer van dergelijke fondsen en over het feit dat zij wellicht vervalsing van de mededinging kunnen veroorzaken.

Het verslag van 2004 werd positief ontvangen en leidde tot een verslag op eigen initiatief van het Europees Parlement². In dat verslag werd erkend dat ontmanteling een complexe materie is en dat meer gedetailleerde informatie vereist is om vooruitgang te kunnen boeken op het gebied van de aan de orde gestelde kwesties. In dat kader heeft de Commissie vervolgens een uitgebreid raadplegingsproces opgezet en voltooid, met inbegrip van onafhankelijke technische studies (waarvan één ook een uitgebreide vragenlijst omvatte) en een intensieve raadpleging van deskundigen uit de lidstaten.

Voorts heeft de Commissie in 2006 een aanbeveling betreffende ontmantelingsfondsen³ aangenomen na raadpleging van deskundigen uit de lidstaten en op basis van onderzoek op het desbetreffende gebied. In dit tweede verslag wordt gerapporteerd over de geregelde voortgang van de Commissiewerkzaamheden en worden de financieringspraktijken van de nucleaire exploitanten en de lidstaten afgetoetst aan de aanbeveling van de Commissie.

2. METHODOLOGIE

In 2004 heeft de Commissie een deskundigengroep *ad-hoc* opgericht, de zogenaamde Werkgroep inzake de financiering van ontmanteling (WFO), teneinde het proces van raadpleging van de lidstaten te stroomlijnen en een betere input voor de werkzaamheden van de Commissie te waarborgen.

2.1. Werkgroep inzake de financiering van ontmanteling

De WFO heeft de Europese Commissie bijgestaan bij de volgende aspecten:

1. bevorderen van een duidelijk inzicht in het ontmantelingsbeleid en de ontmantelingsstrategieën en de daarmee verband houdende taken en activiteiten;
2. leveren van up-to-date-kennis over de ramingen van de ontmantelingskosten en het beheer van de gereserveerde middelen/fondsen;
3. verkennen van de te volgen weg in de zin van verdere samenwerking en harmonisatie op Europees niveau.

¹ Verslag over het gebruik van de voor de ontmanteling van kerncentrales bestemde financiële middelen, COM(2004) 719 definitief van 26.10.2004.

² Resolutie van het Europees Parlement betreffende het gebruik van de financiële middelen voor de ontmanteling van kerncentrales (2005/2027(INI)), P6_TA-PROV(2005)0432.

³ PB L 330 van 28.11.2006.

De WFO is tweemaal bijeengekomen en heeft een open forum geleverd voor de uitwisseling van standpunten over de diverse nationale benaderingen. De werkgroep werd geraadpleegd bij de opstelling van de aanbeving van de Commissie van 2006³ betreffende de financiering van ontmanteling.

2.2. Studies

Er zijn technische studies uitgevoerd die essentiële input hebben geleverd voor dit verslag en waarin zeer diverse problemen met betrekking tot de ontmanteling van nucleaire installaties zijn behandeld. In deze studies zijn de volgende kwesties aan de orde gekomen:

- een analyse van de elementen die de selectie van de strategieën voor de ontmanteling van nucleaire installaties beïnvloeden;
- methodologieën voor de financiering van ontmanteling in de Europese Unie;
- een inventaris van beste praktijken voor de ontmanteling van nucleaire installaties;
- een analyse van de economische, sociale en milieuaspecten van ontmanteling van nucleaire installaties.

Afschriften van de belangrijkste rapporten in het kader van deze studies zijn te vinden op de relevante website van de Commissie⁴.

Het antwoord van de lidstaten op specifieke verzoeken om informatie en met name de vragenlijst was gevarieerd, wat soms een invloed had op de conclusies van de desbetreffende studie. Onder punt 3.7 van dit verslag wordt deze kwestie verder behandeld.

2.3. Externe samenwerking

De Commissie heeft haar samenwerking met de Internationale Organisatie voor Atoomenergie (IAEA) en het Agentschap voor kernenergie (NEA) op het gebied van nucleaire ontmanteling voortgezet binnen de relevante technische werkgroepen, zoals de TEGDE⁵ en de WPDD⁶.

In het kader van het raadplegingsproces van de Raad, uitgevoerd onder de auspiciën van de Werkgroep van de Raad betreffende atoomvraagstukken, werd door de Werkgroep inzake nucleaire veiligheid een specifieke werkgroep opgericht. De Commissiediensten hebben actief deelgenomen aan de werkzaamheden van deze werkgroep, waarbij voornamelijk werd uitgegaan van de reacties op de vragenlijst van de Commissie waarnaar in punt 2.2 wordt verwezen.

⁴ Webpagina: http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/index_en.htm.

⁵ TEGDE: Technical Group for Decommissioning (IAEA).

⁶ WPDD: Working party for dismantling and decommissioning (NEA).

3. RESULTATEN

De werkzaamheden van de Commissie in de afgelopen twee jaar hebben de algemene conclusie van 2004 dat er onder de lidstaten veel variatie bestaat qua ontmantelingsstrategie en financieringsmethodologie meer dan bekrachtigd. Hoewel harmonisatie aanzienlijk politieke voordelen kan opleveren, moeten ook de eventuele nadelige effecten van het opleggen van een harmonisatiebeleid dat uitgaat van één oplossing voor alle diverse installaties goed worden ingeschat.

De analyses van de Commissie hebben het vertrouwen doen toenemen dat de nucleaire exploitanten in de lidstaten met verantwoordelijkheid optreden bij de oprichting en het beheer van ontmantelingsfondsen. Er kunnen vele voorbeelden van goede praktijken worden belicht in landen zoals Finland en Zweden waar het beginsel dat de vervuiler betaalt is vastgelegd in de nationale wetgeving. De nieuwe in Frankrijk in 2006 aangenomen wetgeving biedt een recenter voorbeeld dat aantoont dat de overheid zich ervan bewust is dat zij haar verantwoordelijkheid moet opnemen op een gebied dat van duidelijk openbaar belang is.

De werkzaamheden van de Commissie hebben ook aspecten aan het licht gebracht die aanleiding kunnen geven tot bezorgdheid. De resultaten zijn hierna samengevat, waarbij tussen rechte haken wordt verwezen naar het relevante punt in de aanbeveling van de Commissie betreffende ontmantelingsfondsen³.

3.1. Ontmanteling van nucleaire installaties

In alle lidstaten worden, op basis van een beoordeling van talrijke factoren, gaande van de kosten en beschikbaarheid van afvalbergingsplaatsen tot de gevolgen voor de samenleving, beslissingen genomen over de te volgen strategie. In geen enkel geval wordt gemeld dat voor een bepaalde ontmantelingsstrategie is gekozen omdat het geld voor een andere strategie ontbreekt. Er wordt evenwel opgemerkt dat voor verschillende installaties een uitstelperiode aanzienlijk is ingekort na het beschikbaar komen van extra financiële middelen. In sommige lidstaten is een overheidsinstantie belast met de besluitvorming inzake de ontmantelingsstrategie, terwijl in andere lidstaten de besluitvorming wordt overgelaten aan de exploitanten, met vanzelfsprekend toezicht door de regelgever.

De strategieën kunnen worden ingedeeld overeenkomstig de drie basisstrategieën van directe ontmanteling, uitgestelde ontmanteling en 'entombment' (omhullen en begraven), hoewel deze laatste strategie voor geen enkele nucleaire installatie in de EU wordt overwogen. De geselecteerde strategie varieert vaak binnen de lidstaten zelf, met een aanzienlijke spreiding van de uitstelperiodes. De langste daarvan geldt voor de gasgrafietcentrales in het VK, waarvan de locatie slechts 130 jaar na de sluiting van de centrale zal worden vrijgegeven. De VK-strategie is officieel vastgesteld om ten volle te kunnen profiteren van het effect van radioactief verval, maar er moet worden opgemerkt dat de recentelijk opgerichte regeringsinstantie voor ontmanteling (Nuclear Decommissioning Authority - NDA), die verantwoordelijk is gesteld voor de nucleaire erfenis, er duidelijk voor heeft gekozen deze periode tot 25 jaar in te korten. In andere landen wordt een strategie van directe ontmanteling ten uitvoer gelegd binnen een vrij lang tijds kader (Italië, Frankrijk).

Uit door de lidstaten verstrekte informatie blijkt dat het probleem van ontmanteling van nucleaire installaties en het beheer van radioactief afval wordt aangepakt met activiteiten die geen nodeloze risico's voor de gezondheid en veiligheid van de werknemers en de bevolking opleveren [1,2].

Voor welke ontmantelingsstrategie de lidstaten ook kiezen, wanneer de exploitant van de installatie onvoldoende middelen opzij legt, kan dit het beginsel dat de vervuiler betaalt in het gedrang brengen [3]. Bovendien kan dit die exploitant een onbillijk concurrentievoordeel opleveren, gelijkstaand aan staatssteun die de concurrentie tussen elektriciteitsproducenten vervalst.

Bepaalde lidstaten, zoals Tsjechië, Hongarije en Nederland, hebben gekozen voor een strategie van uitgestelde ontmanteling. Hoewel de conclusie van talrijke studies is dat de totale ontmantelingskosten elkaar naar gelang van de ontmantelingsstrategie weinig ontlopen, biedt een strategie van uitgestelde ontmanteling het voordeel dat op het moment van sluiting van de installatie niet onmiddellijk zoveel geld beschikbaar moet zijn als bij een strategie van directe ontmanteling. Het is echter essentieel dat erover wordt gewaakt dat de vereiste financiële middelen volledig beschikbaar komen op het moment dat zij nodig zijn. In andere landen zijn belangrijke ontwikkelingen aan de gang: in het VK heeft de NDA voorgesteld de uitstelperiode in te korten van meer dan 100 tot 25 jaar. Slowakije en Bulgarije hebben beide melding gemaakt van het voornemen om van uitgestelde naar directe ontmanteling over te stappen; in het geval van Kozloduy 1-4, wordt gekozen voor een oplossing die ergens tussen beide opties in ligt. In dergelijke gevallen speelt de beschikbaarheid van externe aanvullende middelen, bovenop die van het ontmantelingsfonds van de exploitant, een cruciale rol bij de keuze van de strategie en lijkt het aspect van financiële zekerheid op lange termijn verder te moeten worden ontwikkeld.

3.2. Wetgevings-, institutionele en procedurele aspecten

In alle lidstaten is er duidelijke wetgeving vastgesteld die de oprichting van een fonds vergt, waarbij de nadere specificaties qua beheer en gebruik kunnen verschillen. In Frankrijk is dergelijke wetgeving aangenomen in 2006, meer bepaald met een wet die een goed voorbeeld is van beste praktijken en waarbij in de toelichting wordt verwezen naar de relevante werkzaamheden van de Europese Commissie.

Alle lidstaten hebben een nationale instantie [6] opgezet die in staat is een deskundig oordeel te vellen over het beheer van fondsen en de kosten van ontmanteling. De rol van dergelijke instanties is echter zelden nader omschreven. Dit is een proces dat nog in ontwikkeling is en dat via de in de aanbeveling bedoelde nationale verslagen nauw moet worden gevolgd om erover te waken dat evaluatie, beoordeling en toezicht op een doeltreffende wijze verlopen.

3.3. Ontmantelingsfondsen

De meeste ontmantelingsfondsen zijn gescheiden [8] en worden gespijst door inkomsten uit de nucleaire activiteiten – voornamelijk aan de hand van een heffing – tijdens de levensduur van de nucleaire installatie. Er zijn echter verschillende belangrijke varianten:

- in verscheidene lidstaten komt de financiering voor ontmanteling en afvalbeheer uit verschillende bronnen. Dit is bijvoorbeeld het geval in Italië, het VK, Slowakije, Bulgarije en Litouwen;
- in Duitsland worden de fondsen intern beheerd door de commerciële exploitanten. Er moet worden opgemerkt dat, hoewel het door de Duitse nutsbedrijven beheerde systeem van fondsbeheer in het verleden door verscheidene belanghebbenden vaak is bekritiseerd, het duidelijke voordelen biedt wat de inzameling van afdoende middelen betreft;

- gedeelde eigendom vergt een specifieke oplossing voor het ontmantelingsfonds, zeker wanneer de mede-eigenaar uit een andere lidstaat komt. Een specifiek geval is bijvoorbeeld de situatie in Slowakije met de ENEL-aankoop van Slovenske Elektrene en de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Kroatië en Slovenië voor de kerncentrale van Krsko. Omdat er in Kroatië geen afzonderlijk fonds was opgericht, is het huidige fonds nu ondergefinancierd. Aangezien er nu voorstellen bestaan voor nieuwe centrales met co-eigendom van verscheidene landen moet er grote aandacht gaan naar het aspect van financiering van hun ontmantelingsfondsen;
- er zijn talrijke gevallen waarin geen specifieke fondsen zijn opgericht, maar waarbij er in wezen van wordt uitgegaan dat op het gepaste tijdstip middelen uit de schatkist worden verstrekt. Hoewel de relevante kosten voor de meeste installaties klein zijn in vergelijking met die voor kerncentrales, geldt dit niet voor opwerkingsfabrieken en plutoniumbehandelingsfaciliteiten.

De oprichting en het beheer van ontmantelingsfondsen gaat zelden gepaard met een evaluatie van de inherente risico's qua langetermijnexploitatie, aansprakelijkheid, governance en investeringen. De studie inzake methodologieën voor de financiering van ontmanteling heeft een zeldzaam, maar nuttig inzicht gegeven in fondsrisicobeheer, dat gezien de op dit gebied heersende onzekerheid zeker moet worden uitgediept.

3.4. Kostenraming en adequaatheid van het fonds

Internationale organisaties hebben verscheidene, zij het vrij vruchteloze, pogingen ondernomen om ramingen van ontmantelingskosten met elkaar te vergelijken teneinde op dit gebied tot een zekere harmonisatie te komen. Er zijn goede redenen waarom de ramingen van de ene lidstaat afwijken van die van een andere, bijvoorbeeld de onderling afwijkende personeelskosten of het specifieke nationale beleid op het gebied van vrijgaveniveaus. Sinds 2004 is verder gedetailleerde informatie verkregen, hoewel talrijke lidstaten terughoudend zijn om alle bijzonderheden van hun berekeningen vrij te geven.

Slovenië heeft een goed-omschreven fonds dat voldoet aan de in de aanbeveling bedoelde beste praktijken, maar de verantwoordelijkheid voor de centrale van Krsko wordt gedeeld met Kroatië dat nog steeds een soortgelijk systeem moet opzetten. Bijgevolg, en niet ten gevolge van een tekortkoming van een lidstaat, is momenteel slechts 50% van de vereiste middelen daadwerkelijk gereserveerd.

De Ignalina-reactoren in Litouwen, Bohunice V1 in Slowakije en de Kozloduy-eenheden 1-4 zijn gedekt door een verbintenis tot vroegtijdige sluiting, die onderhandeld is in het kader van het EU-toetredingsproces. De gevolgen van een vroegtijdige sluiting werden tijdens de toetredingsonderhandelingen erkend en de Gemeenschap heeft zich ertoe verbonden toereikende financiële bijstand te bieden, waarbij rekening wordt gehouden met het langetermijnkarakter van het hierop volgende ontmantelingsproces. Er werden door de EBRD beheerde internationale fondsen opgericht en in december 2005 heeft de Unie ingestemd met een belangrijke en voortgezette communautaire financiering gedurende de periode van de financiële vooruitzichten 2007-2013. Met het oog op de tenuitvoerlegging van deze financiering werd een verordening aangenomen voor Ignalina⁷ in december 2006 en voor

⁷ PB L 411 van 30.12.2006, blz. 10.

Bohunice in mei 2007⁸, dit in overeenstemming met de verbintenis in het relevante protocol bij de akte van toetreding. De tenuitvoerlegging van de communautaire bijstand voor Bulgarije ten behoeve van de sluiting van de eenheden 1 t/m 4 van de centrale van Kozloduy wordt krachtens de Akte van toetreding gewaarborgd tot 2009.

De basisaannamen inzake de verdisconteerde kosten variëren aanzienlijk binnen de EU en zouden meer moeten worden geharmoniseerd. Een combinatie van lange uitstelperiode en onbehoorlijk gebruik van disconteringsvoeten geeft aanleiding tot zorg over de toereikendheid op lange termijn van de desbetreffende fondsen [13].

Door alle exploitanten wordt erkend dat de raming van de ontmantelingskosten opnieuw en met grotere nauwkeurigheid moet gebeuren over de gehele levensduur van de relevante installatie. De onzekerheden in verband met dit proces zijn aanzienlijk. Tenzij daaraan wordt verholpen, kan dit tot gevolg hebben dat op het moment dat de financiële middelen vereist zijn, de fondsen onvoldoende gespijsd blijken. Onnauwkeurige ramingen van de ontmantelingskosten en povere prestaties van de fondsen (ten gevolge van een laag rendement, dan wel van investeringen met hoog risico) zijn centrale punten van zorg die wijzen op de nood aan onafhankelijk toezicht op de fondsen, zowel op financieel als op technisch vlak. Er blijven vragen bestaan over de adequaatheid van dergelijk toezicht in verscheidene lidstaten [11].

Slechts in enkele gevallen is voorzien in verzekering tegen vroegtijdige sluiting, in de vorm van initiële garanties, voorzieningen of specifieke verzekeringspolissen. In verscheidene lidstaten wordt ervan uitgegaan dat de staat bij problemen van vroegtijdige sluiting de ontbrekende middelen verstrekt.

3.5. Gebruik van de fondsen

Er zijn diverse voorbeelden binnen de EU van het gebruik van de financiële middelen voor andere doeleinden dan ontmanteling en afvalbeheer [15]. Voor de schatkist kan een groot probleem ontstaan wanneer de financiële middelen niet gescheiden zijn, wat leidt tot een gebrek aan de financiële stabiliteit op lange termijn die essentieel is voor een veilige ontmanteling. In Italië worden de middelen, ingezameld via een heffing op de elektriciteitsstarieven, geplaatst in een staatsfonds en wordt het deel dat niet voor ontmanteling is vereist voor andere doeleinden van nationaal belang gebruikt. Ongeveer de helft van de momenteel ingezamelde middelen voor civiele installaties in het VK komen uit de staatsbegroting, op basis van een verbintenis voor drie jaar. De huidige tekorten op het gebied van de exploitatiewinsten, die het resterende bedrag zouden moeten opleveren, en de afwezigheid van een gescheiden fonds, doen vrezen dat de geplande ontmantelingsactiviteiten op korte termijn eventueel moeten worden gereorganiseerd.

België heeft onlangs een nieuwe wet goedgekeurd die het mogelijk maakt voor ontmanteling bestemde middelen te gebruiken voor totaal niet-verwante elektriciteitsopwekkingsprojecten, waarbij het erop lijkt dat meer is gekeken naar de baten voor de desbetreffende projecten dan naar een behoedzaam fondsbeheer [16].

⁸ PB L 131 van 23.5.2007, blz. 1.

Litouwen heeft zijn nationaal fonds in bepaalde gevallen gebruikt om projecten in de energiesector mede te financieren om zo de vervanging van vervroegd uit gebruik genomen capaciteit te vergemakkelijken.

Tenslotte moet worden opgemerkt dat het gebruik van voor ontmantelingsdoeleinden bestemde fondsen als goedkope financieringsbron, kan resulteren in aanzienlijke verstoring van de mededinging op de interne markt van de EU.

3.6. Bouw van nieuwe nucleaire installaties

Binnen de EU staat het de lidstaten die dat wensen vrij de optie van kernenergie open te houden. Bij de afweging van de behoefte aan communautaire actie op gebieden zoals de financiering van ontmanteling moet dan ook rekening worden gehouden met een potentieel aanzienlijke toename van het aantal kerncentrales.

Het beginsel dat de vervuiler betaalt houdt in dat de exploitanten adequate fondsen opzetten die beschikbaar zijn wanneer dat nodig is. Dit beginsel wordt niet altijd strikt toegepast, doorgaans om duidelijke historische redenen. Overeenkomstig de aanbeveling zou een dergelijke situatie zich niet meer mogen voordoen bij in de toekomst te bouwen centrales. Verscheidene lidstaten hebben deze kwestie aangepakt; in het geval van Frankrijk door nieuwe wetgeving, terwijl in het VK en Nederland gelijklopende standpunten worden geformuleerd. De bouw van een nieuwe kerncentrale in Roemenië zal voltooid zijn in 2007 en drie andere gedeeltelijk voltooide centrales zullen in een nabije toekomst worden afgewerkt. De maatregelen die Roemenië zal nemen om te voldoen aan zijn ontmantelingsaansprakelijkheden worden momenteel verder uitgewerkt op basis van de recente wetgeving van 2006 en 2007. Verschillende andere lidstaten hebben verklaard dat zij voornemens zijn nieuwe kerncentrales te bouwen en de Commissie moet een rol spelen om te waarborgen dat voor de ontmanteling daarvan de beste financieringspraktijken worden toegepast.

In de aanbeveling van de Commissie wordt de aandacht gevestigd op de regelingen voor de financiering van ontmanteling en wordt aanbevolen deze financieringsregelingen te rapporteren in het kader van artikel 41 van het Euratom-Verdrag inzake de bouw van nieuwe nucleaire installaties [5]. Dit proces op basis van vrijwilligheid, dat het bepaalde in artikel 41 van het Verdrag onverlet laat, is consistent met de 'zachte wetgevingsaanpak' van de aanbeveling. Deze methode van aanmelding en raadpleging zal door de Commissie worden beoordeeld om na te gaan of er al dan niet nieuwe communautaire wetgeving moet komen.

3.7. Transparantie

De kwestie van transparantie van lidstaten en afzonderlijke exploitanten met betrekking tot de financieringskwesties moet worden beoordeeld op het gebied van zowel de samenwerking als de publiek beschikbare informatie. Wat de publiek beschikbare informatie betreft is de situatie in vele lidstaten verre van bevredigend. De NDA van het VK is op dit gebied een voorbeeld van goede praktijken, met zijn speciale website en zijn grondslagen voor levenscyclusanalyse die een aanzienlijke verbetering inhouden ten opzichte van het traditionele niveau van publiek gemaakte informatie.

In het algemeen gebeurt de communicatie tussen de Commissie en de lidstaten in een goede geest van samenwerking en in de afgelopen jaren is deze situatie nog aanzienlijk verbeterd. De Commissie is de lidstaten als haar belangrijkste gesprekspartners blijven beschouwen, maar wanneer contact werd opgenomen met afzonderlijke exploitanten bleek dezelfde geest

van open communicatie aanwezig. Er zijn echter enkele opvallende uitzonderingen op deze algemene situatie:

- Bulgarije heeft niet geantwoord op de vragenlijst van de Commissie, noch gereageerd op specifieke verzoeken om informatie. Een soortgelijke opmerking werd vaak gemaakt door inschrijvers in de loop van hun studies. Er moet worden opgemerkt dat de vroegtijdige sluiting van de reactoren 1-4 van Kozloduy belangrijke financieringsproblemen heeft doen rijzen.
- Het VK heeft slechts zeer spaarzaam informatie verstrekt, met name als dit werd afgezet tegen de door de meest lidstaten verstrekte informatie en de zeer grote omvang van de nucleaire industrie van het VK. Een tegengewicht voor deze kritiek wordt geleverd door de publiek beschikbare gedetailleerde informatie van de NDA op de website daarvan.
- Duitsland heeft pas geantwoord op de vragenlijst van de Commissie nadat de studie was afgerond, waardoor een belangrijk element in de vergelijkende studie uiteindelijk onbelicht bleef.
- Een groot aantal exploitanten handhaaft de vertrouwelijkheidsregel bij kwesties als de ontmantelingskosten of de ingezamelde financiële middelen, of beide. Het meest gebruikte argument daarvoor is dat de informatie commercieel gevoelig is. Gezien de gedetailleerde informatie die op dit gebied beschikbaar is en de bereidheid van andere exploitanten om dergelijke informatie wél te verstrekken, kan dit argument niet als steekhoudend worden beschouwd.
- Roemenië heeft wetgeving vastgesteld die de oprichting van twee gescheiden fondsen eist, een eerste voor de financiering van de ontmanteling van nucleaire faciliteiten en een tweede voor het beheer van verbruikte spijstof en radioactieve afvalstoffen. Verdere informatie over de toepassing van die nieuwe wetgeving zal bij het land worden opgevraagd.

3.8. Te volgen weg

Er moet worden opgemerkt dat de Commissie in de bijlage bij haar mededeling van 2002⁹ in het bijzonder de aandacht heeft gevestigd op de financieringssystemen in Frankrijk en Duitsland aangezien dit de enige gevallen bleken te zijn die speciale aandacht vergden. De desbetreffende argumenten waren gebaseerd op de impact van het voorstel om externe fondsen op te richten. De conclusie in kwestie wordt slechts in geringe mate beïnvloed door de twee afgelopen uitbreidingen van de EU.

Een meer gedetailleerde analyse van de situatie in de lidstaten en een bredere raadpleging van de belanghebbenden heeft geresulteerd in een drastisch verschillend inzicht in de situatie. De financieringsmethodologie kan niet eenvoudigweg worden ingedeeld als de methode van de interne en die van de externe fondsen. Er zit veel variatie in de methodologie en de sterkte van de afschermingsmaatregelen waarin de onderscheiden mechanismen voorzien, met name in het geval van externe fondsen. Wanneer een exploitant de volle verantwoordelijkheid voor de ontmanteling en het beheer van afvalstoffen blijft dragen, pleit hij voor handhaving van zijn

⁹ Nucleaire veiligheid in het kader van de Europese Unie. COM(2002) 605 definitief van 6.11.2002.

recht de voor die doeleinde opgerichte fondsen financieel te beheren. Deze situatie kan onaanvaardbaar zijn en de aandacht moet worden toegespitst op de verschillende factoren die van invloed zijn op de adequaatheid, liquiditeit en veiligheid van de fondsen, in combinatie met sterke beperkingen op het gebruik van de ingezamelde middelen en de transparantie van het fondsbeheer.

Het lijkt erop dat de huidige bezorgdheid doorgaans het gevolg is van een gebrekkige toepassing van de voorschriften van de nationale wetgeving en de beste praktijken. Veeleer dan via bijkomende wetgeving, op nationaal, dan wel supranationaal niveau, kunnen deze zorgen worden beantwoord door de invoering van onafhankelijk toezicht op de ontmantelingsfondsen.

De recente wijziging van de desbetreffende Franse wetgeving illustreert de rol die een externe toezichtsinstantie kan spelen bij de behandeling van dergelijke kwesties. De verslagen van de Rekenkamer waren gezaghebbend voor de wijziging van de wetgeving en in de toelichting bij de nieuwe wetgeving wordt uitdrukkelijk verwezen naar de werkzaamheden van de Commissie. Ook in andere lidstaten kan een soortgelijke versterking van de rol van externe toezichtsinstanties worden waargenomen. Een belangrijk kenmerk van de nieuwe wetgeving is dat zij eist dat in de praktijk wordt uitgegaan van eisen inzake voorzichtig en veilig beheer, die niet uitdrukkelijk zijn omschreven, maar waarop wel door een onafhankelijke instantie wordt toegezien.

De Commissie is zich ervan bewust dat er verbeteringen aan de diverse systemen moeten worden aangebracht teneinde de beschikbaarheid te waarborgen van afdoende middelen op het tijdstip dat zij vereist zijn, gepaard aan garanties voor het transparante en veilige beheer daarvan. Samen met de adviesgroep die alle lidstaten vertegenwoordigt, zal zij deze kwesties opnieuw te berde brengen als follow-upactie bij de publicatie van de aanbeveling.

4. CONCLUSIES

De ontmanteling van nucleaire installaties wordt de komende jaren een steeds belangrijker probleem. Bij voortzetting van het huidige beleid kan ervan worden uitgegaan dat ongeveer een derde van de reactoren die momenteel binnen de Europese Unie in werking zijn, tegen 2025 moet zijn ontmanteld.

Hoewel er specifieke nationale wetgeving bestaat, zou er vooruitgang moeten worden geboekt op het gebied van diverse aspecten van adequaatheid, beheer en gebruik van de desbetreffende fondsen, met name via een meer gedetailleerde monitoring en rapportering, zowel op nationaal als op EU-niveau.

Verschillen op het gebied van de ontmantelingsstrategie en het beheer van de fondsen kunnen leiden tot verstoring van de geliberaliseerde EU-energiemarkten. De ontmantelingskosten, inclusief de uiteindelijke berging van het afval, moeten worden beschouwd als een onderdeel van de kosten van elektriciteitsproductie en het dekken van die kosten moet verenigbaar zijn met de regels betreffende staatssteun.

De lidstaten moeten een grotere transparantie bij hun verslaggeving inzake de financiële middelen voor ontmanteling waarborgen. Bij de evaluatie van de aansprakelijkheden moet worden uitgegaan van erkende boekhoudkundige beginselen en daarbij moeten publiek beschikbare ramingen worden gehanteerd.

De verschillen tussen de lidstaten zijn deels een gevolg van de structuur van en de eigendomsverhoudingen in de energienutsbedrijven in de situatie vóór de invoering van de interne elektriciteitsmarkt. De vrijmaking van de energiemarkten heeft de nood aan transparantie en harmonisatie van het beheer van deze financiële middelen doen toenemen. De Commissie meent dat het belangrijk is de inspanningen van en de samenwerking met alle relevante partijen voort te zetten. Waar het vooral op aankomt is dat de benodigde financiële middelen voor de ontmanteling van kerncentrales opzij worden gezet en dat zij daadwerkelijk beschikbaar komen wanneer dat nodig is. De fondsen moeten in volledige transparantie worden beheerd om de nodige middelen voor een hoog niveau van nucleaire veiligheid bij de ontmanteling en het beheer van radioactieve afvalstoffen te waarborgen. Informatie over de financiering van ontmanteling kan niet worden beperkt op grond van vertrouwelijkheids-overwegingen. Binnen de EU moet onderzoek gebeuren naar de voordelen van geharmoniseerde methodologieën voor de financiering van ontmanteling. Bij een dergelijk onderzoek moet rekening worden gehouden met de diverse strategieën in de lidstaten en moet vermeden worden dat veiligheid en beveiliging in het gedrang komen. In het geval van de bouw van nieuwe centrales moet een gemeenschappelijke aanpak op rigoureuze wijze worden nagestreefd.

De Commissie moet met name de aandacht toespitsen op de adequaatheid van de financiering, de financiële zekerheid daarvan en de afschermingsmaatregelen die vereist zijn om te waarborgen dat de bijeengebrachte middelen uitsluitend worden gebruikt voor het doel waarvoor zij zijn bestemd. Wanneer in de toekomst nieuwe centrales worden gebouwd, moet worden gestreefd naar een gemeenschappelijke methodologie, maar bij de momenteel in bedrijf zijnde systemen moeten de werkzaamheden van de Commissie zijn toegespitst op onafhankelijke evaluatie en rapportering.

In het werkdocument dat dit verslag begeleidt is een tabel opgenomen met de momenteel geaccumuleerde middelen, afgezet tegenover de totale aansprakelijkheid en de operationele levensduur van de installatie. De inhoud van dit werkdocument is gebaseerd op de door de lidstaten verstrekte informatie, verzameld via sinds 2004 ondernomen referentiestudies. De lidstaten wordt verzocht wanneer nodig de verstrekte informatie te corrigeren, terwijl de Commissie het document op gezette tijden zal actualiseren.

Het begeleidende werkdocument zal worden gebruikt als basis voor toekomstige verdere raadplegingen van deskundigen uit de lidstaten.

Bronnen voor de informatie in dit verslag zijn te vinden in het werkdocument van de Commissiediensten: 'EU decommissioning funding data'¹⁰.

¹⁰ SEC(2007) 1654.