



Bruxelles, den 8.3.2013
COM(2013) 121 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**om anvendelse af de finansielle ressourcer beregnet til nedlæggelse af nukleare anlæg,
brugt brændsel og radioaktivt affald**

{SWD(2013) 59 final}

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**om anvendelse af de finansielle ressourcer beregnet til nedlæggelse af nukleare anlæg,
brugt brændsel og radioaktivt affald**

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	INDLEDNING	3
1.1.	BAGGRUND	3
1.2.	METODOLOGI	3
2.	NUVÆRENDE FINANSIERINGSPRAKSIS I LYSET AF KOMMISSIONENS HENSTILLING	5
2.1.	NEDLÆGGELSE AF NUKLEARE ANLÆG	5
2.1.1.	Nedlæggelse og affaldsforvaltning	5
2.1.2.	Princippet om, at forureneren betaler	5
2.1.3.	Fuldstændigheden af de finansielle ressourcer (herunder affaldsforvaltning)	6
2.2.	INSTITUTIONELLE OG PROCEDUREMÆSSIGE ASPEKTER	6
2.2.1.	Euratomtraktatens artikel 41: Forslag til nedlæggelsesfinansieringsordning	6
2.2.2.	Nationalt organ	6
2.3.	NEDLÆGGELSESFONDE	7
2.3.1.	Fondenes tilstrækkelighed og oprindelse	7
2.3.2.	Fondstype, kontrol med brug og gennemgang	8
2.3.3.	Nye nukleare anlæg	8
2.4.	SKØN OVER NEDLÆGGELSE SOMKOSTNINGER	8
2.4.1.	Separat beregning af omkostninger til teknisk nedlæggelse og affaldsforvaltning	8
2.4.2.	Omkostningsberegninger og tilstrækkelighed	9
2.4.3.	Anlægsspecifikke omkostningsskøn	9
2.5.	ANVENDELSE AF NEDLÆGGELSESFONDE	9
2.5.1.	Anvendelse efter hensigten og gennemsigthed	9
2.5.2.	Forsvarlig risikoprofil	10
2.5.3.	Utilstrækkelige fondsforvaltningsresultater	10
2.5.4.	Ikke-kommercielle nukleare anlæg	10
3.	KONKLUSIONER OG UDSIGTER	10

1. INDLEDNING

1.1. BAGGRUND

I oktober 2004 forelagde Kommissionen sin første rapport til Europa-Parlamentet om anvendelsen af de finansielle ressourcer beregnet til nedlæggelse af kernekraftværker¹. 2004-rapporten, der generelt blev godt modtaget, førte til en initiativbetænkning² fra Europa-Parlamentet. I denne betænkning erkendte man, at nedlæggelse var et komplekst spørgsmål, og at en mere dybtgående overvejelse var nødvendig for at forstå de enkelte medlemsstaters finansieringsmekanismer.

I 2006 vedtog Kommissionen en henstilling³ om de finansielle ressourcer til nedlæggelse af nukleare anlæg efter en omfattende dialog med eksperter i medlemsstaterne på baggrund af den foreliggende ekspertise på området. I december 2007 forelagde den sin anden rapport for Europa-Parlamentet og Rådet⁴ og sammenholdt de nukleare EU-operatørers og medlemsstaternes finansieringspraksis med de kriterier, der var angivet i Kommissionens henstilling.

En af konklusionerne i den anden rapport var, at der var behov for mere detaljerede og bedre strukturerede oplysninger fra medlemsstaterne. Resultatet af denne proces var de retningslinjer og det spørgeskema, der har dannet grundlag for nærværende rapport, som beskrevet nedenfor i næste kapitel.

Denne rapport analyserer endnu ikke konsekvenserne af Rådets direktiv 2011/70/Euratom af 19. juli 2011, der fastsætter en fællesskabsramme for ansvarlig og sikker håndtering af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald⁵, men den er ligesom tidligere baseret på det løbende arbejde, der udføres af medlemsstaterne og Kommissionen med henblik på at gennemføre henstillingen, især inden for Gruppen for Nedlæggelsesfinansiering. Den søger at fremlægge en samlet oversigt over situationen i medlemsstaterne. Den ser især på de fremskridt, der er sket i tilpasningen af de nationale ordninger for finansiering af nedlæggelse og affaldsforvaltning til Kommissionens henstilling.

1.2. METODOLOGI

I 2004 nedsatte Kommissionen en ad hoc-ekspertgruppe, Gruppen for Nedlæggelsesfinansiering. Gruppen blev formelt introduceret ved henstillingen fra 2006. Dens opgave er at bistå Kommissionen med:

- at fremme en klar forståelse af nedlukningspolitikkerne og -strategierne og de dermed forbundne opgaver og aktiviteter
- at fremskaffe en opdateret viden om nedlukningsomkostninger og forvaltningen af hensættelserne/fondene
- at undersøge mulighederne for yderligere samarbejde og harmonisering på europæisk plan.

Gruppen er det eneste organ i EU, der bringer medlemsstaterne og Kommissionen sammen med henblik på fælles overvejelse og drøftelse af spørgsmål vedrørende nedlæggelsesfinansiering. Derfor har hverken ENSREG (European Nuclear Safety Regulators

¹ Rapport om anvendelsen af de finansielle ressourcer beregnet til nedlæggelse af kernekraftværker, KOM(2004) 719 endelig af 26.10.2004.

² Europa-Parlamentets betænkning om anvendelsen af de finansielle ressourcer beregnet til nedlæggelse af kernekraftværker (2005/2027(INI)), P6_TA-PROV(2005)0432.

³ EUT L 330 af 28.11.2006.

⁴ KOM(2007) 794 endelig af 12.12.2007,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0794:FIN:DA:PDF>

⁵ EUT L 199 af 2.8.2011, s. 48, i det følgende benævnt "direktivet om nukleart affald".

Group) eller ENEF, Det Europæiske Kerneenergiforum, dannet undergrupper, der udelukkende behandler spørgsmål vedrørende nedlæggelse.

Konklusionerne i den anden rapport fremhævede fordelene ved at undersøge harmoniserede fremgangsmåder for nedlæggelsesfinansiering i EU under hensyntagen til forskellene i medlemsstaternes strategier.

Sammen med Kommissionen udviklede de nationale eksperter i Gruppen for Nedlæggelsesfinansiering retningslinjer, som går i dybden med de forskellige aspekter af nedlæggelsesfinansiering for at opbygge en fælles forståelse af Kommissionens 2006-henstilling³ om nedlæggelsesfinansiering. På basis af disse retningslinjer udarbejdede gruppen og Kommissionen et spørgeskema til medlemsstaterne.

Spørgeskemaet blev sendt ud til alle medlemsstater i september 2010, og størstedelen af medlemsstaterne returnerede det udfyldte dokument i løbet af de første måneder af 2011. En indledende drøftelse af resultaterne fandt sted i Gruppen for Nedlæggelsesfinansiering den 16. marts 2011. Indsamlingen af svar fortsatte i resten af 2011. Nogle medlemsstater blev også bedt om enkeltvis at tydeliggøre eller udfylde visse data, der blev anset for uklare, eller som manglede.

På Gruppens møde den 12. marts 2012 blev det første udkast til arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene drøftet i detaljer. Et flertal af de lande, der bistod ved mødet, kom med ajourføringer, rettelser og tilføjelser til udkastet til dokumentet, især med hensyn til det kapitel, der beskriver deres respektive nuværende nedlæggelsesfinansieringsordninger.

I det følgende afsnit sammenholdes uddrag af 2006-henstillingen og retningslinjerne med status for nedlæggelsesfinansiering i medlemsstaterne, som den afspejles i svarene på spørgeskemaet og de senere oplysninger. De nummererede afsnit følger logikken i 2006-henstillingen og opsummerer de oplysninger, der er modtaget fra medlemsstaterne under forløbet om de vigtigste bestemmelser i henstillingen.

2. NUVÆRENDE FINANSIERINGSPRAKSIS I LYSET AF KOMMISSIONENS HENSTILLING

2.1. NEDLÆGGELSE AF NUKLEARE ANLÆG

2.1.1. Nedlæggelse og affaldsforvaltning

Alle medlemsstater er enige i princippet om, at nukleare anlæg skal nedlægges efter permanent lukning, og at der skal tages passende højde for affaldsforvaltningen. De har imidlertid valgt helt forskellige måder at opnå dette på: Nogle medlemsstater ønsker omgående nedlæggelse, mens andre foretrækker at udskyde nedlæggelsen til efter en indledende periode med sikker indkapsling. Med hensyn til anlæggets sluttilstand sigter nogle mod en sluttilstand som "Greenfield" (grønt område) og andre mod "Brownfield" (forladt industrigrund). Da det er dyrere at opnå tilstanden "Greenfield", er det nødvendigt at samle flere ressourcer i løbet af anlæggets levetid.

I henhold til Kommissionens henstilling fra 2006 skal hver enkelt nukleare anlæg omfattes af en nedlæggelsesstrategi, der er afstemt med en nedlæggelsespolitik. Begge planer findes i de fleste medlemsstater. I nogle medlemsstater er strategien og planen i princippet etableret, mens de nøjagtige detaljer endnu ikke er fastlagt. Kun med detaljeret planlægning kan det sikres, at der samles tilstrækkelige midler.

2.1.2. Princippet om, at forureneren betaler

Alle medlemsstater er enige i princippet om, at forureneren betaler. I de medlemsstater, der har kommercielle nukleare aktiviteter, er der etableret omfattende ordninger, som forpligter tilladelsesindehaveren til at samle tilstrækkelige finansielle midler, inden anlæggenes levetid er slut, så de er til stede, når der er behov for dem til nedlæggelse af faciliteterne.

De individuelle forpligtelser skal klart fastlægges for de enkelte nukleare anlæg. I alle medlemsstater fremgår det tydeligt, at tilladelsesindehaveren er ansvarlig, og også hvem tilladelsesindehaveren er.

Siden den sidste rapport om nedlæggelsesfinansiering er der sket opmuntrende fremskridt med hensyn til gennemførelsen af denne henstilling. Der er nu generel enighed om de mål, som vil gøre det muligt for Kommissionen fremover at tage sig mere af detaljerne i finansieringsordningerne.

Nylige eksempler på god praksis:

- I Holland indførtes der ved den seneste revidering af loven om kerneenergi, der har været i kraft siden april 2011, en klar juridisk forpligtelse til at etablere en nedlæggelsesfond, som fuldt ud dækker nedlæggelsesomkostningerne. Mens der tidligere var en forståelse af, at princippet om at forureneren betaler, gælder, og fonde blev etableret på frivillig basis, er det nu en klar juridisk forpligtelse.
- I Frankrig, hvor en sådan lovgivning blev vedtaget i 2006, er der nu konkrete planer om også at etablere en fond til nedlæggelse af de statsfinansierede forskningsanlæg.
- I Spanien har lovændringer, der er indført for nylig, desuden betydet et yderligere skift i finansieringen af nedlæggelse fra en almen afgift til bidrag fra tilladelsesindehaveren.

2.1.3. Fuldstændigheden af de finansielle ressourcer (herunder affaldsforvaltning)

Affaldsforvaltningsomkostninger skal også ses som en del af nedlæggelsesaktiviteterne.

Man kan sige, at spørgsmålet håndteres af alle medlemsstaterne, og at der findes separate beregninger i hele EU. Især findes der for de medlemsstater, der har omfattende kommercielle

nukleare programmer, troværdige, solide metoder til omkostningsberegning, som dækker alle aspekter vedrørende nedlæggelsesaktiviteter. Det samme gælder i princippet omkostningerne i forbindelse med forvaltning af atomaffald, dog med en højere grad af usikkerhed fordi de fleste lande befinder sig på et tidligt stadie i forberedelsen med hensyn til endelig deponering.

Nogle medlemsstater har etableret separate finansieringsordninger for nedlæggelse og for affaldsforvaltning.

2.2. INSTITUTIONELLE OG PROCEDUREMÆSSIGE ASPEKTER

2.2.1. Euratomtraktatens artikel 41: Forslag til nedlæggelsesfinansieringsordning

Princippet om meddelelse af nedlæggelsesfinansieringsordningen inden for rammerne af den meddelelsesprocedure, der er fastlagt i Euratomtraktatens artikel 41, er generelt blevet respekteret i de seneste meddelelser til Kommissionen. Meddelelsen har dog ikke altid omfattet en fuldt udviklet nedlæggelsesfinansieringsordning, der er indarbejdet i lovgivningen. Dette vil kræve en beskrivelse af investeringsprojekterne og den planlagte nedlæggelsesfinansieringsordning (beløb, plan for placering af aktiverne i fonden, regler for fondsforvaltning mv.).

For alle fremtidige meddelelser efter artikel 41 forventes en sådan detaljeret beskrivelse, som minimum i form af et lovforslag. Det vil give mulighed for at høre Gruppen for Nedlæggelsesfinansiering vedrørende forslaget.

Denne henstilling henviser udtrykkeligt til Gruppen for Nedlæggelsesfinansiering og tillægger den en rolle. Den danner grundlag for gruppens arbejde: Det kommissorium og de kriterier, som Gruppen til Nedlæggelsesfinansiering bør komme med en udtalelse om, skal udarbejdes inden for Gruppen på basis af et forslag fra Kommissionen.

2.2.2. Nationalt organ

Det nationale organ skal besidde både teknisk og økonomisk ekspertise for at kunne udføre sine funktioner.

Nationale organer med ekspertviden findes i langt de fleste medlemsstater. I de mest komplicerede tilfælde er der oprettet en dedikeret organisation, som har fået til opgave at føre uafhængig kontrol med fonden. I andre medlemsstater udføres de nationale organers funktioner af det kompetente ministerium eller af højt specialiserede uafhængige revisorer.

I nogle tilfælde er der mulighed for forbedring med hensyn til klarhed over graden af uafhængighed af operatøren og med hensyn til spørgsmålet om, hvem der faktisk udfører kontrolfunktionerne uafhængigt af fonden. Generelt skal spørgsmålet om det nationale organs uafhængighed behandles grundigere i det fremtidige arbejde i Gruppen for Nedlæggelsesfinansiering og i gruppens fremtidige rapporter.

Alle nationale organer har bemyndigelse til at håndhæve afhjælpende foranstaltninger, særligt i tilfælde af mangel på ressourcer. Tilladelsesindehavere har generelt en forpligtelse til at dække mangel på ressourcer, hvis det nationale organ konstaterer en sådan mangel.

Alle nationale organer foretager periodisk kontrol af skøn over nedlæggelsesomkostningerne. Hyppigheden af kontrollen er som minimum hvert femte år, men ofte foretages hyppigere kontrol.

Det nationale organ har en vigtig rolle at spille i gennemgangen af fondens tilstrækkelighed og omfanget af nedlæggelsesforpligtelserne. Hvis nedlæggelsesomkostningerne stiger i anlæggets levetid, holdes operatøren ansvarlig for disse øgede omkostninger og skal øge betalingerne til fonden tilsvarende. Medlemsstaterne tager allerede dette punkt meget alvorligt. For at skabe øget tillid anbefales det, at de nationale organer spiller en endnu mere

fremtrædende rolle på dette område (f.eks. ved hyppigere gennemgang eller hurtigere gennemførelse af afhjælpende foranstaltninger).

2.3. NEDLÆGGELSESFONDE

2.3.1. Fondenes tilstrækkelighed og oprindelse

Systemerne i alle medlemsstater med kommercielle nukleare aktiviteter er baseret på modellen med etablering af tilstrækkelige nedlæggelsesfonde ud fra de indtægter, der opnås fra driften i deres levetid.

Generelt synes akkumuleringshastigheden indtil nu at være tilstrækkelig. De fleste medlemsstater med kommercielle nukleare programmer har samlet betydelige ressourcer, og nogle nærmer sig endda det forudsete nødvendige beløb. Hvor de indsamlede beløb som en del af det nødvendige samlede beløb sakker bagud i forhold til det, der er forudset for dette stadie af anlæggets levetid, kan det skyldes igangværende forhandlinger om forlængelse af levetiden. Forventningen om en forlængelse af levetiden bør dog ikke føre til en ringere indsamlingsindsats.

Tidsrammen for opbygningen af fondene strækker sig typisk over hele den forventede udnyttelsesperiode. Kortere perioder udelukkes ikke og udgør et middel til sikring mod uforudsete tilfælde såsom tidlig lukning.

I tilfælde af tidlig lukning, som skyldes politiske beslutninger, er det normalt op til den ansvarlige regering at dække den deraf følgende ressourcemangel i fonden. I tilfælde af ulykker gælder de internationale ansvarsregler, der er baseret på de respektive internationale konventioner.

I nogle medlemsstater er der af historiske grunde undtagelser fra reglen om, at midler skal indsamles fra indtægter, der stammer fra nukleare aktiviteter: Dette kan skyldes en tidlig nedlæggelse (folkeafstemning efter Chernobyl-ulykken), ingen eksisterende midler forud for optagelse i EU eller operatørens konkurs. Hvor EU har etableret et system af fonde, hvorfra nedlæggelsen af de pågældende anlæg støttes, forbliver det ikke desto mindre i sidste ende tilladelsesindehaverens og den respektive stats ansvar at indsamle midlerne til nedlæggelse og affaldsforvaltning. Der kræves i denne henseende en ekstra indsats, hvor midlerne ikke er tilstrækkelige til at dække de samlede nedlæggelsesomkostninger.

Med undtagelse af de nævnte historiske tilfælde skal finansieringsordningen for alle andre nukleare anlæg være fuldt på linje med henstillingen og direktiv 2011/70/Euratom med hensyn til affaldsforvaltning.

Nedlæggelsesordningen for nukleare anlæg, der ejes af Kommissionen i henhold til Euratomtraktaten (Det Fælles Forskningscenters nukleare anlæg), er genstand for regelmæssige særlige meddelelser til Europa-Parlamentet og Rådet. Nedlæggelsesfonde administreres af Det Fælles Forskningscenter på basis af en flerårig plan, der er godkendt af budgetmyndigheden.

Eksempel på god praksis:

- Finland og Sverige kan her nævnes som eksempler på, at de midler, der er indsamlet indtil nu i en adskilt fond, er tilstrækkelige.

2.3.2. Fondstype, kontrol med brug og gennemgang

Medlemsstaterne har vedtaget deres modeller ud fra følgende grundtyper:

- Den adskilte interne fond, der administreres af anlæggets operatør som et separat budget, hvis midler kun anvendes til nedlæggelses- og affaldsforvaltningsformål og er underlagt

det nationale organs kontrol. Fonde af denne type findes f.eks. i Frankrig, Belgien og Tjekkiet.

- Den adskilte eksterne fond, dvs. ekstern i forhold til anlæggets operatør, findes i Finland og Sverige, hvor den også er ekstern i forhold til statsbudgettet, og i Ungarn, Rumænien, Slovakiet og Bulgarien. I disse medlemsstater befinder fondene sig på en eller anden måde inden for statsbudgettet.
- Ikke-adskilte interne fonde findes i Tyskland, hvor handelsloven kræver, at virksomheder, der driver nukleare anlæg, skal opbygge betydelige reserver i deres statusopgørelse til dækning af fremtidige omkostninger i forbindelse med nedlæggelse og affaldsforvaltning.

En adskilt fond er den anbefalede løsning, men der kan også opbygges et sikkert system med velkontrollerede ikke-adskilte fonde. Hvor de finansielle midler, der indsamles af adskilte fonde, lånes tilbage til tilladelsesindehaverne, er det nødvendigt med en højere grad af kontrol fra et uafhængigt organ.

I sin gennemgang skal det nationale organ være helt uafhængigt af operatøren og have den nødvendige bemyndigelse til at sikre, at eventuelle foreslåede afhjælpende foranstaltninger gennemføres. Der kan rejses tvivl om en sådan bemyndigelse, hvis repræsentanter for tilladelsesindehaveren har ret til at nominere repræsentanter til bestyrelsen for det nationale organ, som det er tilfældet i nogle medlemsstater.

2.3.3. *Nye nukleare anlæg*

Medlemsstater, der ikke i øjeblikket har en fuldt funktionsdygtig finansieringsordning, og som planlægger at bygge nye nukleare anlæg, særligt atomkraftværker, skal indføre love, der etablerer en robust nedlæggelsesfinansieringsordning, senest når beslutningen om at investere træffes.

De seneste eksempler på nye finansieringsordninger:

- I Det Forenede Kongerige vil der blive oprettet en ekstern og adskilt fond til fremtidigt nybyggeri.
- Litauen, som har besluttet at bygge et nyt atomkraftværk tæt på en tidligere atomkraftværksgrund, er nu ved at udvikle en finansieringsordning.
- Polen har for nylig vedtaget lovgivning om nedlæggelsesfinansieringsordningen, i god tid inden der skal træffes en beslutning om bygning af de(t) planlagte atomkraftværk(er).

2.4. SKØN OVER NEDLÆGGELSE SOMKOSTNINGER

2.4.1. *Separat beregning af omkostninger til teknisk nedlæggelse og affaldsforvaltning*

Separat omkostningsberegning i forbindelse med nedlæggelse af et anlæg og affaldsforvaltning er et accepteret princip i alle medlemsstater, hvoraf nogle har etableret generelle, men separate fonde til nedlæggelse og affaldsforvaltning.

Beregningen af omkostningerne i forbindelse med forvaltning af atomaffald kan dog indebære en højere grad af usikkerhed end beregningen af nedlæggelsesomkostningerne på grund af det tidlige stadie i planlægningen af den endelige deponering.

Gennemførelsen af Rådets direktiv 2011/70/Euratom af 19. juli 2011, som fastlægger en fællesskabsramme for ansvarlig og sikker håndtering af brugt nukleart brændsel og

radioaktivt affald⁶, skal føre til betydelige fremskridt i den økonomiske planlægning med hensyn til affaldsforvaltningsomkostninger.

2.4.2. *Omkostningsberegninger og tilstrækkelighed*

Som nævnt ovenfor har Kommissionen sammen med Kerneenergiagenturet NEA udviklet og forslået ”Yellow book”-metoden til beregning af nedlæggelsesomkostninger som hjælp til metoden til udarbejdelse af omkostningsskøn. Selv om den stærkt anbefales til beregninger eller benchmarking, er det ikke en obligatorisk procedure, men den kan være en hjælp til at orientere om og underbygger metodikken i nogle lande. Rapporten ”International Structure for Decommissioning Costing” (ISDC), der blev offentliggjort i 2012 af OECD/NEA (NEA nr. 7088), har for nylig opdateret og erstattet ”den gule bog”. Der findes endnu ikke noget tilsvarende for vurdering af omkostningerne i forbindelse med atomaffald.

Det fremgår ikke klart i alle medlemsstater, om det nationale organ gennemgår alle omkostningsskøn, hvilket bør være tilfældet. Kommissionen vil fortsat følge situationen.

2.4.3. *Anlægsspecifikke omkostningsskøn*

For at tage højde for termen ”anlægsspecifik” og for at styrke nøjagtighed og gennemsigtighed skal omkostningerne for flere nukleare anlægsenheder fordeles på de enkelte enheder. En ”koordineret anlægsstrategi” i forbindelse med omkostninger kan anvendes, hvor det er relevant.

Der er en generel tendens til, at medlemsstaterne bevæger sig fra overordnede til anlægsspecifikke omkostningsskøn. De fleste medlemsstater overholder allerede dette kriterium fuldt ud, hvilket er en meget positiv udvikling.

2.5. ANVENDELSE AF NEDLÆGGELSESFONDE

2.5.1. *Anvendelse efter hensigten og gennemsigtighed*

Nedlæggelsesfonde bør kun anvendes til det specifikke formål, de er oprettet til, som det er defineret i den endelige nedlæggelsesplan, og ikke til noget andet formål. Det nationale organ har en vigtig funktion i nedlæggelsesfasen med at overvåge og sikre, at midlerne anvendes korrekt.

På dette punkt er svarene på både spørgeskemaet og de efterfølgende anmodninger om oplysninger ikke tilstrækkeligt detaljerede. Det kan muligvis skyldes, at hovedparten af fondene endnu ikke er kommet til udbetalingsfasen. Det er nødvendigt at følge denne problemstilling tæt fremover.

Eksempler på god praksis i denne forbindelse:

- I Sverige, hvor den nationale fond på sit websted hvert år offentliggør en meget detaljeret rapport med alle relevante oplysninger på henholdsvis svensk og engelsk: <http://www.karnavfallsfonden.se/>.
- Webstedet for den britiske Nuclear Decommissioning Authority, <http://www.nda.gov.uk/>, indeholder lignende oplysninger.

2.5.2. *Forsvarlig risikoprofil*

Med henblik på en forsvarlig sikkerhedsprofil bør aktiver med lav risiko foretrækkes. Aktiver med høj risiko skal ikke helt udelukkes, men risikoeksponeringen skal begrænses. Forvaltningsstrategien skal sigte mod et beløb, der svarer til de fulde

⁶ EUT L 199 af 2.8.2011, s. 48.

nedlæggelsesomkostninger, og sørge for, at midlerne er til rådighed, når de skal bruges, under det nationale organs kontrol.

Der bør opnås et tilfredsstillende afkast på kapitalen uden unødvendig risiko: I nogle medlemsstater kan fonden udlåne maksimalt 75 % af kapitalen til operatøren, som betaler en rente, der fastsættes af myndighederne. I andre stater skal fonden altid dække de diskonterede hensættelser, og brugbare aktiver fastsættes ved dekret. Operatørerne kan så frit træffe beslutninger på dette grundlag. I ét tilfælde har fonden restriktioner med hensyn til brugbarheden af visse aktiver og skal sigte mod det højest mulige afkast på disse betingelser. I en række medlemsstater er fonden placeret under eller oprettet af finansministeriet i de pågældende stater. I disse tilfælde fremgår det ikke klart af svarene på spørgeskemaet, hvordan kapitalen er investeret.

Mange medlemsstater kræver, at fondene i vidt omfang investerer i statsobligationer. De seneste begivenheder på de finansielle markeder har sået alvorlig tvivl om sikkerheden ved statsobligationer, og det kan være tilrådeligt at se på de underforståede antagelser, der ligger til grund for den nuværende lovgivning på dette område.

Som et muligt eksempel på god praksis inden for fondsinvesteringer kan her nævnes Frankrig, hvor der findes meget detaljerede regler om brugbare klasser af aktiver, og hvor en gennemgang er på vej.

2.5.3. *Utilstrækkelige fondsforvaltningsresultater*

Hvis der opdages en mangel i fondens værdi i forhold til nedlæggelsesforpligtelserne, bør det give anledning til, at der omgående træffes afhjælpende foranstaltninger til implementering på kort sigt. I denne sammenhæng er den årlige gennemgang af de akkumulerede midler og det nationale organs gennemgang af omkostningsskønnene yderst vigtige.

Princippet er vel implementeret i alle de medlemsstater, der har valgt at oprette interne fondsordninger. I alle tilfælde foretager det nationale organ periodisk kontrol for at opfylde dette væsentlige krav.

2.5.4. *Ikke-kommercielle nukleare anlæg*

De anlæg, der behandles her, er typisk statsejede servicefaciliteter såsom lægecentre, forskningscentre, isotopproduktionsfaciliteter og partikelacceleratorer. Da de typisk er statens ansvar, betales nedlæggelsen af dem via statsbudgettet. Ikke desto mindre skal der udarbejdes en endelig nedlæggelsesplan, som beskriver omfanget af forpligtelser og tilknyttede omkostninger. Alle medlemsstater, der har sådanne anlæg, har enten udarbejdet nedlæggelsesplaner eller er i gang med det.

3. KONKLUSIONER OG UDSIGTER

Siden forelæggelsen af den anden nedlæggelsesrapport i 2007 har det juridiske landskab ændret sig betydeligt på området for nedlæggelse og affaldsforvaltning med vedtagelsen af Rådets direktiv 2011/70/Euratom af 19. juli 2011, der fastsætter en fællesskabsramme for ansvarlig og sikker håndtering af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald⁷. Dette direktiv, som skal være gennemført i medlemsstaternes nationale lovgivning senest den 23. august 2013, fastlægger i artikel 9, at "Medlemsstaterne sikrer, at de nationale rammebestemmelser kræver, at der er tilstrækkelige finansielle ressourcer, når der er behov herfor til gennemførelse af nationale programmer, jf. artikel 11, navnlig til håndtering af brugt

⁷ EUT L 199 af 2.8.2011, s. 48.

nukleart brændsel og radioaktivt affald, under behørig hensyntagen til ansvaret hos producenten af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald.”

Dette princip, der også findes i henstillingen, er nu bindende lov, som skal gennemføres af alle medlemsstater. Nationale programmer for brugt brændsel og radioaktivt affald skal dække alle typer affald og alle stadier i forvaltningen, fra frembringelse til deponering, og skal indeholde et tilstrækkeligt detaljeret grundlag for skøn af langsigtede omkostninger, så det er muligt at samle tilstrækkelige midler til affaldsforvaltning. Forpligtelsen til at dække alle forvaltningsstadier lige fra frembringelse af affald og videre frem betyder, at en stor del af nedlæggelsesaktiviteterne også vil være dækket.

De nationale programmer bør give et detaljeret omkostningsskøn for alle trin i affaldsforvaltningen, helt frem til deponering, herunder tilknyttede aktiviteter såsom forskning og udvikling. De skal også indeholde oplysninger om finansieringen.

Hvis et nationalt program kun tager højde for langsigtet, midlertidig opbevaring, men ikke deponering, er der risiko for, at de sparede penge giver operatøren mulighed for at styrke sin markedsposition i forhold til konkurrenterne i medlemsstater, hvor finansieringen af et deponeringsanlæg er et obligatorisk element. En sådan situation kan ses som en klar konkurrenceforvridning. Nogle skøn kommer frem til en potentiel omkostningsfordel i størrelsesordenen 3,5-4,0 procent af de forventede samlede omkostninger⁸.

Direktivet indeholder også bindende regler vedrørende finansieringsordninger og gennemsigtighed, der også afspejler nogle grundlæggende principper i henstillingen. Artikel 10 om gennemsigtighed sikrer information af offentligheden og retten til at få mulighed for at deltage effektivt i beslutningsprocessen. Artikel 12 om nationale programmer indeholder en forpligtelse til, at programmerne skal omfatte omkostningsvurdering og gældende nationale ordninger samt en gennemsigtighedspolitik eller -proces.

Via forpligtelsen for medlemsstaterne til at ajourføre deres nationale programmer og underlægge dem peer-evalueringer øger direktivet gennemsigtigheden og kvaliteten af finansieringsmekanismerne for brugt brændsel samt forvaltning af radioaktivt affald og nedlæggelse.

Direktiv 2009/71/Euratom om nuklear sikkerhed⁹ er relevant i forbindelse med nedlæggelse, da dets anvendelsesområde omfatter alle civile nukleare anlæg, der drives med en tilladelse, herunder tilladelse til nedlæggelse af et nukleart anlæg. Det er endnu et afgørende skridt mod bindende regler for akkumulering af tilstrækkelige finansielle ressourcer til nedlæggelse af nukleare anlæg og til affaldsforvaltning. De udgør et stærkt grundlag for et fælles regelsæt og en stærk sikkerhedskultur i EU. Sammen med Kommissionens henstilling fra 2006 vil de fastlægge rammerne for det fortsatte arbejde med at forbedre situationen yderligere i alle medlemsstater med hensyn til tilstrækkelighed, tilgængelighed og sikkerhed hvad angår de finansielle ressourcer beregnet til nedlæggelse og affaldsforvaltning.

Selv efter den fulde gennemførelse af direktivet om nukleart affald vil Gruppen for Nedlæggelsesfinansiering fortsat skulle arbejde sammen med Kommissionen om at fremme en klar forståelse af nedlæggelsespolitikker og -strategier ved at sørge for opdateret viden om nedlæggelsesomkostningsskøn og forvaltning af fondene og ved at undersøge mulige veje frem med hensyn til yderligere samarbejde eller endda harmonisering.

⁸ ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE, Ledsagedokument til det reviderede forslag til RÅDETS DIREKTIV (Euratom) om forvaltning af brugt brændsel og radioaktivt affald KONSEKVENSANALYSE KOM(2010) 618, kapitel 2.3.3.

⁹ EUT L 172 af 2.7.2009, s. 218.

En række yderligere mulige problemstillinger i fremtiden blev drøftet på mødet i Gruppen for Nedlæggelsesfinansiering i marts 2012: Rapportering i henhold til henstillingen og direktivet om nukleart affald bør afstemmes: Efter den første rapportering i henhold til direktivet om nukleart affald vil en overvejelse af rapporteringen i henhold til henstillingen være nødvendig. Et andet vigtigt punkt i denne sammenhæng vil være overvejelse af, hvilken rolle Gruppen for Nedlæggelsesfinansiering skal spille i forhold til direktivet om nukleart affald, også i forbindelse med gennemførelsesprocessen og forbindelserne til ENSREG og ENEF. Der bør udarbejdes et revideret mandat til Gruppen for Nedlæggelsesfinansiering i et samarbejde mellem gruppen og Kommissionen.

Et vigtigt punkt til fælles overvejelse kan være den lære, der kan uddrages af bank- og statsgældskriserne for nylig. Der er brug for en reaktion i alle medlemsstater på uroen på de finansielle markeder i de sidste par år, og et samarbejde inden for Gruppen for Nedlæggelsesfinansiering kan bidrage til mere robuste nedlæggelsesfinansieringer i fremtiden.