



Vers une approche communautaire de la sûreté nucléaire dans l'Union



Le paquet nucléaire

La Commission a proposé le 6 novembre 2002 une approche communautaire de la sûreté nucléaire dans l'Union européenne

Pourquoi une telle approche ?

Le Livre vert sur la sécurité d'approvisionnement énergétique, adopté par la Commission le 29 novembre 2000, a posé la question de la place du nucléaire parmi les autres sources d'énergie dans l'Union européenne. La politique engagée pour réduire les émissions de gaz polluants, leur "effet de serre" et leurs conséquences néfastes sur le climat, ainsi que l'élargissement prochain de l'Union à des pays équipés de centrales nucléaires souvent anciennes, ont mis en lumière un besoin objectif nouveau d'intervention communautaire dans ce secteur, indépendamment des choix de politique énergétique des Etats membres.

L'Union a adopté dans le cadre du Traité Euratom, signé en 1957, un dispositif législatif important dans le secteur de la radioprotection. Toutefois, si ce Traité Euratom a fixé comme priorité la sécurité de l'exploitation des installations nucléaires et des matières fissiles, il n'a établi aucune norme de **sûreté nucléaire ayant force de droit**.

Or il n'est aujourd'hui plus possible de considérer la sûreté nucléaire dans une perspective purement nationale. Seule une démarche commune peut garantir le maintien d'un haut niveau de sûreté nucléaire dans une Union élargie à vingt cinq , voire vingt-huit membres.

Dans la perspective de l'élargissement, le Conseil européen de Cologne, en juin 1999, a demandé à la Commission de veiller à l'application des normes de sûreté élevées en Europe centrale et orientale. Le Conseil européen de Laeken, en décembre 2001, a ensuite demandé à ce que des rapports de sûreté nucléaire lui soient régulièrement présentés. Un nouveau cadre de référence communautaire sur les normes de sûreté nucléaire s'avère dès lors indispensable. Il ne serait pas concevable que l'Union limite sa surveillance de la sûreté nucléaire aux nouveaux pays adhérents et ne l'exerce pas sur l'ensemble de l'Union élargie.

La base légale

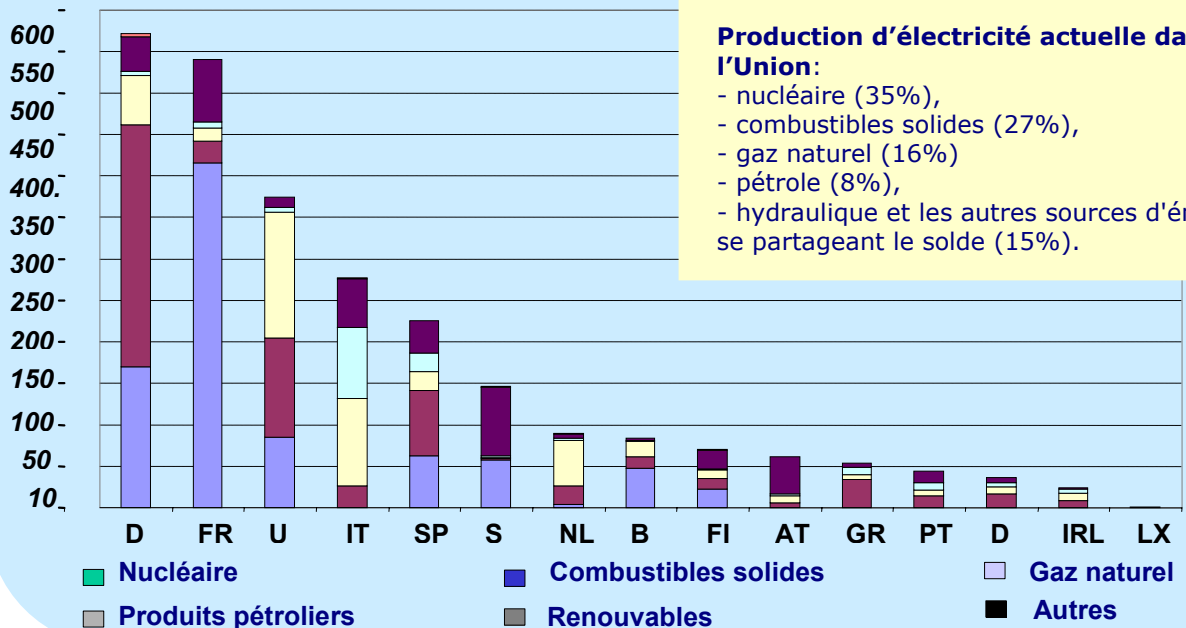
Une action communautaire en ce domaine doit s'appuyer sur une base juridique solide, offerte par les textes fondateurs. S'agissant d'un domaine touchant aux utilisations de l'énergie nucléaire, c'est tout naturellement dans le traité Euratom que la base juridique doit être recherchée. Les dispositions du traité concernant la protection sanitaire offrent un cadre général contenant intrinsèquement les éléments constituant la base légale de compétences communautaires en matière de sûreté nucléaire.

Au-delà des aspects purement juridiques, cette compétence est, par ailleurs, reconnue par le Conseil.



Production d'électricité par source d'énergie et par Etat membres en 2000

TWh



Dans le cadre de cette nouvelle approche, la Commission a proposé un ensemble de mesures destinées à renforcer la sûreté nucléaire.

Afin de doter l'Union, avant même son élargissement, d'une véritable approche communautaire de la sûreté nucléaire, la Commission a proposé un paquet de trois mesures traitant respectivement de la sûreté nucléaire et le démantèlement des installations obsolètes, de la gestion des déchets et du commerce des matières nucléaires avec la Russie.

1 Une directive sur la sûreté des installations nucléaires en exploitation et en démantèlement

Cette directive va instituer des **normes communes** de sûreté et des mécanismes de contrôle qui garantiront l'application de méthodes et de critères communs, ayant force de droit, dans l'ensemble de l'Europe élargie. Chaque Etat membre doit disposer d'une **autorité de sûreté** en mesure d'exercer ses activités en tout indépendance. Le socle de ces normes communes de sûreté est constitué par les normes existantes, par celles édictées par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et par celles élaborées depuis 25 ans par les autorités de sûreté nationales au sein de groupes de travail constitué par la Commission, et par la Western European Nuclear Regulators' Association (WENRA).

Les Etats membres et le nucléaire aujourd'hui

Sur huit Etats membres qui ont recours au nucléaire, cinq aujourd'hui ont adopté ou annoncé un moratoire.

La France, La Finlande et le Royaume-Uni ne se sont pas prononcés pour un arrêt du nucléaire, mais aucun réacteur, sauf éventuellement en Finlande, ne paraît devoir être construit dans les toutes prochaines années.

L'Italie est sortie du nucléaire à la suite du référendum de 1987.

L'Allemagne a annoncé sa décision d'arrêter ses derniers réacteurs en 2021 et en Belgique un accord politique envisage l'arrêt pour 2025.





Une approche communautaire de la sûreté des installations nucléaires en exploitation ou en cours de démantèlement doit, à l'instar des systèmes nationaux existants, comporter deux volets. D'une part, un ensemble de normes et, d'autre part, un mécanisme permettant d'en vérifier le respect et, le cas échéant, de sanctionner des manquements. Le contrôle communautaire s'attachera à vérifier la façon dont les autorités de sûreté s'acquittent de leur mission, il n'a pas pour vocation d'aller vérifier in situ les conditions de sûreté des installations nucléaires. La coordination des systèmes nationaux dans un cadre communautaires est le gage du maintien d'un haut niveau de sûreté des installations nucléaires.

Tous les deux ans, un rapport. La Commission aura par ailleurs l'obligation de publier tous les deux ans un rapport sur l'état de la sûreté nucléaire au sein de l'Union européenne.

Le nucléaire dans les pays candidats aujourd'hui

Les pays candidats, dont certains ont pris l'engagement vis-à-vis de l'Union européenne d'arrêter leurs réacteurs nucléaires peu sûrs, adoptent une position nuancée quant à d'autres choix par rapport au nucléaire en raison des conséquences sur leur économie.

Alors que la Turquie a reporté la construction d'une centrale nucléaire, la Pologne souhaite garder l'option ouverte. Il ne faut pas exclure que d'autres pays candidats envisagent l'éventualité de nouvelles centrales.

C'est pourquoi le problème de la sûreté des installations nucléaires des pays candidats et celui du déclassement des centrales impossibles à moderniser à des coûts raisonnables s'avèrent importants et doivent être attentivement examinés dans la perspective de leur adhésion à l'Union.

En même temps la directive va **garantir des ressources financières adéquates pour les fonds de démantèlement** nécessaires. De nombreuses installations nucléaires dans l'Union arrivent en fin de leur vie d'exploitation et, dans les pays candidats, huit réacteurs devront être fermés d'ici 2009. Des ressources financières suffisantes doivent être disponibles pour assurer la sûreté de leur démantèlement. A cette fin, la proposition de directive définit **des règles communautaires de constitution, de gestion et d'utilisation des fonds** de démantèlement dotés d'une personnalité juridique propre distincte de celle de l'exploitant nucléaire à même de garantir leur disponibilité et l'adéquation des ressources pour que les opérations de démantèlement se réalisent dans des conditions qui protègent les populations et l'environnement des radiations ionisantes. Elle prévoit que les fonds de démantèlement constitués par les exploitants soient organisés séparément des autres ressources financières dont ils disposent. Ces fonds de démantèlement doivent, en effet, être mobilisables au moment voulu.

Le Programme PHARE

La Communauté, par l'intermédiaire du Programme PHARE, finance depuis des années des projets dans le secteur nucléaire des pays candidats, dont plusieurs ont trait aux activités de mise à l'arrêt définitif: traitement de déchets, stockage de combustible, planification des activités entre autres.

Les coûts du démantèlement dans les pays candidats

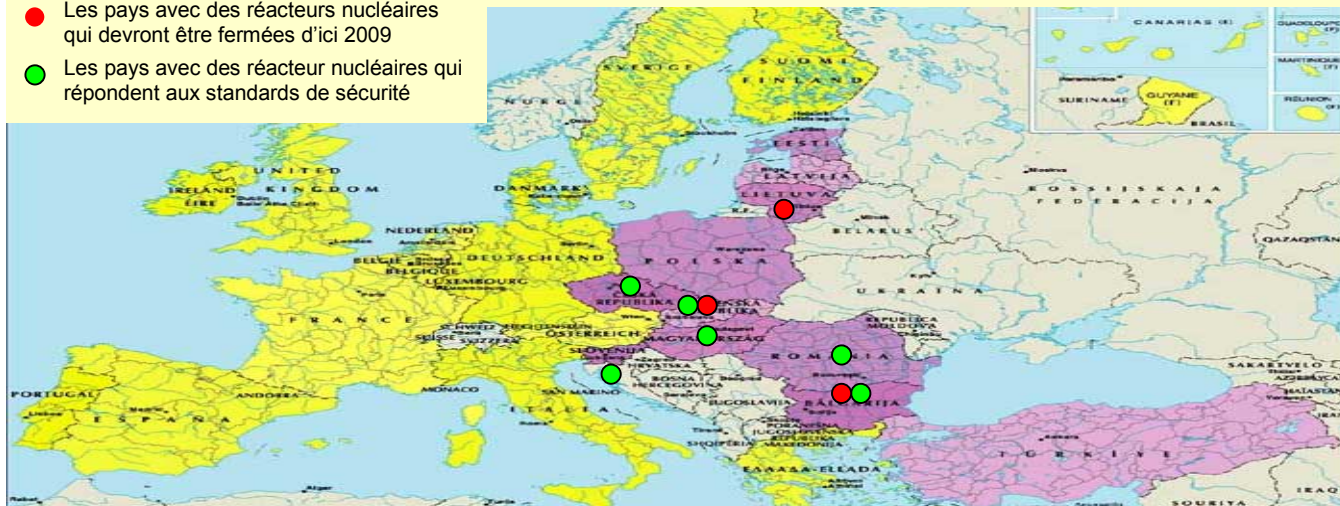
Pour les trois pays concernés (Lituanie, Bulgarie et Slovaquie) par la fermeture anticipée des centrales nucléaires, il apparaît clairement que les fonds nationaux constitués à cette fin ne disposeront pas de ressources suffisantes pour faire face à la totalité des travaux nécessaires par le démantèlement complet des installations. Cependant, la situation est différente pour chaque pays. La Commission n'est pas en mesure de prendre des engagements au-delà de 2006, bien que ce soit dans les années suivantes que les besoins les plus importants de financement apparaîtront, compte tenu des calendriers de démantèlement esquissés.



Sept des douze prochains pays adhérents disposent ensemble de 22 réacteurs nucléaires. L'élargissement a mis en lumière un besoin objectif nouveau d'intervention communautaire dans le secteur nucléaire et cela indépendamment des choix de politique énergétique faits ou qui pourraient être faits ultérieurement par les nouveaux comme par les anciens Etats membres de l'UE.

Les centrales nucléaires dans les pays candidats

- Les pays avec des réacteurs nucléaires qui devront être fermés d'ici 2009
- Les pays avec des réacteur nucléaires qui répondent aux standards de sécurité



2 Une directive sur les déchets radioactifs

Cette directive va contribuer à apporter une réponse claire, transparente et dans un délai raisonnable à la question du traitement des déchets radioactifs. La proposition privilégie l'**enfouissement géologique** des déchets, la technique la plus sûre en l'état actuel des connaissances. Elle prévoit que les Etats Membres de l'Union adoptent, selon un calendrier préétabli, des **programmes nationaux de stockage** des déchets radioactifs en général et des stockages en profondeur des déchets de haute activité en particulier. Pour les déchets de haute activité le choix du site de stockage (national ou régional) devra être arrêté au plus tard en 2008 et devra être opérationnel au plus tard en 2018. Pour les déchets de faible activité et à vie courte, le stockage devra être réalisé au plus tard en 2013. Afin d'accroître également la coordination et l'effort financier en faveur de la recherche, la Commission entend proposer ultérieurement la création d'une entreprise commune chargée de gérer et d'orienter les fonds de recherche de gestion des déchets radioactifs du Centre Commun de Recherche, des Etats membres et des entreprises.

3 Un projet de décision autorisant la Commission à négocier un accord Euratom-Fédération de Russie sur le commerce des matières nucléaires

Depuis 1992, l'Agence d'Approvisionnement Euratom a du mettre en place une politique de diversification des sources d'approvisionnement afin d'éviter une dépendance excessive vis-à-vis de la Fédération de Russie. Cet accord devra préserver l'intérêt des consommateurs européens et la viabilité des industries européennes, notamment de celles de l'enrichissement.

Les caractéristiques des réacteurs de la majorité des pays candidats et les relations commerciales d'approvisionnement entretenues avec la Fédération de Russie ont fait apparaître sous un nouveau jour les difficultés existantes et jamais résolues du commerce de produits fissiles entre l'Union et la Fédération de Russie qui est un fournisseur important de matières nucléaires (uranium naturel et services d'enrichissement).

Les accords de démantèlement des armes nucléaires, mais surtout la perspective de l'élargissement à des pays dotés de centrales nucléaires de type soviétique et dont le fournisseur de combustible est presque exclusivement la Russie, amènent à revoir dans une perspective de long terme la politique actuelle d'approvisionnement.

Pour l'Union européenne, c'est également le moment opportun de faire valoir auprès des autorités russes que l'ouverture des négociations sur le commerce des matières nucléaires devrait parallèlement permettre d'engager des discussions concrètes sur la sûreté des centrales de première génération encore en fonctionnement en Russie.





Le nouvel accord devra tenir compte des nouvelles conditions du marché dans l'Union élargie. Pour l'Union européenne c'est également le moment opportun de faire valoir auprès des autorités russes que l'ouverture des négociations sur le commerce de matières nucléaires devrait parallèlement permettre d'engager des discussions concrètes sur la sûreté des centrales russes de première génération encore en exploitation en Russie.

Les compétences communautaires sur l'approvisionnement et le contrôle de sécurité EURATOM ?

Le Traité Euratom définit les contours de la compétence globale de l'Union sur tout le cycle du combustible, qu'il s'agisse des matières nucléaires comme des déchets.

Les activités nucléaires civiles sont régies dans l'Union européenne par le traité Euratom signé en 1957. Il a créé une Agence d'Approvisionnement chargée de veiller à l'approvisionnement régulier et équitable des utilisateurs européens en matières nucléaires, ainsi qu'un organe de contrôle de sécurité chargé de vérifier que les matières nucléaires ne sont pas détournées des usages déclarés. 250 inspecteurs sont assignés à cette tâche. Le dispositif mis en place par le traité et la législation communautaire assure le contrôle le plus efficace du monde sur les matières nucléaires.

Un dispositif législatif spécifique important s'est développé dans le secteur de la radioprotection. Mais il peut paraître paradoxal que la sûreté des installations nucléaires n'ait pas connu un développement similaire. C'est dans cette optique que la Commission propose de compléter les dispositions en matière de radioprotection par des normes communes de sûreté, comme l'ont demandé le Conseil européen, en particulier lors de la réunion de Laeken, et le Parlement européen dans son rapport Rubig, adopté le 8 juillet 2002, portant sur le rapport de la Commission relatif au fonctionnement de l'Office du contrôle de sécurité Euratom en 1999 – 2000.

Conclusion

Depuis l'accident de Tchernobyl, en avril 1986, l'opinion publique est très sensible aux questions touchant à la sûreté nucléaire. Les relations entre l'Autriche et la République tchèque, qui ont abouti à la conclusion d'un protocole d'accord sous les auspices de la Commission, en sont la parfaite illustration.

Les travaux menés par la Commission et le Conseil ont permis d'évaluer la sûreté des centrales nucléaires des pays candidats et d'édicter des recommandations afin que ces installations puissent atteindre un haut niveau de sûreté. Pour autant, celle des installations nucléaires des Etats membres actuels de l'UE n'a pas fait l'objet d'une évaluation comparable. Une telle situation est non seulement peu équitable mais de plus politiquement peu confortable. En effet, ce sont les autorités de sûreté des Etats membres qui ont déclaré que les installations qui sont placées sous leur responsabilité ont atteint un haut niveau de sûreté nucléaire. Un tel constat par une autorité de contrôle indépendante aurait un impact plus important.

A la veille d'un élargissement sans précédent, où les questions de sûreté nucléaire jouent un rôle primordial, il est temps pour la Communauté d'affirmer clairement ses compétences en matière de sûreté des installations nucléaires et de se doter d'une réglementation juridiquement contraignante.

La communautarisation de règles et principes déjà existants permettra de concilier l'efficacité et la rapidité de mise en œuvre. Le recours, pour partie, à des experts des autorités de sûreté nationales pour mener à bien les tâches liées aux vérifications permettra de disposer de compétences techniques incontestables. L'imbrication des systèmes nationaux et du système communautaire est le gage du maintien d'un haut niveau de sûreté des installations nucléaires dans l'Union européenne élargie.