

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.11.2010
SEC(2010) 1290 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Document accompagnant la

proposition révisée de DIRECTIVE (Euratom) DU CONSEIL

relative à la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs .

COM(2010) 618
SEC(2010) 1289

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Document accompagnant la

proposition révisée de DIRECTIVE (Euratom) DU CONSEIL

relative à la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs

1. INTRODUCTION

La présente analyse d'impact accompagne une proposition révisée de directive sur la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs dans l'Union européenne, qui figure dans le programme de travail de la Commission pour 2010. Dans l'Union européenne, le combustible usé et les déchets radioactifs résultant d'activités nucléaires civiles relèvent du traité Euratom.

En 2003, la Commission a proposé une directive (Euratom) du Conseil relative à la gestion du combustible irradié et des déchets radioactifs. Elle a soumis en 2004 une proposition modifiée au Conseil. Après de longs débats, le Conseil a appelé, dans ses conclusions de juin 2004 sur la sûreté nucléaire et la sûreté de la gestion du combustible irradié et des déchets radioactifs, à entreprendre un «vaste processus de consultation» avec les parties prenantes avant l'adoption de tout acte législatif dans ce domaine dans le cadre du traité Euratom.

La Commission a donc lancé différentes initiatives au niveau de l'UE pour organiser une vaste consultation, conformément à la demande du Conseil. À cette consultation ont participé les gouvernements, les autorités nationales de réglementation, les organismes de gestion des déchets radioactifs, les producteurs de déchets radioactifs et d'autres dans les États membres. D'autres institutions de l'UE, des organisations non gouvernementales et d'autres partenaires ont également été consultés. La consultation a aussi tenu compte d'une contribution détaillée fournie par le groupe des régulateurs européens dans le domaine de la sûreté nucléaire (ENSREG). Celle-ci revêtait une importance capitale compte tenu de la compétence spécifique de l'ENSREG, qui représente les autorités de réglementation nationales compétentes en matière de sûreté des installations nucléaires et de gestion du combustible usé et des déchets radioactifs dans les États membres, que ceux-ci soient ou non dotés de programmes dans le domaine nucléaire. Dans le même temps, différentes consultations publiques ont été organisées afin de mieux tenir compte de la dimension sociétale, avec par exemple des sondages Eurobaromètre spécifiques et une consultation publique ouverte. Les déchets radioactifs font partie des grands sujets de préoccupation des Européens. Une grande majorité de citoyens est favorable à une législation de l'UE dans ce domaine.

2. DEFINITION DU PROBLEME

Tous les États membres produisent des déchets radioactifs. Ces déchets, ainsi que le combustible usé, sont issus de nombreuses activités utiles telles que la production d'électricité

d'origine nucléaire et une série d'applications faisant appel aux radio-isotopes dans le domaine de la médecine, de l'industrie, de l'agriculture et de la recherche. Plus de la moitié des États membres exploitent des centrales nucléaires. Certains réacteurs sont en construction, d'autres sont en cours de déclassement, et un certain nombre d'États membres ont de nouvelles constructions en projet. Les déchets radioactifs, y compris le combustible usé, doivent être confinés et isolés durablement des êtres humains et de la biosphère.

Quel que soit l'avenir des applications nucléaires liées ou non à la production d'énergie, il importe de mettre en œuvre le stockage définitif en tant que stade final du processus de gestion de tous les déchets radioactifs existants et futurs dans des installations appropriées, pour garantir la sûreté à long terme. Cette charge ne doit pas incomber aux générations futures. Les spécialistes du monde entier s'accordent à reconnaître que l'entreposage de combustible usé et de déchets radioactifs, y compris à long terme, n'est qu'une solution provisoire qui exige la mise en place de mesures de contrôle actives et permanentes. Il ne s'agit pas d'une alternative au stockage définitif qui, lui, présente des caractéristiques de sûreté passive inhérentes.

En dépit de ce consensus et des évolutions au sein de l'UE, de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et de l'Agence pour l'énergie nucléaire, l'adoption de décisions essentielles en ce qui concerne la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs jusqu'au stade final est souvent encore reportée. Dans de nombreux pays, cette attitude attentiste constitue le principal problème. Pour remédier à cette situation, il faut prendre des engagements politiques, assurer l'information du public et la participation de ce dernier au processus de décision et garantir la disponibilité des ressources scientifiques, techniques et financières suffisantes.

3. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

La gestion du combustible usé et des déchets radioactifs est sans conteste un domaine où le droit national doit être complété par une législation au niveau de l'UE en raison des aspects transfrontières que revêt la sûreté. Dans le même temps, la Commission doit, pour des raisons liées au marché intérieur, garantir que les règles de jeu sont identiques pour tous afin d'éviter toute distorsion de concurrence.

La législation européenne existante ne couvre pas toutes les activités et installations de gestion du combustible usé et des déchets radioactifs à long terme, ni certains aspects tels que les politiques nationales et leur mise en œuvre ou l'information du public et la participation de ce dernier au processus de décision. Par conséquent, ce domaine n'est pas suffisamment couvert par les instruments existants au niveau de l'UE.

Après l'adoption de la directive 2009/71/Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires, avec le soutien des 27 États membres de l'UE et du Parlement européen, l'élaboration d'un acte de droit dérivé de l'UE sur la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs proposée constitue logiquement l'étape suivante.

Les normes de sûreté élaborées et adoptées par l'AIEA en collaboration avec d'autres organismes ne sont pas juridiquement contraignantes et leur incorporation à la législation nationale est facultative. La «convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs», négociée sous l'égide de l'AIEA, constitue l'accord international le plus significatif dans le domaine du combustible usé et des

déchets radioactifs. Tous les États membres de l'UE (à l'exception de Malte) et la Communauté européenne de l'énergie atomique sont parties contractantes. Toutefois, la convention commune ne prévoit pas de sanctions en cas de non-respect. Par conséquent, les principes et les exigences reconnus au niveau international qui figurent dans la convention commune et dans les normes de sûreté AIEA ne garantissent pas une approche uniforme au niveau de l'UE car ils n'ont pas de caractère exécutoire.

Ainsi, actuellement, la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs demeure une responsabilité nationale. Il convient d'améliorer encore les actions entreprises au niveau national dans la plupart des États membres pour assurer la gestion responsable du combustible usé et des déchets radioactifs.

4. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE

L'objectif politique général consiste à établir un cadre juridique de l'UE pour la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs qui fera partie intégrante des principes garantissant la sûreté d'utilisation à long terme de l'énergie nucléaire pour la production d'électricité et des rayonnements ionisants dans la médecine, l'industrie, l'agriculture, la recherche et l'enseignement. Les objectifs spécifiques liés à la réalisation de cet objectif de politique générale sont les suivants:

- veiller à protéger la population et les travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants actuellement, à l'avenir et au-delà des frontières nationales;
- mettre en œuvre les normes de sûreté les plus strictes en ce qui concerne la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs;
- éviter d'imposer aux générations futures des charges injustifiées;
- parvenir à un engagement politique durable en matière de gestion du combustible usé et des déchets radioactifs;
- faire en sorte que les décisions politiques soient transposées en dispositions claires pour la mise en œuvre de toutes les mesures relatives à la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs, de la production jusqu'au stockage définitif;
- améliorer constamment le système de gestion fondé sur un processus décisionnel par étapes et sur l'acceptation sociale;
- garantir la disponibilité en temps voulu de ressources financières suffisantes et gérées de manière transparente, conformément au principe «pollueur-payeur».

5. OPTIONS ENVISAGEES

Trois options sont analysées en détail.

L'option 0 consiste à ne rien modifier à la situation actuelle (statu quo).

L'option 1 consiste à renforcer, au niveau de l'UE, les principes et exigences en matière de gestion du combustible usé et des déchets radioactifs reconnus au niveau international qui figurent dans les normes de sûreté de l'Agence internationale de l'énergie atomique et dans la convention commune, en les rendant contraignants et en leur donnant force exécutoire dans l'UE.

Cette approche prévoit d'établir:

- un cadre communautaire formulant les principes généraux qui régissent la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs dans l'UE;
- des cadres nationaux pour la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs qui attribuent les responsabilités et prévoient la coordination à long terme entre les organismes nationaux compétents.

L'option 2 est plus ambitieuse que l'option 1 dans la mesure où elle établit en outre des exigences particulières applicables aux programmes nationaux de gestion du combustible usé et des déchets radioactifs dans les États membres.

Ces exigences portent notamment sur le champ d'application, le contenu et le réexamen des programmes nationaux relatifs à la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs.

6. ANALYSE D'IMPACT

L'option 0 exigerait des efforts toujours plus soutenus pour parvenir à garantir la sûreté et la préservation de la connaissance au fil du temps. En outre, elle s'accompagnerait d'incertitudes et de risques en ce qui concerne la volonté politique, le financement, la disparition progressive du savoir-faire, les conflits sociaux, etc., qui pourraient perturber la sûreté de l'exploitation d'installations d'entreposage à long terme et la mise en œuvre du stockage définitif. Par conséquent, l'option 0 risque d'avoir, à terme, des conséquences négatives sur les plans environnemental, économique et social, d'imposer une charge injustifiée aux générations futures et, éventuellement, de fausser la concurrence sur le marché de l'électricité.

L'option 1 permettrait d'atteindre un niveau uniformément élevé de sûreté dans la gestion du combustible nucléaire usé et des déchets radioactifs au niveau de l'UE à court terme. Elle aurait donc des conséquences positives sur les plans environnemental, économique et social, qui ne seraient cependant garanties qu'à court terme. Il serait impossible de garantir ces répercussions positives à long terme, car elles dépendraient de la planification et de la mise en œuvre en temps opportun par les États membres du stockage définitif des déchets radioactifs et du combustible usé considéré comme un déchet.

L'option 2 permettrait d'assurer un niveau uniformément élevé de sûreté dans la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs dans l'Union à long terme, sans imposer d'obligations injustifiées aux futures générations ni compromettre leur capacité de satisfaire à leurs propres besoins. Cette option est la seule à comporter des conséquences positives sur les plans environnemental, économique et social à long terme.

7. COMPARAISON DES OPTIONS

L'option 0 n'améliorerait pas la situation par rapport aux politiques attentistes. Tous les États membres, les institutions européennes, les principaux acteurs du secteur et l'opinion publique s'accordent à reconnaître que le statu quo n'est pas une option valable.

L'option 1 contribuerait à l'amélioration de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs au niveau de l'UE à court terme puisqu'elle rendrait contraignants les principes et exigences reconnus au niveau international en matière de gestion du combustible usé et des

déchets radioactifs et leur donnerait force exécutoire dans l'UE. À long terme, toutefois, il est impossible d'exclure des prolongations injustifiées du processus de décision et de l'entreposage provisoire à long terme. Cette option ne garantit donc pas la sûreté à long terme de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs.

Seule l'option 2 permettrait de garantir la sûreté à long terme, d'améliorer la transparence du processus de décision et, partant, la gestion durable du combustible usé et des déchets radioactifs. Elle bénéficie du ferme soutien des parties intéressées et de l'opinion publique et est parfaitement compatible avec les positions du Conseil et du Parlement européen.

Compte tenu de ce qui précède, l'option 2 apparaît donc comme la plus appropriée car elle garantirait la réalisation de l'objectif politique général. Ce serait aussi l'option la plus adaptée pour éviter toute distorsion de concurrence.

8. SUIVI ET EVALUATION

Les indicateurs du progrès vers la réalisation de l'objectif politique sont les suivants:

- la progression de la mise en œuvre des exigences relatives à l'établissement d'un cadre national pour la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs qui attribue les responsabilités et prévoit la coordination à long terme entre les organismes nationaux compétents et
- la progression de la mise en œuvre des exigences relatives au champ d'application, au contenu et au réexamen des programmes nationaux relatifs à la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs.

Les États membres soumettent à la Commission un rapport sur la mise en œuvre de ces exigences en mettant à profit les cycles d'examen et de rapport au titre de la convention commune. La Commission devra élaborer un compte rendu sur les progrès réalisés destiné au Parlement européen et au Conseil et établi sur la base des rapports des États membres.

Les États membres soumettent leurs cadres et programmes nationaux à un examen international par des pairs en vue de l'amélioration continue de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs. Les résultats de tout examen par des pairs sont communiqués aux États membres et à la Commission.