



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 12 marzo 2013 (14.03)
(OR. en)**

7438/13

**ATO 29
CADREFIN 54**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	8 marzo 2013
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2013) 121 final
Oggetto:	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio Utilizzo delle risorse finanziarie destinate alla disattivazione delle installazioni nucleari e alla gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2013) 121 final.

All.: COM(2013) 121 final

Bruxelles, 8.3.2013
COM(2013) 121 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Utilizzo delle risorse finanziarie destinate alla disattivazione delle installazioni nucleari e
alla gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi**

{SWD(2013) 59 final}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Utilizzo delle risorse finanziarie destinate alla disattivazione delle installazioni nucleari e
alla gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi**

INDICE

1.	INTRODUZIONE.....	4
1.1.	CONTESTO GENERALE.....	4
1.2.	METODOLOGIA	4
2.	PRATICHE ATTUALI DI FINANZIAMENTO ALLA LUCE DELLA RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE.....	6
2.1.	DISATTIVAZIONE DI INSTALLAZIONI NUCLEARI.....	6
2.1.1.	Disattivazione e gestione dei rifiuti.....	6
2.1.2.	Il principio "chi inquina paga"	6
2.1.3.	Completezza delle risorse finanziarie (comprese quelle per la gestione dei rifiuti)	7
2.2.	ASPETTI ISTITUZIONALI E PROCEDURALI	7
2.2.1.	Articolo 41 del trattato CEEA: proposta relativa ai regimi di finanziamento delle attività di disattivazione	7
2.2.2.	Organismo nazionale.....	7
2.3.	FONDI DI DISATTIVAZIONE	8
2.3.1.	Adeguatezza e origine dei fondi.....	8
2.3.2.	Tipologie di fondo, controlli sull'uso e riesame	9
2.3.3.	Nuovi impianti nucleari.....	9
2.4.	STIMA DEI COSTI DELLE OPERAZIONI DI DISATTIVAZIONE.....	9
2.4.1.	Calcoli separati dei costi relativi alle operazioni tecniche di disattivazione e gestione dei rifiuti.....	9
2.4.2.	Calcoli e congruità dei costi.....	10
2.4.3.	Stime dei costi specifici per sito.....	10
2.5.	UTILIZZO DEI FONDI DI DISATTIVAZIONE	10
2.5.1.	Utilizzo a fini previsti e trasparenza.....	10
2.5.2.	Profilo di rischio sicuro	11
2.5.3.	Sottoprestazione della gestione dei fondi.....	11
2.5.4.	Installazioni nucleari non commerciali	11
3.	CONCLUSIONI E PROSPETTIVE	12

1. INTRODUZIONE

1.1. CONTESTO GENERALE

Nell'ottobre 2004 la Commissione ha presentato la prima relazione al Parlamento europeo sull'utilizzo delle risorse finanziarie destinate alla disattivazione delle installazioni nucleari e alla gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi¹. La relazione del 2004 ha ricevuto, in generale una buona accoglienza, tanto che il Parlamento europeo ha deciso di elaborare di propria iniziativa una sua relazione in materia². La relazione ha riconosciuto che la disattivazione è una materia complessa e che è necessaria una riflessione più approfondita per comprendere i meccanismi di finanziamento dei singoli Stati membri.

Nel 2006 la Commissione, dopo intense consultazioni con gli esperti degli Stati membri e avvalendosi dell'esperienza maturata in questo settore, ha adottato una raccomandazione concernente la gestione delle risorse finanziarie destinate alla disattivazione di installazioni nucleari e alla gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi³. Nel dicembre 2007 la Commissione ha presentato la seconda relazione al Parlamento europeo e al Consiglio⁴ nella quale confrontava la corrispondenza tra le pratiche di finanziamento degli esercenti nucleari dell'UE e degli Stati membri con i criteri illustrati nella raccomandazione.

La seconda relazione sottolineava, tra l'altro, la necessità di ottenere dagli Stati membri informazioni più dettagliate e meglio strutturate, necessità che si è tradotta negli orientamenti e nel questionario che costituiscono la base della presente relazione, come illustrato nel capitolo successivo.

La presente relazione non analizza le conseguenze della direttiva 2011/70/Euratom del Consiglio, del 19 luglio 2011, che ha istituito un quadro comunitario per la gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi⁵ ma si basa, come in passato, sull'attività costante degli Stati membri e della Commissione finalizzata all'applicazione della raccomandazione, in particolare in sede di gruppo per il finanziamento delle operazioni di disattivazione. La relazione si propone di presentare una visione d'insieme della situazione negli Stati membri. In particolare essa prende in esame i progressi compiuti nell'allineamento dei regimi nazionali di finanziamento della disattivazione e della gestione dei rifiuti alla raccomandazione della Commissione.

1.2. METODOLOGIA

Nel 2004 la Commissione ha istituito un gruppo di esperti ad hoc – il Gruppo per il finanziamento delle operazioni di disattivazione (DFG), poi formalizzato ufficialmente dalla raccomandazione del 2006, con il compito di assistere la Commissione europea nei seguenti compiti:

- contribuire a una maggiore comprensione delle politiche e delle strategie in materia di disattivazione e promuovere i corrispondenti compiti e attività;
- fornire conoscenze aggiornate relative alle stime dei costi delle attività di disattivazione e sulla gestione degli accantonamenti/fondi;

¹ Relazione sull'utilizzo delle risorse finanziarie destinate alle operazioni di disattivazione delle centrali nucleari di potenza (COM 2004(719) definitivo, del 26.10.2004.

² Risoluzione del Parlamento europeo sull'utilizzo delle risorse finanziarie destinate alla disattivazione di installazioni nucleari (2005/2027(INI)), P6_TA-PROV(2005)0432.

³ GU L 330 del 28.11.2006.

⁴ COM (2007) 794 definitivo del 12.12.2007.

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

⁵ GU L 199 del 2.8.2011, pag. 48, nel prosieguo la "direttiva sui rifiuti radioattivi".

- esaminare le opzioni possibili per il futuro in termini di ulteriore cooperazione e armonizzazione a livello europeo.

Il DGF è il solo organismo nell'UE che raggruppa Stati membri e Commissione ai fini di una riflessione e discussione comuni sugli aspetti attinenti al finanziamento della disattivazione. Per questo motivo né il gruppo dei regolatori europei in materia di sicurezza nucleare (ENSREG), né il forum europeo sull'energia nucleare (ENEF) hanno costituito sottogruppi che si occupano esclusivamente di aspetti attinenti al finanziamento della disattivazione.

Le conclusioni della seconda relazione hanno sottolineato i benefici di un'analisi volta a esplorare i benefici di metodologie armonizzate a livello UE in materia di finanziamento della disattivazione, tenendo conto delle differenze nelle strategie dei singoli Stati membri.

Gli esperti nazionali del DFG, di concerto con la Commissione, hanno elaborato orientamenti per analizzare nel dettaglio gli aspetti inerenti al finanziamento della disattivazione, al fine di pervenire a un'interpretazione comune della raccomandazione della Commissione del 2006³ sul finanziamento delle attività di disattivazione. Sulla base di detti orientamenti, il DFG e la Commissione hanno messo a punto un questionario per gli Stati membri,

che è stato inviato a quest'ultimi nel settembre 2010; la maggior parte degli Stati membri ha inviato le proprie risposte nei primi mesi del 2011. Una prima discussione di analisi dei risultati ha avuto luogo nella riunione del DFG, tenutasi il 16 marzo 2011. La raccolta delle risposte è continuata nel corso del 2011 e alcuni Stati membri sono stati invitati a chiarire o integrare alcuni dati che risultavano poco chiari o mancanti.

Nella riunione del 12 marzo 2012 il DFG ha analizzato nei dettagli la prima bozza del documento di lavoro dei servizi della Commissione. La maggior parte dei paesi partecipanti alla riunione ha fornito aggiornamenti, correzioni e aggiunte alla bozza di documento, riguardanti in particolare il capitolo in cui sono descritti i loro sistemi di finanziamento delle attività di disattivazione.

Nella sezione che segue vengono messi a confronto estratti della raccomandazione del 2006 e degli orientamenti con la situazione in materia di finanziamento della disattivazione negli Stati membri, quale emerge dalle risposte al questionario e dalle più recenti informazioni. I paragrafi numerati, che seguono la logica della raccomandazione del 2006, sintetizzano le informazioni inviate dagli Stati membri nel corso dell'esercizio e relative alle principali disposizioni della raccomandazione.

2. PRATICHE ATTUALI DI FINANZIAMENTO ALLA LUCE DELLA RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

2.1. DISATTIVAZIONE DI INSTALLAZIONI NUCLEARI

2.1.1. Disattivazione e gestione dei rifiuti

Tutti gli Stati membri concordano sul principio che, dopo la chiusura definitiva, le installazioni nucleari devono essere disattivate e che si deve procedere a un'accurata gestione dei rifiuti. Essi seguono tuttavia percorsi differenti per conseguire questo obiettivo: alcuni Stati membri optano per la disattivazione immediata mentre altri preferiscono procedere alla disattivazione dopo un periodo iniziale di confinamento di sicurezza. Per quanto riguarda lo stato finale del sito, alcuni Stati membri puntano a un suo riutilizzo totale ("greenfield") mentre altri a un utilizzo soggetto a limitazioni ("brownfield"). Poiché il ripristino di un sito allo stato "greenfield" è più costoso, per realizzarlo è necessario accantonare risorse più ingenti durante la durata di vita dell'impianto.

Secondo la raccomandazione della Commissione del 2006 per ciascun impianto nucleare deve essere predisposta una strategia di disattivazione allineata a una politica di disattivazione. Ambedue i piani esistono nella maggior parte degli Stati membri. In alcuni di essi la strategia e il piano sono stabiliti in linea di principio, mentre i dettagli restano da definire. Ma solo una pianificazione dettagliata può garantire la raccolta di fondi adeguati.

2.1.2. Il principio "chi inquina paga"

Tutti gli Stati membri concordano con il principio "chi inquina paga". Negli Stati membri in cui si svolgono operazioni nucleari commerciali sono stati messi a punto sistemi organici che impongono ai titolari di licenza di accantonare adeguati mezzi finanziari prima della fine del ciclo di vita degli impianti in modo che siano disponibili al momento di procedere alla loro disattivazione.

Per ciascun impianto nucleare è necessario stabilire in modo chiaro le responsabilità individuali. In tutti gli Stati membri è chiaro che la responsabilità ricade sul titolare della licenza e quest'ultimo è sempre noto.

Rispetto all'ultima relazione sul finanziamento delle attività di disattivazione sono stati registrati progressi incoraggianti. Oggi c'è un generale accordo sugli obiettivi che consentirà in futuro alla Commissione di concentrarsi maggiormente sui dettagli dei regimi di finanziamento.

Esempi recenti di buone pratiche

- Nei Paesi Bassi la più recente revisione della legge sull'energia nucleare, in vigore dall'aprile 2011, ha introdotto il chiaro obbligo legale di costituire un fondo di disattivazione al fine di coprirne tutti i costi. Mentre in passato si applicava il principio "chi inquina paga" ma i fondi venivano costituiti su base volontaria, vi è ora un obbligo legale chiaro in questo senso.
- In Francia, dove una legge di questo tipo è stata adottata nel 2006, vi sono ora piani concreti per la creazione di fondi per la disattivazione degli impianti di ricerca finanziati dallo Stato.
- In Spagna, modifiche apportate di recente alla legislazione hanno ulteriormente riorientato il sistema di finanziamento delle attività di disattivazione (da una tassazione generale al versamento di contributi da parte dei titolari di licenza).

2.1.3. Completezza delle risorse finanziarie (comprese quelle per la gestione dei rifiuti)

Anche i costi della gestione dei rifiuti devono essere considerati parte integrante delle attività di disattivazione.

Tutti gli Stati membri ne sono consapevoli e nell'UE esistono calcoli distinti in proposito. In particolare, negli Stati membri con programmi nucleari commerciali di ampia portata sono utilizzate metodologie di costo solide e credibili che coprono tutti gli aspetti delle attività di disattivazione. Lo stesso si può dire in linea di principio per i costi di gestione dei rifiuti nucleari per quanto con un livello di incertezza maggiore dato che la maggior parte dei paesi si trova ancora in una fase iniziale di preparazione per quanto riguarda lo smaltimento definitivo.

Alcuni Stati membri hanno adottato regimi finanziari separati per la disattivazione e la gestione dei rifiuti.

2.2. ASPETTI ISTITUZIONALI E PROCEDURALI

2.2.1. Articolo 41 del trattato CEEA: proposta relativa ai regimi di finanziamento delle attività di disattivazione

Il principio che prevede la notifica dei regimi di finanziamento delle attività di disattivazione nell'ambito della procedura di notifica di cui all'articolo 41 del trattato CEEA è stato generalmente rispettato nelle più recenti notifiche inviate alla Commissione. In molti casi, tuttavia, le notifiche non indicavano la presenza di un regime di finanziamento pienamente articolato e inserito nella legislazione; un'articolazione organica dello stesso, infatti, dovrebbe comportare una descrizione dei progetti di investimento e del regime di finanziamento delle attività di disattivazione previsto (importo, programma di costituzione delle attività del fondo, modalità di gestione dello stesso ...).

Ci si aspetta che per tutte le future notifiche a norma dell'articolo 41 sia trasmessa una siffatta descrizione dettagliata, quantomeno in forma di progetto di legge, in merito al quale potrebbe eventualmente pronunciarsi il DFG.

La presente raccomandazione fa esplicitamente riferimento al DFG e gli attribuisce un ruolo in questo senso, oltre a fornire le basi per le attività del gruppo. Il mandato e i criteri in base ai quali il DFG sarà chiamato a fornire un parere saranno elaborati dal gruppo stesso sulla base di una proposta della Commissione.

2.2.2. Organismo nazionale

L'organismo nazionale dovrebbe disporre delle competenze tecniche e finanziarie per svolgere le proprie funzioni.

Nella maggior parte degli Stati membri esistono organismi nazionali in possesso di tali competenze. Nei casi più complessi è stato costituito un organismo ad hoc con il compito di esercitare un controllo indipendente sul fondo. In altri Stati membri le funzioni dell'organismo nazionale sono svolte dal ministero competente o da revisori indipendenti altamente specializzati nel settore.

In alcuni casi esistono margini di manovra per migliorare la chiarezza per quanto riguarda il grado di indipendenza dall'operatore e la questione di chi svolga effettivamente le funzioni di controllo indipendente sul fondo. In generale, la questione dell'indipendenza dell'organismo nazionale dovrà essere ulteriormente affrontata in sede di DFG e nelle future relazioni.

Tutti gli organismi nazionali hanno l'autorità di imporre misure correttive, in particolare quando vi sia una carenza di risorse. Di norma i titolari di licenza sono tenuti a coprire le eventuali carenze di risorse individuate dall'organismo nazionale.

Tutti gli organismi nazionali esercitano controlli periodici delle stime dei costi di disattivazione con cadenza quantomeno quinquennale, anche se in alcuni casi i controlli sono più frequenti.

Gli organismi nazionali hanno un ruolo importante da svolgere per quanto riguarda la verifica dell'adeguatezza del fondo e il livello degli oneri di disattivazione. Qualora i costi della disattivazione dovessero aumentare nel corso del periodo di esercizio dell'impianto, spetterà all'esercente, in quanto responsabile di tale aumento, approvvigionare il fondo in maniera adeguata. Già ora gli Stati membri prendono in seria considerazione questo aspetto. Per migliorare il senso di fiducia si raccomanda che gli organismi nazionali esercitino un ruolo ancora maggiore in questo ambito (ad es., una maggiore frequenza dei controlli o una più rapida attuazione delle misure correttive).

2.3. FONDI DI DISATTIVAZIONE

2.3.1. Adeguatezza e origine dei fondi

I sistemi vigenti in tutti gli Stati membri con attività nucleari di natura commerciale seguono il modello finalizzato a costituire adeguati fondi di disattivazione sulla base degli introiti generati nel corso del periodo di esercizio dell'impianto.

A tutt'oggi il tasso di accumulo sembra, in generale, adeguato. La maggior parte degli Stati membri con programmi nucleari di natura commerciale hanno accantonato risorse notevoli che, in alcuni casi, si avvicinano di molto all'importo previsto. Il fatto che le somme accantonate, in proporzione sul totale necessario, siano inferiori a quanto previsto nella presente fase di esercizio dell'impianto, può essere dovuto a negoziati in corso relativi a una possibile estensione della durata di esercizio. L'aspettativa di una tale estensione, tuttavia, non dovrebbe tuttavia essere usata a pretesto per allentare le attività di costituzione del fondo.

L'arco temporale di costituzione dei fondi si estende generalmente oltre l'intero periodo di esercizio previsto. Periodi più brevi non sono esclusi e rappresentano un modo per tutelarsi di fronte a casi imprevedibili, quali una chiusura anticipata dell'impianto.

Nei casi di chiusura anticipata dovuti a decisioni politiche è in generale lo Stato che deve intervenire per ripianare il conseguente deficit del fondo. In caso di incidenti si applica il regime internazionale di responsabilità basato sulle pertinenti convenzioni internazionali.

Per ragioni storiche in alcuni Stati membri vi sono eccezioni alla regola secondo cui i fondi devono essere alimentati dagli introiti delle attività nucleari: ciò può essere dovuto a una chiusura anticipata (referendum dopo l'incidente di Chernobyl), all'assenza di tali fondi prima dell'adesione all'UE o al fallimento dell'esercente. Se da un lato l'Unione europea ha istituito un sistema di fondi da cui attingere per la disattivazione degli impianti, dall'altro la responsabilità ultima di costituire i fondi per la disattivazione e la gestione dei rifiuti spetta al titolare della licenza e allo Stato in cui opera. Ulteriori interventi in questo ambito sono necessari laddove i fondi non siano sufficienti per coprire la totalità dei costi di disattivazione.

A parte i casi storici menzionati, per tutti gli altri impianti nucleari il regime di finanziamento deve essere pienamente conforme alla raccomandazione e alla direttiva 2011/70/Euratom relativa alla gestione dei rifiuti.

Il programma di disattivazione degli impianti nucleari di proprietà della Commissione europea a norma del trattato Euratom (gli impianti nucleari del Centro comune di ricerca) è oggetto di specifiche comunicazioni periodiche al Parlamento europeo e al Consiglio. I fondi per la disattivazione sono gestiti dal Centro comune di ricerca sulla base di un calendario pluriennale approvato dall'autorità di bilancio.

Esempi di buone pratiche

- La Finlandia e la Svezia possono essere citate come esempio per quanto riguarda l'adequatezza delle somme fin qui raccolte e verstrate in un fondo separato.

2.3.2. *Tipologie di fondo, controlli sull'uso e riesame*

Gli Stati membri hanno adottato i rispettivi modelli sulla base delle seguenti tipologie fondamentali:

- un fondo interno separato, tenuto dall'esercente dell'impianto ma iscritto in un bilancio a parte, che può essere utilizzato soltanto a fini di disattivazione o gestione dei rifiuti e sotto il controllo dell'organismo nazionale. Fondi di questo tipo esistono ad esempio in Francia, Belgio e Repubblica ceca;
- un fondo esterno separato, ovvero non tenuto dall'esercente dell'impianto, esiste in Finlandia e Svezia, dove è anche esterno al bilancio dello Stato, e in Ungheria, Romania, Slovacchia e Bulgaria. In questi ultimi Stati membri, tuttavia, i fondi sono con varie modalità inseriti nel bilancio dello Stato;
- fondi interni non separati esistono in Germania, dove il diritto commerciale impone alle società esercenti di centrali nucleari di accantonare somme consistenti nei loro bilanci per sostenere i costi futuri di disattivazione e gestione dei rifiuti.

Se, da un lato, il fondo separato costituisce l'opzione raccomandata, un sistema sicuro, dall'altro, può essere basato su fondi non separati ma soggetti a un controllo rigoroso. Un controllo più rigoroso da parte di un organismo indipendente è necessario quando i mezzi finanziari raccolti dai fondi separati sono dati in prestito ai titolari di licenza.

Ai fini del riesame l'organismo nazionale deve essere del tutto indipendente dall'operatore e avere la necessaria autorità per garantire l'applicazione di tutte le misure correttive proposte. Tale autorità può essere messa in discussione nei casi in cui rappresentanti del titolare della licenza abbiano il diritto di nominare propri rappresentanti nel consiglio di amministrazione dell'organismo nazionale, come avviene in alcuni Stati membri.

2.3.3. *Nuovi impianti nucleari*

Gli Stati membri privi di un regime di finanziamento pienamente operativo che intendano costruire nuovi impianti nucleari, in particolare nuove centrali nucleari, devono adottare leggi finalizzate alla creazione di un solido regime di finanziamento della disattivazione contestualmente alla decisione di investimento.

Di seguito sono riportati gli esempi più recenti di nuovi regimi di finanziamento:

- nel Regno Unito saranno costituiti fondi esterni separati per ogni nuovo impianto costruito;
- la Lituania, che ha deciso di costruire una nuova centrale nucleare in prossimità di un sito nucleare dismesso, sta mettendo a punto attualmente un regime di finanziamento;
- la Polonia ha adottato di recente una legge sul finanziamento delle attività di disattivazione con ampio anticipo sulla decisione (non ancora adottata) che prevede la costruzione di una o più centrali nucleari.

2.4. **STIMA DEI COSTI DELLE OPERAZIONI DI DISATTIVAZIONE**

2.4.1. *Calcoli separati dei costi relativi alle operazioni tecniche di disattivazione e gestione dei rifiuti*

Il principio dei calcoli separati per i costi relativi alla disattivazione degli impianti e alla gestione dei rifiuti è accettato in tutti gli Stati membri, alcuni dei quali hanno istituito fondi separati e distinti per le attività di disattivazione e gestione dei rifiuti.

Il calcolo dei costi di gestione dei rifiuti presenta di solito un livello maggiore di incertezza rispetto a quello delle attività di disattivazione, dovuto alla necessità di progettare con molto anticipo i depositi per lo smaltimento definitivo.

Il recepimento della direttiva 2011/70/Euratom del Consiglio, del 19 luglio 2011, che ha istituito un quadro comunitario per la gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi⁶, consentirà di realizzare progressi notevoli in materia di pianificazione finanziaria dei costi di gestione dei rifiuti.

2.4.2. Calcoli e congruità dei costi

Come menzionato in precedenza, in materia di costi di disattivazione la Commissione, di concerto con l'Agenzia per l'energia nucleare (NEA), ha elaborato e proposto la cosiddetta metodologia "Yellow Book" finalizzata a facilitare le stime dei costi di tali attività. Per quanto fortemente raccomandata per i calcoli e l'analisi comparativa, tale procedura non ha carattere obbligatorio ma può contribuire a far sì che in alcuni paesi le metodologie siano più solide e informate. Recentemente, la "struttura internazionale per la determinazione dei costi di disattivazione" (ISDC), pubblicata da OCSE/NEA nel 2012 (NEA n. 7088), ha aggiornato e sostituito lo "Yellow Book". Per quanto riguarda la valutazione dei costi di gestione dei rifiuti non esiste nulla di analogo.

Dalle informazioni raccolte non risulta in modo evidente se l'organismo nazionale riveda tutte le stime sui costi (cosa che sarebbe tenuto a fare). La Commissione continuerà a monitorare la situazione.

2.4.3. Stime dei costi specifici per sito

In relazione al termine "specifico per sito", oltre che per motivi di accuratezza e trasparenza, è opportuno che i costi relativi a siti nucleari che comportano unità multiple siano ripartiti per singola unità. Se opportuno si può adottare una metodologia basata sulla formula del "parco omogeneo".

La tendenza generale ravvisata negli Stati membri è quella di privilegiare le stime dei costi specifiche per sito rispetto a stime più generali. La maggior parte degli Stati membri ha ormai raggiunto la piena conformità a questo criterio, il che costituisce uno sviluppo molto positivo.

2.5. UTILIZZO DEI FONDI DI DISATTIVAZIONE

2.5.1. Utilizzo a fini previsti e trasparenza

I fondi per le attività di disattivazione dovrebbero essere utilizzati esclusivamente per gli scopi precisi per i quali sono stati istituiti, come specificato nel piano definitivo di disattivazione, e non per altre finalità. L'organismo nazionale riveste una funzione importante nella fase di disattivazione, segnatamente per quanto attiene al monitoraggio e al riesame dell'uso corretto dei fondi.

In relazione a questo punto le risposte al questionario e le informazioni inviate successivamente non sono ancora sufficientemente dettagliate. Ciò potrebbe essere dovuto al fatto che la maggioranza dei fondi non ha ancora raggiunto la fase di esborso. La questione merita di essere seguita da vicino in futuro.

Esempi di buone pratiche a questo riguardo:

- In Svezia, dove il fondo nazionale pubblica annualmente una relazione estremamente dettagliata contenente tutte le informazioni pertinenti sul suo sito internet in svedese e inglese: <http://www.karnavfallsfonden.se/>.

⁶ GUL 199 del 2.8.2011, pag. 48.

- Anche il sito dell'organismo del Regno Unito, <http://www.nda.gov.uk/>, contiene informazioni simili.

2.5.2. Profilo di rischio sicuro

Per un profilo di rischio sicuro, dovrebbero essere preferite le attività a basso rischio pur non escludendo le attività ad alto rischio ma con vincoli sull'esposizione al rischio. La strategia di gestione dovrebbe mirare a coprire l'intero costo di disattivazione e ad assicurare la sua disponibilità quando si renda necessario, sotto il controllo di un organismo nazionale.

Si dovrebbe ottenere un ritorno soddisfacente sul capitale senza rischi eccessivi: in alcuni Stati membri il fondo può prestare un massimo del 75% del capitale all'operatore che deve pagare un interesse fissato dallo Stato. In altri, il fondo deve sempre coprire le riserve previste e le attività ammissibili sono definite per decreto, ma gli operatori decidono liberamente su tale base. In un caso, il fondo è soggetto a restrizioni concernenti l'ammissibilità di alcune attività e deve mirare al ritorno più elevato possibile a queste condizioni. In una serie di Stati membri, il fondo è detenuto o stabilito dal Tesoro statale. In questi casi non è pienamente chiaro dalle risposte al questionario come il capitale venga investito.

Molti Stati membri richiedono fondi per investire in larga misura in titoli sovrani. Dato che i recenti avvenimenti sui mercati finanziari hanno sollevato seri dubbi sull'assoluta sicurezza dei titoli sovrani, può essere opportuno rivedere le premesse implicite alla base della legislazione esistente a questo riguardo.

Come possibile esempio di buona pratica nell'investimento di fondi si può menzionare la Francia, dove esistono regole molto dettagliate sulle classi di attività ammissibili e dove è in corso un riesame in merito.

2.5.3. Sottoprestazione della gestione dei fondi

L'identificazione di una discrepanza tra il valore del fondo e le passività di disattivazione dovrebbe portare ad una definizione immediata di misure correttive da attuare nel breve termine. A questo riguardo riveste estrema importanza il riesame annuale dei fondi accumulati, nonché il riesame delle stime dei costi da parte dell'organismo nazionale.

Il principio è ben attuato in tutti gli Stati membri che scelgono di istituire regimi finanziari interni. In tutti i casi, viene effettuato un controllo periodico da parte dell'organismo nazionale per questo requisito essenziale.

2.5.4. Installazioni nucleari non commerciali

Gli impianti qui esaminati sono tipicamente impianti di servizi di proprietà statale come centri medici, centri di ricerca, impianti di produzione di isotopi e acceleratori di particelle. Essendo di solito sotto responsabilità statale, la loro disattivazione è finanziata dal bilancio nazionale. Tuttavia andrebbe redatto un piano di disattivazione che precisi la scala delle passività e dei costi associati. Tutti gli Stati membri che possiedono tali impianti dispongono di piani di disattivazioni o li stanno elaborando.

3. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

Dalla presentazione della seconda relazione sulla disattivazione del 2007, il contesto giuridico in materia di disattivazione e gestione delle scorie è cambiato notevolmente con l'adozione della direttiva 2011/70/Euratom del Consiglio, del 19 luglio 2011, che istituisce un quadro comunitario per una gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi⁷. Tale direttiva, da recepire nell'ordinamento degli Stati membri entro il 23 agosto 2013, prevede all'articolo 9 che "gli Stati membri assicurano che il quadro nazionale esiga la disponibilità al momento opportuno di adeguate risorse finanziarie per l'attuazione dei programmi nazionali di cui all'articolo 11, soprattutto per la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi, tenendo nel debito conto la responsabilità dei produttori di combustibile esaurito e di rifiuti radioattivi".

Tale principio, combinato con la raccomandazione, è ora una norma vincolante che tutti gli Stati membri devono recepire. I programmi nazionali sul combustibile esaurito e i rifiuti radioattivi dovranno prevedere tutti i tipi di rifiuti e tutte le fasi di gestione dalla generazione allo smaltimento nonché una base sufficientemente dettagliata per stimare i costi di lungo termine come elemento per accumulare fondi di gestione dei rifiuti adeguati. L'obbligo di coprire tutte le fasi di gestione dalla generazione dei rifiuti in poi significa che anche una gran parte delle attività di disattivazione dovrà essere presa in considerazione.

I programmi nazionali devono fornire una stima dei costi dettagliati di tutte le fasi di gestione dei rifiuti fino allo smaltimento incluse le attività associate, come la ricerca e sviluppo. Devono anche fornire informazioni in merito al finanziamento.

Qualora un programma nazionale consideri solo lo stoccaggio di lungo termine, ma non lo smaltimento, l'importo dei fondi risparmiati rischia di consentire all'operatore di rafforzare la sua posizione di mercato in relazione ai concorrenti negli Stati membri dove il finanziamento di un impianto di smaltimento costituisce un elemento obbligatorio. Tale situazione può essere vista come una evidente distorsione di concorrenza. Alcune stime individuano un vantaggio potenziale in termini di costi dell'ordine del 3,5-4,0% del costo totale di produzione presunto⁸.

La direttiva contiene anche norme vincolanti sui regimi finanziari e la trasparenza, che riflette anche alcuni principi di base della raccomandazione. L'articolo 10 sulla trasparenza garantisce l'informazione del pubblico e il diritto di avere la possibilità di partecipare effettivamente al processo decisionale. L'articolo 12 sui programmi nazionali comprende l'obbligo di avere in vigore regimi nazionali di valutazione dei costi, nonché politiche o procedure di trasparenza.

Attraverso l'obbligo per tutti gli Stati membri di tenere i propri programmi nazionali aggiornati e soggetti a revisioni di pari livello, la direttiva accresce la trasparenza e la qualità dei meccanismi di finanziamento della disattivazione e della gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi.

La direttiva 2009/71/Euratom sulla "sicurezza nucleare"⁹ riguarda la disattivazione in quanto comprende nel suo campo di applicazione tutti gli impianti nucleari civili che funzionano sotto licenza, incluse le licenze per la disattivazione di un impianto nucleare. Si tratta di un

⁷ GU L 199 del 2.8.2011, pag. 48.

⁸ DOCUMENTO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE, che accompagna la proposta di revisione della DIRETTIVA DEL CONSIGLIO (Euratom) sulla gestione del combustibile esaurito e i rifiuti radioattivi VALUTAZIONE DI IMPATTO COM (2010) 618, Capo 2.3.3.

⁹ GU L 172 del 2.7.2009, pag. 218.

ulteriore passo decisivo verso norme vincolanti per l'accumulo di risorse finanziarie adeguate per la disattivazione e la gestione dei rifiuti degli impianti nucleari. Essi formano una forte base per un quadro giuridico comune e una forte cultura della sicurezza all'interno dell'UE. Assieme alla raccomandazione della Commissione del 2006, esse stabiliscono il quadro per continuare il lavoro sull'ulteriore miglioramento della situazione in tutti gli Stati membri concernenti l'adeguatezza, la disponibilità e la sicurezza delle risorse finanziarie destinate alla disattivazione e alla gestione dei rifiuti.

Anche dopo il completo recepimento della direttiva "rifiuti nucleari", la DFG dovrà continuare il proprio lavoro con la Commissione per promuovere una chiara comprensione delle politiche e delle strategie di disattivazione fornendo conoscenze aggiornate sulle stime dei costi di disattivazione e la gestione dei fondi ed esplorando le possibili modalità future sotto il profilo dell'ulteriore cooperazione o anche armonizzazione.

Alcune importanti questioni sono state discusse durante la riunione della DFG nel marzo 2012: dovrebbe essere allineata la comunicazione sotto la raccomandazione e la direttiva "sicurezza nucleare". Sarà necessaria una riflessione sulla comunicazione nell'ambito della raccomandazione dopo la prima comunicazione prevista dalla direttiva "sicurezza nucleare". Un altro punto importante in questo contesto sarà la riflessione sulla relazione della DFG con la direttiva "sicurezza nucleare", anche in relazione al processo di recepimento e ai collegamenti con ENSREG e ENEC. È necessario elaborare una revisione del mandato della DFG in cooperazione tra la DFG e la Commissione.

Un punto importante della riflessione comune potrebbero essere le lezioni da trarre dalle recenti crisi bancarie e dei debiti sovrani. È necessaria una reazione in tutti gli Stati membri al disordine verificatosi sui mercati finanziari negli ultimi due anni e una collaborazione all'interno della DFG potrebbe contribuire ad una maggiore solidità delle finanze di disattivazione in futuro.