



...le rapport d'information

SUR L'INCLUSION DU NUCLÉAIRE DANS LE VOLET CLIMATIQUE DE LA TAXONOMIE EUROPÉENNE DES INVESTISSEMENTS DURABLES.

Depuis l'Accord de Paris, adopté le 12 décembre 2015, qui a fixé l'objectif de « **rendre les flux de capitaux compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques** », la finance verte a connu un **essor considérable**. La prise en compte des objectifs environnementaux s'est traduite par de nombreuses initiatives internationales et européennes qui ont conduit au **développement de nouveaux outils pour encourager et développer le marché de la finance verte, parmi lesquels la taxonomie**.

Le règlement (UE) 2020/852 du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088, dit « taxonomie », a élaboré un référentiel qui classe, au niveau de l'Union européenne, les activités économiques qui peuvent être considérées comme durables au regard d'objectifs environnementaux et dont les critères d'examen technique doivent être établis par des actes délégués. Son adoption est un élément essentiel pour le **financement de la transition vers une économie décarbonée**.

Or l'inscription de l'énergie nucléaire en tant qu'activité économique durable dans le cadre de ce processus est toujours dans l'attente d'une décision de la Commission européenne, même si les déclarations lors de la réunion du Conseil européen des 21 et 22 octobre 2021 laissent espérer une issue favorable d'ici la fin de l'année.

« À côté de cela, nous avons besoin d'une source stable : le nucléaire et, pendant la transition, bien sûr, le gaz naturel »¹

L'exclusion du nucléaire de la taxonomie risquerait de **compromettre la réalisation des objectifs environnementaux de l'Union européenne et des États membres**, inscrits dans le Pacte vert, qui exige notamment d'importants investissements.

1. L'ÉLABORATION D'UNE TAXONOMIE VERTE EUROPÉENNE

Dans le cadre du « **Plan d'action pour la finance verte de l'Union européenne** », présenté en **mars 2018**, la Commission européenne a décidé d'élaborer sa propre taxonomie des investissements durables. La taxonomie européenne a un double objectif, d'une part, encourager les investissements qui contribuent à la transition écologique, et, d'autre part, lutter contre le « *green-washing* » ou l'éco-blanchiment.

Entré en vigueur le 12 juillet 2020, le règlement sur la taxonomie du 18 juin 2020 établit la base de ce système de classification, en fixant **six objectifs environnementaux** :



¹ Déclaration de Mme Ursula von der Leyen, Présidente de la Commission européenne, lors de la conférence de presse du 22 octobre 2021, à l'issue de la réunion du Conseil européen.

- **Pour être considérée comme durable sur le plan environnemental, une activité économique doit remplir quatre conditions :**
 - contribuer substantiellement à au moins un des six objectifs environnementaux ;
 - ne causer aucun préjudice important aux cinq autres objectifs environnementaux ;
 - respecter des garanties sociales et de gouvernance minimales ;
 - être conforme aux critères techniques définis.
- Dans ce cadre, le règlement reconnaît **trois types d'activités qui peuvent être éligibles à la taxonomie :**
 - **les activités durables**, qui contribuent substantiellement à l'un des six objectifs environnementaux ; il s'agit des activités à faibles émissions de carbone ;
 - **les activités transitoires**, qui ne disposent pas pour l'instant de solution de remplacement bas-carbone mais qui s'inscrivent toutefois dans une trajectoire de décarbonation ;
 - **les activités habilitantes**, qui ne sont pas compatibles avec la neutralité carbone, mais qui sont nécessaires à la transition écologique.
- **La taxonomie s'adresse :**
 - aux **États membres** qui imposent des mesures, des normes ou des labels publics pour les produits financiers verts ou les obligations vertes ;
 - aux **acteurs des marchés financiers** qui proposent des produits financiers ;
 - aux **grandes entreprises**, de plus de 500 salariés, qui doivent déjà déposer une déclaration de performance extra-financière en vertu de la directive sur les rapports non financiers. Elles seront tenues, à partir du 1^{er} janvier 2022, d'indiquer le ratio de leur chiffre d'affaires, de leurs dépenses d'investissements et de leurs dépenses d'exploitation, associé à des activités inscrites dans la taxonomie.

Toutefois, il convient de préciser que, pour les acteurs du secteur privé, la taxonomie n'est qu'un label et ne les empêche pas de poursuivre leurs investissements dans des activités à fortes émissions de CO₂.

Un premier acte délégué relatif au volet climatique – atténuation du changement climatique et adaptation à celui-ci - a été adopté le 4 juin 2021, qui n'a pas inclus certains secteurs de l'énergie. Le critère de base retenu pour reconnaître les activités énergétiques comme « vertes » est un seuil d'émission de 100g de CO₂ par kWh.

2. « UN ACTE DÉLÉGUÉ COMPLÉMENTAIRE COUVRIRA LE NUCLÉAIRE »

La Commission européenne a décidé de **ne pas inclure l'énergie nucléaire et le gaz naturel dans ce premier acte délégué, mais de traiter ces deux secteurs ultérieurement, dans un acte délégué complémentaire**, prévu initialement pour l'été 2021. Elle a, en effet, considéré que le processus d'évaluation scientifique du nucléaire n'étant pas achevé, elle n'était pas en mesure de trancher le sujet, mais qu'il était toutefois **nécessaire de faire avancer la mise en œuvre du règlement sur la taxonomie**, qui avait déjà pris du retard.

A la suite du rapport de mars 2020 du groupe d'experts techniques sur la finance durable, qui n'a pas recommandé l'inscription du nucléaire dans la taxonomie, considérant qu'il ne respectait pas le critère d'innocuité, la Commission européenne a lancé des travaux sur ce sujet, en demandant une **évaluation de l'énergie nucléaire au regard du critère « ne pas nuire significativement » à son service scientifique et technique, le Centre commun de recherche.**

Dans un rapport, publié en mars 2021, ce dernier a finalement conclu qu'**« aucune preuve scientifique [ne vient affirmer] que l'énergie nucléaire est plus dommageable pour la santé humaine ou l'environnement que d'autres technologies de production d'électricité déjà incluses dans la taxonomie en tant qu'activités contribuant à l'atténuation du changement climatique ».**

Le premier acte délégué a été adopté par le Parlement européen, en septembre dernier, et **le Conseil a jusqu'au 7 décembre pour formuler d'éventuelles objections**. C'est aux alentours de cette date qu'un acte délégué complémentaire pourrait finalement être présenté par la Commission. La communication de la Commission européenne du 13 octobre 2021 sur la lutte contre la hausse des prix de l'énergie précise, en effet, sans en indiquer l'échéance, que **l'acte délégué complémentaire sur le volet climatique de la taxonomie concernera l'énergie nucléaire ainsi que les activités de production de gaz naturel**. L'inscription de l'énergie nucléaire dans la taxonomie est **défendue par la France ainsi que par des pays situés surtout à l'est de l'Europe**¹, tandis que l'Autriche, l'Allemagne, Le Luxembourg, le Danemark, le Portugal et l'Espagne, s'y sont, jusqu'à présent, opposés.

La commission des affaires européennes du Sénat ne peut que regretter que la Commission n'ait pas présenté un acte délégué unique sur le volet climatique pour l'ensemble des secteurs de l'énergie.

3. L'INCLUSION DU NUCLÉAIRE DANS LA TAXONOMIE DE L'UE : UNE NÉCESSITÉ SCIENTIFIQUEMENT RECONNUE POUR LA TRANSITION CLIMATIQUE ET UNE CLÉ POUR L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE EUROPÉENNE

La commission des affaires européennes considère que le nucléaire peut être inclus dans la taxonomie européenne telle qu'elle a été définie par le règlement du 18 juin 2020 au regard des considérations suivantes :

- Une énergie bas-carbone qui contribue à l'atténuation du changement climatique et à la décarbonation de l'économie

Il existe un consensus scientifique sur le fait que **le nucléaire est une énergie bas-carbone**. Les émissions moyennes de gaz à effet de serre pour la production d'électricité à partir d'énergies nucléaires sont comparables à celles de l'hydroélectricité et de l'éolien. L'impact carbone de la filière nucléaire est estimé, en moyenne, à 12 g de CO₂/kWh au plan international, selon le GIEC et les données de l'ADEME l'évaluent à 6 g de CO₂/kWh pour la France.

La réalisation de l'objectif de neutralité climatique d'ici à 2050 implique une transformation des systèmes de production énergétique des États membres. L'Union européenne devra **accroître considérablement sa production d'électricité décarbonée** pour répondre à la hausse de la demande d'électricité. La hausse des prix de l'énergie a montré, avec encore plus d'acuité, l'urgence de sortir de la dépendance aux énergies d'origine fossile.

- Des garanties apportées pour respecter le principe « *do no significant harm* »

Le **stockage des déchets radioactifs dans des formations géologiques profondes** constitue, en l'état actuel des connaissances, un **moyen approprié et sûr** de les isoler de la biosphère sur le temps long. Les recherches sur le traitement des déchets nucléaires, en particulier sur les procédés de multi-recyclage du combustible usé, sont aussi prometteuses. Par ailleurs, la protection de la population et de l'environnement, dans les pays européens dotés d'installations nucléaires, repose sur **l'existence d'un cadre communautaire solide qui contribue au renforcement de la sûreté nucléaire** au sein de l'Union européenne et impose à chaque Etat membre de mettre en place des programmes nationaux de gestion des déchets radioactifs.

- L'atome, pilier de la souveraineté économique et de l'indépendance énergétique

La sécurité de l'approvisionnement énergétique et la capacité de réindustrialisation des économies européennes, dans un contexte de croissance des besoins en électricité décarbonée, sont au centre des débats sur **le renforcement de l'autonomie stratégique de l'Union européenne**. En effet, la maîtrise par les États membres de leur production énergétique leur permet de réduire leur dépendance à l'égard de pays tiers, plus particulièrement en matière d'importations d'énergies fossiles.

¹ La Roumanie, la République tchèque, la Finlande, la Slovaquie, la Croatie, la Slovénie, la Bulgarie, la Pologne et la Hongrie.

- [La liberté des États membres de choisir leur bouquet énergétique](#)

Le règlement sur la taxonomie ne saurait porter atteinte au **droit des États membres de décider de leur bouquet énergétique, et au principe de neutralité technologique**, inscrits dans les traités. Le Conseil européen des 10 et 11 décembre 2019 a acté la nécessité pour les États membres de pouvoir « choisir les technologies les plus appropriées pour atteindre collectivement l'objectif climatique 2030, y compris les technologies de transition telles que le gaz ».

- [Des besoins d'investissement dans le nucléaire, nécessitant un accès au financement facilité par la taxonomie](#)

L'intégration du nucléaire dans la taxonomie faciliterait pour l'ensemble de la filière **l'accès à des financements à des conditions plus intéressantes**. Cet outil contribuerait à apporter des soutiens et des garanties aux activités de production d'énergie nucléaire qui nécessitent, dans les prochaines décennies, des investissements importants. Pour les États, **l'enjeu de cette taxonomie est aussi budgétaire, notamment si les finances publiques devaient à terme être plus en phase avec le cadre de cette réglementation**.

4. L'URGENCE D'INCLURE LE NUCLÉAIRE DANS LA TAXONOMIE EUROPÉENNE

L'inclusion de l'énergie nucléaire dans le règlement sur la taxonomie, dans le cadre des négociations qui se déroulent actuellement, est une décision très attendue, non seulement par les acteurs de la filière nucléaire, mais aussi par les États membres pour l'avenir de leur bouquet énergétique.

La proposition de résolution européenne transpartisane propose ainsi :

- **d'inclure l'énergie nucléaire dans la taxonomie**, en veillant à reconnaître les activités économiques liées à la construction ou à l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de cette énergie en tant qu'activités durables ;
- de maintenir une neutralité technologique entre l'hydrogène issu de l'énergie nucléaire et celui issu des énergies renouvelables ;
- de **ne pas soumettre les activités économiques liées à la construction ou à l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie nucléaire à des obligations d'information autres que celles applicables à toute activité durable**.
- de publier l'acte délégué complémentaire avant le 31 décembre 2021, afin qu'il entre en vigueur de manière concomitante avec les autres dispositions de la taxonomie.



Jean-François Rapin

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Pas-de-Calais



Daniel Gremillet

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
des Vosges



Claude Kern

Rapporteur

Sénateur
(Union Centriste)
du Bas-Rhin



Pierre Laurent

Rapporteur

Sénateur
(Communiste)
républicain citoyen et
écologiste)
de Paris

Commission des affaires européennes

<https://www.senat.fr/europe/broch.html> - Téléphone : +33 (0)1.42.34.24.80

Consulter le dossier en ligne :

<https://www.senat.fr/notice-rapport/2021/r21-213-notice.html>