

Compte rendu des délibérations, y compris les motifs de décision

relativement à

Demandeur Ontario Power Generation Inc.

Objet Garantie financière et modification des permis
d'exploitation des installations nucléaires de
catégorie I d'OPG en Ontario

Date de l'audience 1^{er} novembre 2007

COMPTE RENDU DES DÉLIBÉRATIONS

Demandeur : Ontario Power Generation Inc.

Adresse : 22, avenue St Clair Est, Toronto (Ontario) M4T 2S3

Objet : Garantie financière et modification des permis d'exploitation des installations nucléaires de catégorie I d'OPG en Ontario

Demande reçue le : 27 juillet 2007

Date de l'audience : 1^{er} novembre 2007

Lieu : Salle des audiences publiques de la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN), 280, rue Slater, 14^e étage, Ottawa (Ontario)

Commissaires : L.J. Keen, présidente
A.R. Graham
M.J. McDill

Secrétaire : M.A. Leblanc
Rédacteur du compte rendu : M. Young
Avocate générale : S. Maislin Dickson

Représentants du demandeur	Documents
<ul style="list-style-type: none">• K. Nash, premier vice-président, Gestion des déchets nucléaires• C. Sidford, vice-président, trésorier	CMD 07-H22.1 CMD 07-H22.1A CMD 07-H22.1B
Personnel de la CCSN	Documents
<ul style="list-style-type: none">• B. Howden• R. Barker• D. Howard	CMD 07-H22 CMD 07-H22.A
Intervenant	Document
<ul style="list-style-type: none">• Bruce Power Inc., représentée par F. Saunders	CMD 07-H22.2
Autres	
<ul style="list-style-type: none">• Office ontarien de financement, représenté par K. Sadlier-Brown, sous-ministre adjointe, Division du financement général et de l'analyse financière en matière d'électricité	

Conditions de permis : exigences satisfaites

Permis : modifiés

Date de publication de la décision : 29 novembre 2007

Table des matières

Introduction	1
Décision	3
Questions à l'étude et conclusions de la Commission	4
<i>Plans préliminaires de déclassement et garantie financière proposée</i>	4
Modification des permis	7
<i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>	7
Conclusion	8

Introduction

1. Ontario Power Generation Inc. (OPG) a demandé à la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN¹) d'accepter les plans de préliminaires de déclasserement (PPD) et la garantie financière qu'elle a soumis pour le déclasserement futur de ses installations nucléaires de catégorie I en Ontario. La garantie financière proposée, soumise conformément aux conditions des permis d'exploitation des installations nucléaires de catégorie I, est évaluée à 9,999 milliards \$. De plus, OPG a demandé des modifications des permis d'exploitation de ses installations nucléaires de catégorie I afin de mettre à jour les conditions de permis liées à la garantie financière et aux plans préliminaires de déclasserement.
2. Conformément au paragraphe 24(5) de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*² (LSRN), la Commission peut exiger qu'un titulaire de permis fournisse une garantie financière sous une forme qu'elle juge acceptable. Le guide d'application de la réglementation G-206³ de la CCSN précise les caractéristiques d'une garantie financière acceptable en termes de liquidité, de certitude et de valeur adéquates, ainsi que de continuité.
3. La Commission exige qu'OPG établisse et maintienne une garantie financière acceptable pour le déclasserement futur de ses installations nucléaires de catégorie I.
4. OPG possède huit installations nucléaires de catégorie I, pour lesquelles la CCSN a délivré des permis d'exploitation de centrale nucléaire (PROL) et des permis d'exploitation d'installation de déchets (WFOL) :
 - centrale nucléaire Darlington – PROL 13.15/2008
 - centrale nucléaire Pickering-A – PROL 04.05/2010
 - centrale nucléaire Pickering-B – PROL 08.13/2008
 - centrale nucléaire Bruce-A – PROL 15.06/2009
 - centrale nucléaire Bruce-B – PROL 16.08/2009
 - installation de gestion des déchets Western – WFOL-W4-314.00/2017
 - installation de gestion des déchets Pickering – WFOL-W4-350.02/2008
 - installation de gestion des déchets Darlington – WFOL-W4-355.00/2012
5. La garantie financière comprend les activités de déclasserement liées aux centrales Pickering-A et Pickering-B, Bruce-A et Bruce-B, et Darlington, et aux installations de gestion des déchets Pickering, Darlington et Western. Les permis d'exploitation des centrales Bruce-A et Bruce-B sont détenus par Bruce Power. En vertu d'ententes avec Bruce Power, OPG est responsable du déclasserement de ces centrales, de la garantie financière pour le déclasserement et de la gestion du cycle de vie de tout le combustible utilisé et des déchets de faible et moyenne activité produits par les centrales Bruce-A et Bruce-B.

¹ On désigne la Commission canadienne de sûreté nucléaire comme la « CCSN » lorsqu'on renvoie à l'organisation et à son personnel en général, et comme « la Commission » lorsqu'on renvoie à la composante tribunal.

² L.C. 1997, ch. 9

³ Guide d'application de la réglementation G-206 de la CCSN, *Garanties financières pour le déclasserement des activités autorisées*, juin 2000.

6. Actuellement, la garantie financière des installations comprend :
- les fonds réservés établis en vertu de l'*Ontario Nuclear Funds Agreement* (ONFA) conclu entre OPG et la province de l'Ontario (Fonds de l'ONFA);
 - le fonds de fiducie pour la gestion du combustible usé constitué conformément à la *Loi sur les déchets de combustible nucléaire* (Fonds LDCN);
 - la garantie provinciale établie en vertu de l'accord de garantie provincial entre la CCSN et la province de l'Ontario, entré en vigueur le 31 juillet 2003 (la « garantie provinciale »).

Points à l'étude

7. Dans son examen de la demande, la Commission devait décider :
- a) si la garantie financière proposée de 9,999 milliards \$ est acceptable pour le déclassement des installations nucléaires de catégorie I d'OPG en Ontario;
 - b) si OPG a respecté les conditions des permis d'exploitation de ses installations nucléaires de catégorie I.
8. La Commission devait également décider, relativement aux modifications des permis des installations exploitées par OPG, et en vertu du paragraphe 24(4) de la *LSRN* :
- c) si OPG est compétente pour exercer les activités qu'autoriseraient les permis modifiés;
 - d) si, dans l'exercice de ces activités, OPG prendra les mesures voulues pour protéger l'environnement, préserver la santé et la sécurité des personnes, maintenir la sécurité nationale et respecter les obligations internationales que le Canada a assumées.

Audience publique

9. Aux termes de l'article 22 de la *LSRN*, la présidente de la Commission a établi une formation pour examiner la demande d'OPG.
10. Pour rendre sa décision, la formation (ci-après « la Commission ») a étudié les renseignements fournis dans le cadre de l'audience tenue le 1^{er} novembre 2007 à Ottawa (Ontario). Dans le cadre de l'audience, la Commission a examiné les mémoires et entendu les exposés du personnel de la CCSN (CMD 07-H22 et CMD 07-H22.A) et d'OPG (CMD 07-H22.1, CMD 07-H22.1A et CMD 07-H22.1B). Elle a également pris en considération un mémoire de Bruce Power (CMD 07-H22.2 et CMD 07-H22.2A).

11. Dans son mémoire (CMD 07-H22.2), Bruce Power avait demandé que l'audience soit ajournée, mais a plus tard retiré sa demande pour les motifs indiqués dans le document supplémentaire CMD 07-H22.2A.
12. La Commission signale que la garantie financière pour les centrales Bruce-A et Bruce-B n'est pas examinée dans le cadre de l'audience et qu'elle est maintenue pour ces installations.
13. Il est entendu que le déclassement des centrales Bruce-A et Bruce-B est couvert par le PPD et la garantie financière d'OPG, et que les permis d'exploitation de ces centrales n'ont pas à être assortis de conditions liées au PPD ni à la garantie financière pour le déclassement.

Décision

14. D'après son examen de la question, décrit plus en détail dans les sections suivantes de ce compte rendu, la Commission conclut qu'OPG est compétente pour exercer les activités autorisées et visées par les permis modifiés et que, dans le cadre ces activités, elle prendra les mesures voulues pour protéger l'environnement, préserver la santé et la sécurité des personnes, maintenir la sécurité nationale et respecter les obligations internationales que le Canada a assumées.

Par conséquent, conformément à l'article 24 de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*, la Commission accepte la garantie financière fournie par Ontario Power Generation Inc. pour le déclassement futur de ses installations nucléaires de catégorie I en Ontario, qui proviendra du Fonds de l'ONFA et du Fonds LDCN, pour la somme de 9,189 milliards \$ ainsi que la garantie de la province de l'Ontario, pour la somme de 809 millions \$.

De plus, conformément à l'article 24 de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*, la Commission modifie les permis suivants actuellement détenus par Ontario Power Generation Inc. :

- centrale nucléaire Darlington – PROL 13.15/2008
- centrale nucléaire Pickering-A – PROL 04.05/2010
- centrale nucléaire Pickering-B – PROL 08.13/2008
- installation de gestion des déchets Western – WFOL-W4-314.00/2017
- installation de gestion des déchets Pickering – WFOL-W4-350.02/2008
- installation de gestion des déchets Darlington – WFOL-W4-355.00/2012

Les permis modifiés demeurent valides jusqu'à leurs dates d'expiration respectives, à moins qu'ils ne soient suspendus, modifiés, révoqués ou remplacés.

Questions à l'étude et conclusions de la Commission

15. Avant de rendre sa décision, la Commission a examiné les questions relatives à l'acceptabilité de la garantie financière.

Plans préliminaires de déclassement et garantie financière proposée

16. Le personnel de la CCSN a indiqué qu'OPG a fourni des PPD à jour pour toutes ses installations nucléaires de catégorie I. Il a examiné tous les PPD en fonction des lignes directrices publiées par la CCSN à cette fin (voir le guide d'application de la réglementation G-219⁴). À son avis, les PPD sont acceptables et conformes au guide.
17. OPG a déclaré qu'elle a préparé des estimations des coûts pour les cinq centrales visées (Pickering-A, Pickering-B, Darlington, Bruce-A et Bruce-B), la gestion du combustible usé, la gestion des déchets de faible et moyenne activité et les trois installations de gestion des déchets (Pickering, Western et Darlington). Dans ses mémoires, elle a décrit en détail les estimations des coûts de déclassement des installations.
18. Voici les estimations de coûts fournies par OPG, qui totalisent 9,999 milliards \$, au 1^{er} janvier 2008 :
- les cinq centrales nucléaires d'OPG : 3,739 milliards \$;
 - la gestion du combustible usé : 5,433 milliards \$;
 - la gestion des déchets de faible et de moyenne activité : 789 millions \$;
 - les trois installations de gestion des déchets d'OPG : 37 millions \$.
19. OPG a déclaré que l'estimation des coûts pour les cinq centrales tient compte d'un élément de coût unitaire, fondé sur l'expérience actuelle, et de l'application des facteurs de difficulté du travail, qui reconnaissent les conditions propres à certains sites en plus des facteurs relatifs à la radioprotection.
20. OPG a également mentionné que l'estimation des coûts de gestion du combustible usé tient compte du scénario financièrement prudent selon lequel un dépôt en formation géologique profonde serait aménagé et mis en service d'ici 2035.
21. OPG a indiqué que, bien que les déchets de faible et de moyenne activité produits par ses centrales sont principalement stockés à l'installation Western, on s'attend à ce que le dépôt en formation géologique profonde sera en service d'ici 2017. L'estimation des coûts de gestion de ces déchets comprend tous les coûts liés à leur stockage d'ici la fin de l'année de la garantie financière jusqu'à leur stockage dans un dépôt permanent.
22. OPG a également indiqué que les estimations des coûts liés aux installations de gestion des déchets sont fondées sur l'infrastructure des installations et tiennent compte du fait

⁴ Guide d'application de la réglementation G-219 de la CCSN, *Plans de déclassement pour les activités autorisées*, juin 2000

- que les coûts prévus couvrent le déclassement qui suivra le retrait des déchets stockés.
23. Dans son mémoire, OPG a décrit en détail l'analyse des écarts, qui comparait l'estimation des coûts pour la période de 2008 à 2012 à celle établie pour 2003-2007. L'augmentation observée est largement attribuable à l'évolution des hypothèses économiques, ainsi qu'à une hausse des coûts de déclassement des centrales nucléaires et des estimations des autres mesures de gestion des déchets.
 24. Le personnel de la CCSN a signalé qu'OPG a prévu une marge de manœuvre pour établir ses estimations des coûts de base. Pour le déclassement et les programmes de gestion des déchets à long terme, cette marge représente en moyenne 23 % des estimations des coûts de base. La marge de manœuvre établie pour les activités de moindre envergure, fondée sur l'expérience actuelle, représente en moyenne 10 % des estimations des coûts de base. Le personnel de la CCSN a indiqué que ces marges sont acceptables et conformes au guide d'application de la réglementation G-206 de la CCSN.
 25. OPG a proposé que la garantie financière de 9,999 milliards \$ provienne du Fonds de l'ONFA et du Fonds LDCN (9,189 milliards \$) et de la garantie provinciale de l'Ontario (809 millions \$). OPG a expliqué que l'établissement de la garantie financière de 2008 est fondé sur la valeur des fonds prévue à la date d'entrée en vigueur de la garantie.
 26. OPG a indiqué que le Fonds LDCN a été établi en novembre 2002 en vertu de la *Loi sur les déchets de combustible nucléaire*⁵ et répond actuellement aux exigences de cette loi. Le Fonds de l'ONFA, composé du *Decommissioning Segregated Fund* (fonds réservé au déclassement) et du *Used Fuel Segregated Fund* (fonds réservé au combustible usé), a été établi en juillet 2003 et placé sous la garde d'institutions financières. La CCSN a accès au Fonds de l'ONFA par accord juridique avec OPG et la province de l'Ontario.
 27. OPG a également déclaré que la garantie provinciale couvre le solde résiduel de la garantie financière et qu'une garantie couvrant la période de juillet 2003 à décembre 2007 avait déjà été fournie en juillet 2003 par accord juridique entre la CCSN et la province de l'Ontario, mais qu'elle expire le 31 décembre 2007. OPG a proposé que la nouvelle garantie provinciale couvre les trois premières années de la période 2008-2012 prévue, étant donné qu'elle ne devrait pas être requise après le 31 décembre 2010. OPG s'attend à ce que la valeur du Fonds de l'ONFA et du Fonds LDCN dépasse la garantie financière exigée d'ici janvier 2011.
 28. Le personnel de la CCSN a proposé de fournir à la Commission un rapport d'étape à l'automne 2010 pour la tenir au courant de l'état de la garantie financière d'OPG jusqu'à l'expiration de la garantie provinciale.
 29. OPG a indiqué que la valeur de la garantie financière exigée évoluera au cours des cinq prochaines années en raison des modifications de la valeur actuelle des estimations de coûts et des quantités de déchets supplémentaires qui sont produits. OPG a fourni des projections de la valeur de la garantie financière ainsi que du Fonds de l'ONFA et du Fonds LDCN. Ces projections sont fondées sur ses contributions prévues à ces fonds, et

⁵ L.C. 2002, ch. 23

sur des hypothèses prudentes concernant la croissance des fonds.

30. OPG a indiqué qu'elle continuera de fournir au personnel de la CCSN un rapport d'étape annuel décrivant les montants accumulés dans le Fonds de l'ONFA et le Fonds LDCN. Le rapport décrira également toute modification importante des plans de déclassement ou des plans de gestion des déchets, des quantités de déchets ou des estimations des coûts qui pourraient avoir une incidence sur la garantie financière exigée, ainsi que la façon dont cette garantie demeurera acceptable. Le personnel de la CCSN a déclaré qu'il informerait la Commission, d'après ses examens annuels, de toute variation défavorable que pourrait subir la garantie financière.
31. Le personnel de la CCSN a indiqué qu'il avait examiné la garantie financière d'OPG, et que les estimations des coûts et les instruments de garantie financière sont acceptables et conformes au guide d'application de la réglementation G-206 de la CCSN.
32. La Commission a demandé qui était responsable de la gestion du Fonds de l'ONFA. OPG a répondu qu'elle gère ce fonds de concert avec la province de l'Ontario.
33. La Commission a demandé si OPG s'était servi de ce fonds pour le retrait du combustible à la centrale nucléaire Pickering-A à des fins de déclassement. OPG a répondu par l'affirmative et a expliqué qu'elle a utilisé ces fonds pour le retrait du combustible des réacteurs de cette centrale, en suivant des règles préétablies et en effectuant une surveillance prédéfinie.
34. La Commission a demandé quel sera l'impact, sur l'estimation des coûts, de la date prévue de mise en service du dépôt en formation géologique profonde (en 2017) pour les déchets de faible et moyenne activité. OPG a répondu que cette estimation suppose que le dépôt sera prêt en 2017; en cas de retard important, elle la réévaluera et en informera la CCSN. OPG a indiqué que, quoique la période de stockage temporaire entraîne des coûts supplémentaires, un retard n'augmentera pas nécessairement l'estimation des coûts, car la valeur actuelle de la construction du dépôt serait réduite.
35. Observant que la garantie financière couvre une période de cinq ans, la Commission a demandé au personnel de la CCSN s'il s'attend à ce que des changements éventuels aux guides d'application de la réglementation aient une incidence sur le cadre de réglementation pour cette période. Le personnel a répondu qu'un projet visant à examiner et à réviser les guides d'application de la réglementation G-206 et G-219 de la CCSN est en cours; toutefois, pour le moment, il ne s'attend pas à ce que cet examen ait une incidence sur la garantie financière actuelle.
36. Notant la proposition du personnel de la CCSN de lui présenter un rapport sur l'état de la garantie financière à l'automne 2010, la Commission a demandé plus d'information à ce sujet. Le personnel a déclaré qu'il l'informera de la valeur du Fonds de l'ONFA et du Fonds LDCN avant l'expiration de la garantie provinciale.

37. La Commission a demandé à OPG si elle entend commencer à rédiger le rapport d'étape pour l'automne 2010, faisant remarquer que le personnel de la CCSN aurait l'occasion d'examiner ce rapport avant qu'il ne soit présenté à la Commission. OPG a répondu par l'affirmative.
38. La Commission a demandé d'autres précisions concernant la valeur de la garantie provinciale. Une représentante de l'Office ontarien de financement a mentionné que la valeur de la garantie provinciale sera égale au solde disponible, c'est-à-dire la différence entre la valeur du Fonds de l'ONFA et du Fonds LDCN et le montant demandé par la CCSN. Elle a signalé que le montant de la garantie provinciale, évalué à 809 millions \$, sera déterminé en fonction de la valeur du Fonds de l'ONFA et du Fonds LDCN à la fin de l'exercice. La valeur de la garantie provinciale pourrait atteindre 1,5 milliard \$.

Modification des permis

39. OPG a demandé que les permis d'exploitation de ses installations soient modifiés par l'ajout d'un renvoi aux révisions les plus récentes apportées aux PPD et aux ententes révisées sur la garantie financière.
40. Le personnel de la CCSN a joint à son mémoire une évaluation détaillée des conditions de permis qui seront modifiées, ainsi que les conditions de remplacement des permis.
41. Le personnel de la CCSN a indiqué, après avoir examiné la demande d'OPG, qu'il était d'avis qu'OPG est compétente pour exercer les activités autorisées par les permis modifiés et qu'elle prendra les mesures voulues pour protéger l'environnement, préserver la santé et la sécurité des personnes, maintenir la sécurité nationale et respecter les obligations internationales que le Canada a assumées.

Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

42. Avant de rendre une décision d'autorisation, la Commission doit être d'avis que toutes les exigences applicables de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*⁶ (*LCEE*) sont satisfaites.
43. Le personnel de la CCSN a indiqué qu'il avait déterminé s'il fallait ou non procéder à une évaluation environnementale. Il a établi qu'une évaluation environnementale n'est pas exigée aux termes du paragraphe 5(1) de la *LCEE* parce que la modification proposée ne prévoit aucun ouvrage, et qu'il ne s'agit donc pas d'un « projet » au sens de l'article 2 de la *LCEE*.

⁶ L.C. 1992, ch. 37

44. Par conséquent, la Commission estime que toutes les exigences de la *LCEE* ont été satisfaites et convient avec le personnel de la CCSN qu'une évaluation environnementale n'est pas requise.

Conclusion

45. La Commission a étudié les renseignements et les mémoires présentés par le personnel de la CCSN et OPG, consignés au dossier de l'audience.
46. La Commission juge acceptable la garantie financière soumise par OPG.
47. Par conséquent, la Commission accepte la garantie financière fournie par Ontario Power Generation Inc. pour le déclassement futur de ses installations nucléaires de catégorie I en Ontario, qui est composée du Fonds de l'ONFA et du Fonds LDCN pour un total de 9,189 milliards \$ et de la garantie de la province de l'Ontario, pour la somme de 809 millions \$.
48. La Commission s'attend à ce que le personnel de la CCSN continue d'examiner le rapport annuel d'OPG sur l'état de la garantie financière pour s'assurer que cette garantie demeure valide. Le personnel de la CCSN doit également l'informer, dans un rapport des faits saillants, de tout changement à l'état de la garantie financière.
49. De plus, la Commission estime qu'OPG satisfait aux exigences du paragraphe 24(4) de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*. La Commission est d'avis qu'OPG est compétente pour mener les activités autorisées par les permis modifiés et que, dans le cadre de ces activités, elle prendra les mesures voulues pour protéger l'environnement, préserver la santé et la sécurité des personnes, maintenir la sécurité nationale et respecter les obligations internationales que le Canada a acceptées.
50. Par conséquent, conformément à l'article 24 de la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*, la Commission modifie les permis suivants détenus par Ontario Power Generation Inc. :
- centrale nucléaire Darlington – PROL 13.15/2008
 - centrale nucléaire Pickering-A – PROL 04.05/2010
 - centrale nucléaire Pickering-B – PROL 08.13/2008
 - installation de gestion des déchets Western – WFOL-W4-314.00/2017
 - installation de gestion des déchets Pickering – WFOL-W4-350.02/2008
 - installation de gestion des déchets Darlington – WFOL-W4-355.00/2012

51. Les permis modifiés demeurent valides jusqu'à leurs dates d'expiration respectives, à moins qu'ils ne soient suspendus, modifiés, révoqués ou remplacés.

Linda J. Keen
Présidente
Commission canadienne de sûreté nucléaire

Date de publication de la décision : 29 novembre 2007