

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета относно управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци“

COM(2010) 618 окончателен

(2011/C 218/28)

Докладчик: **г-н ADAMS**

На 1 февруари 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Съвета относно управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци“

COM(2010) 618 окончателен.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури и информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 29 март 2011 г.

На 471-вата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 4 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 146 гласа „за“, 7 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки**1.1. Заключение**

1.2 По директивата се работи в продължение на повече от десет години и Комитетът я приветства като ясна стъпка към изискването планираното управление на съществуващото голямо количество радиоактивни отпадъци в ЕС да се осъществява в съответствие с минимални стандарти.

1.3 Окуражителен е акцентът, поставен върху прозрачността и участието на обществеността, а изискването за прогнозиране на разходите и финансирането на предложенията ще предостави ключов аналитичен инструмент. За първи път международно приети стандарти за безопасност стават правно обвързващи и придобиват изпълнителна сила в Европейския съюз. ЕС следва да си сътрудничи със съседните страни и да ги насърчава да приемат сходни стандарти за безопасност.

1.4 Но пътят на развитието на тази директива не беше равен. Ограниченията по отношение на научната сигурност все още са предмет на дебати, а трудността на предвиждането на политически и социални развития в далечното бъдеще е очевидна за всички.

1.4.1 Въпреки че съществува широк научен консенсус относно общата техническа приложимост на дълбокото геоложко погребване, продължава дебатът относно научната сигурност или целесъобразността в няколко области. Решението едва ли ще бъде задоволително за всички заинтересовани страни, отчасти поради самото естество на силно радиоактивните отпадъци, взаимодействието им с непосредствената околна среда и геоложките периоди, които се разглеждат. Настоящата процедура на „задържане“ очевидно не е устойчива в средносрочен план, което засилва необходимостта от действия.

1.4.2 Продължава да се води оживен безрезултатен дебат за това какво е подходящото равнище на безопасност и риск. Какво точно включва отдаването на най-голям приоритет на безопасността за хората и околната среда? На практика демонстрирането на безопасност ще представлява съчетание от количествени и качествени доводи, насочени към свеждане на несигурността до минимум, в контекста на вземането на решения на национално равнище.

1.4.3 Логично е доверието в прогнозирането на политическа и институционална последователност и в компетентността на която и да било управленска система да намалява с увеличаването на времето. Затова „пасивната“ безопасност се превръща в основен елемент, предвид изискването за ефективност дори когато надзорът и знанията за определено депо за отпадъци са били изгубени с течение на времето.

1.4.4 Продължаващият принос и развитието на основаната на ядрения разпад атомна енергетика като част от енергийния микс на държавите-членки зависи до известна степен от приемането ѝ от обществеността и от финансовата стабилност. Дебатът за използването или развитието на атомната енергия значително отклонява вниманието от решаването на непосредствената и спешна нужда от справянето с проблема на трупашите се радиоактивни отпадъци, особено като се има предвид, че действащите понастоящем програми за извеждане от експлоатация на атомни електроцентрали ще допринесат за разрастването на проблема. Отношението на обществеността в различните части на ЕС варира значително, но голямото мнозинство от европейците смятат, че би било полезно да има общностен инструмент за управлението на радиоактивните отпадъци („Отношение към радиоактивните отпадъци“, Евробарометър, юни 2008 г.).

1.5 Затова Комитетът се стреми да подходи конструктивно към разнообразието от обществени настроения и да представи поредица от приложими препоръки в подкрепа на решителността на Комисията да намери решение.

1.6 Препоръки

1.6.1 В раздели 4 и 5 на настоящото становище Комитетът прави поредица от конкретни бележки, предложения и препоръки и призовава Комисията, Парламента и Съвета да ги вземат под внимание в тяхната цялост. В допълнение Комитетът препоръчва в по-общ план:

— държавите-членки да признаят приоритетите на безопасността в разпоредбите на директивата и спешно и последователно да въведат директивата в националното законодателство в отговор на належащия проблем с натрупващите се радиоактивни отпадъци;

— държавите-членки, атомната промишленост и съответните научни общности да положат по-големи усилия за осигуряване на по-подробна, прозрачна и прещенена спрямо риска информация за вариантите за управление на радиоактивните отпадъци на обществеността като цяло.

2. Въведение

2.1 Понастоящем въпросът за ядрената безопасност е предмет на голямо внимание и загриженост в резултат от въздействието на земетресението и цунамито върху четирите реактора на атомната електроцентрала във Фукушима в Северна Япония. Безопасните условия на функциониране и предпазните мерки за европейските атомни централи се регулират от разпоредбите на Директивата за ядрена безопасност (вж. параграф 5.6) и на националните органи на държавите-членки. На 21 март държавите-членки се споразумяха за подобряване на сътрудничеството между своите ядрени регулаторни органи и за отправяне на искане към Групата на европейските регулатори в областта на ядрената безопасност (ENSREG) да определи реда и условията за предложените стрес-тестове (всеобхватни оценки на риска и безопасността) на всички атомни електроцентрали в ЕС. Предвид дълбоката загриженост на обществеността в резултат от аварията в атомната централа „Фукушима 1“, поради неотложността на въпроса и в името на прозрачността, Комитетът ще се стреми да се ангажира изцяло в диалога с гражданското общество по този въпрос и по свързаните с него въпроси, по-специално чрез активно преориентиране на Работната група по прозрачността на Европейския форум за ядрена енергия (ENEF), която ЕИСК понастоящем председателства.

2.2 От техническа гледна точка последиците от аварията във Фукушима трябва тепърва да се анализират, както и тяхното пряко отношение към Директивата за радиоактивните отпадъци. Въпреки това по понятни причини аварията увеличи обществения интерес и осведоменост по въпросите на ядрената безопасност и Комитетът смята, че може да играе конструктивна роля в текущия дебат.

2.3 Към месец ноември 2010 г. в ЕС работят 143 атомни електроцентрали (реактори), общо в 14 държави-членки. Освен тях има редица затворени електроцентрали и други атомни съоръжения, като заводи за преработка на отработено гориво, които генерират радиоактивни отпадъци. Ежегодно ЕС обикновено генерира 280 кубически метра високоактивни отпадъци, 3 600 тона тежки метали от отработено гориво и 5 100 кубически метра дългоживеещи отпадъци, за които няма метод за погребване (Шести доклад на Комисията за състоянието на управлението на радиоактивни отпадъци и отработеното гориво в Европейския съюз, SEC(2008)2416); освен това се генерират и нискоактивни отпадъци, които се погребват рутинно. Високоактивните отпадъци (ВАО) са силно радиоактивни, съдържат дългоживеещи радионуклеиди и генерират значително количество топлина. Те имат дял от 10 % от количеството генерирани радиоактивни отпадъци, съдържат около 99 % от общата радиоактивност и включват продуктите от ядрения разпад и отработеното гориво.

2.4 Тези отпадъци са генерират при преработката на отработено ядрено гориво, отработено гориво за директно погребване, рутинни дейности и извеждане от експлоатация на атомни електроцентрали. Планирано е изграждането на много други атомни електроцентрали, някои от тях в държави-

членки, които нямат предишен опит в областта на атомната енергетика. Ако генерираните отпадъци – които в някои случаи остават заплаха в продължение на десетки хилядолетия – не се управляват и наблюдават, здравето, безопасността и сигурността ще бъдат сериозно застрашени. По своя характер радиоактивните отпадъци съдържат изотопи на химически елементи, които преминават през процес на радиоактивен разпад, като при това излъчват йонизираща радиация, която може да бъде вредна за хората и околната среда.

2.5 Последствията от взетите през настоящия век решения ще имат отражение след стотици векове. Решаването на въпроса с отпадъците, генерирани в цикъла на ядреното гориво, е основният акцент в директивата, но тя ще обхване и радиоактивните отпадъци, генерирани от научноизследователската дейност, медицината и промишлеността. Поради нарастващото производство на електроенергия от атомни електроцентрали, между 2000 г. и 2005 г. количеството на високоактивните отпадъци е нараствало средно с 1,5 % годишно; понастоящем извеждането от експлоатация на по-старите електроцентрали също увеличава това количество. Към края на 2004 г. в Европа са се съхранявали около 220 000 кубически метра дългоживеещи ниско- и средноактивни отпадъци, 7 000 кубически метра високоактивни отпадъци и 38 000 тона тежки метали от отработено гориво. (Тези числа са неточни, тъй като в страните, които преработват ядрено гориво като Обединеното кралство и Франция, отработеното ядрено гориво и преработените плутоний и уран понастоящем не се класифицират като ядрени отпадъци с довода, че отработеното гориво е рециклируем материал и преработката на уран и плутоний може да се използва за производство на ново гориво.)

2.6 Изминаха 54 години от въвеждането в експлоатация на първата атомна електроцентрала за търговски цели. През цялото това време се води дебат за управлението на отпадъците. Един от аспектите, по които има общо съгласие, е че временното дългосрочно съхраняване е подходящо като първи етап на всяко решение. Понастоящем в ЕС не съществуват крайни хранилища за високоактивни отпадъци, въпреки че Швеция, Финландия и Франция планират да разполагат с такива хранилища до 2025 г. Целта е да се проектират и построят съоръжения, които да гарантират дългосрочна безопасност чрез системи за пасивна безопасност, осигурени чрез изкуствени и стабилни геоложки бариери, без да се налага наблюдение, човешка намеса или институционален контрол след затварянето на съоръжението. В по-голямата част от държавите или няма конкретна политика по отношение на отработеното гориво, или тя не се прилага напълно, като се изключат процедурите за осигуряване на по-дълъг период за безопасно съхранение до 100 години (Шести доклад на Комисията за състоянието на управлението на радиоактивни отпадъци и отработеното гориво в Европейския съюз, SEC(2008)2416).

2.7 93 % от европейските граждани считат, че е налице спешна нужда от намиране на решение на проблема с управлението на радиоактивните отпадъци, вместо това да се остави на следващите поколения. Голямото мнозинство от гражданите във всички страни от ЕС са съгласни, че ЕС следва да хармонизира стандартите и да е в състояние да наблюдава националните практики („Отношение към радиоактивните отпадъци“. Евробарометър, юни 2008 г.)

2.8 Съществуващото законодателство на ЕС се счита за неподходящо. С Директива 2009/71/Евратом вече беше създадена общостна рамка за ядрената безопасност на ядрените съоръжения, която беше подкрепена от всичките 27 държави-членки на ЕС и настоящата директива относно управлението на радиоактивните отпадъци (СОМ(2010) 618) се явява логична следваща стъпка.

2.9 Енергийният микс на всяка държава-членка и изборът ѝ да използва атомна енергия е част от националните правомощия и не е предмет на настоящата директива. Ядрените отпадъци обаче са неразделна част от използването на атомна енергия, съществуват в значителни количества и потенциално представляват сериозна, дългосрочна и транснационална заплаха. Дори ако дейността на атомните електроцентрали бъде прекратена днес, пак трябва да се справим с вече съществуващите отпадъци. В интерес на всички граждани на ЕС е радиоактивните отпадъци да се погребват по възможно най-безопасния начин. Това е контекстът, в който Комисията направи предложение за директива за създаване на рамка за осигуряване на отговорно управление на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци.

2.10 Комитетът разгледа този въпрос за последен път през 2003 г. ⁽¹⁾, подчертавайки нуждата от спешни действия с оглед на разширяването и значението на принципа „замърсителят плаща“. Предложената директива, която беше предмет на становището от 2003 г., не беше одобрена от държавите-членки, които решиха, че някои нейни аспекти са твърде предписателни и поискаха повече време за обмисляне.

3. Резюме на предложението за директива

3.1 В рамките на четири години от приемането на директивата държавите-членки трябва да изготвят и да представят национални програми, в които да посочат настоящото местоположение на отпадъците и плановете за тяхното управление и погребване.

3.2 Рамката ще бъде правно обвързваща и задължаваща, за да се гарантира, че всички държави-членки ще прилагат общите стандарти, разработени от Международната агенция за атомна енергия (МААЕ) за всички етапи на управлението на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци до окончателното им погребване.

3.3 Националните програми трябва да включват отчет за радиоактивните отпадъци, плановете за управление от генерирането до погребването, плановете за периода след затварянето на съоръжението за погребване, НИРД, срокове и основни етапи за изпълнение и описание на всички дейности, необходими за прилагането на решенията за погребване, оценка на разходите и избрани схеми за финансиране. В директивата не се отдава предпочитание към един единствен начин за погребване.

3.4 В предложената директива се съдържа член по отношение на прозрачността, за да се гарантира предоставянето на информация на обществеността и ефективното участие на гражданите в процеса на вземане на решения по отношение на някои аспекти на управлението на радиоактивните отпадъци.

3.5 Държавите-членки следва да докладват на Комисията за изпълнението на тези изисквания, след което Комисията ще представи на Съвета и Европейския парламент доклад за постигнатия напредък. Освен това националните програми на държавите-членки ще бъдат обект на международна партньорска проверка, резултатите от която ще се докладват на държавите-членки и на Комисията.

4. Общи бележки

4.1 В настоящото становище Комитетът разглежда основно практическия и неотложен проблем на съществуването и продължаващото генериране на радиоактивни отпадъци. По-голямата част от тези отпадъци (над 90 %) са в резултат от дейности, свързани с производството на ядрена енергия. Изборът да се използва или да се разшири употребата на ядрена енергия като част от енергийния микс е в правомощията на всяка държава-членка, но дългосрочните последици от управлението на отпадъците могат да имат трансгранично отражение и отражение върху поколенията.

4.2 Общественото мнение към ядрената енергия в страните с атомни електроцентрали би се повлияло значително (в полза на производството на ядрена енергия), ако хората можеха да бъдат уверени, че съществува безопасно и постоянно решение за управление на радиоактивните отпадъци („Отношение към радиоактивните отпадъци“. Евробарометър, юни 2008 г.). Основните пречки пред подобна увереност са дългосрочната опасност от високоактивните отпадъци, съмненията по отношение на безопасността на дълбокото геоложко погребване, дали свързаният с тези обекти риск ще се съхрани в колективната памет за следващите поколения и несигурността по отношение на приложимостта на останалите методи за погребване.

4.3 Предвид бавния напредък в някои държави-членки по отношение на предложенията за дългосрочно управление на радиоактивните отпадъци, предложената директива – която сама по себе си беше разработвана в продължение на години – следва да насърчи цялостното изготвяне на национални програми за управление. Понастоящем съществуват примери за добра методология, които могат да се използват като отправна точка. С предложената директива се прави опит някои ключови аспекти на стандартите, приети в рамките на Международната агенция за атомна енергия (МААЕ), да станат правно обвързващи и задължаващи чрез законодателството на ЕС и Комитетът приветства този подход.

4.4 ЕС вече разполага със значителен обем законодателство в областта на отпадъците, включително относно опасните отпадъци ⁽²⁾. Въпреки че от директивата става ясно, че тя не се основава на това законодателство, а има друго правно основание – Глава 3 от Договора за Евратом – следва да се използва възможността в съображенията на предложената директива да се утвърдят принципите, заложи в съществуващото законодателство по отношение на опасните отпадъци.

4.5 Подходът „замърсителят плаща“ се квалифицира с изискването да се гарантира, че предложенията за управление на отпадъците са финансирани по подходящ и сигурен начин, „при надлежно отчитане на отговорността на субектите, източници на радиоактивни отпадъци“. Затова е възможно да възникнат въпроси, свързани с държавите кръстосани субсидии, а оттам и въпроси, свързани с конкуренцията на енергийните пазари. Поради това Комитетът препоръчва в директивата еднозначно да се посочи, че финансирането на управлението на отпадъците следва да се извършва в съответствие с принципа „замърсителят плаща“ (в този случай предприятието, което произвежда радиоактивни отпадъци чрез използването на ядрени реактори), освен във формално ситуации, в които може да бъде необходимо да се намеси държавата.

⁽¹⁾ ОВ С 133, 6.6.2003 г., стр. 70.

⁽²⁾ ОВ L 377, 31.12.1991 г., стр. 20.

4.6 Комитетът отбелязва, че разпоредбите на директивата се отнасят само до радиоактивни отпадъци от граждански приложения. В някои страни се отпускат значителни ресурси за управление на военни радиоактивни отпадъци. Очевидно е, че използването на съвместни граждански и военни програми би имало допълнително отражение върху сигурността, но тъй като управлението на военни радиоактивни отпадъци може да отнема значителни технологични и финансови ресурси, както и капацитет за погребване в държавите-членки, в директивата следва да се разгледат по-конкретни връзки в това отношение.

5. Специфични бележки

5.1 Управлението на радиоактивните отпадъци беше изключено от директивите на ЕС за отпадъците⁽³⁾, но в тях се съдържат много ценни принципи, които следва да бъдат взети под внимание. Затова Комитетът предлага в съображенията към настоящата директива да бъде направено конкретно позоваване на Директивата относно опасните отпадъци (91/689/ЕИО) и да се посочи, че тя се допълва с настоящата директива.

5.2 Комитетът предлага клаузата по член 2, с която се изключват „разрешени изхвърляния“, да се прилага и за този вид изхвърляния. Понастоящем в ЕС няма последователност по отношение на регулирането на такива изхвърляния и поради различията в тълкуването между държавите-членки все още има спорове по този въпрос (например между Обединеното кралство и Ирландия във връзка с изхвърляния в Ирландско море).

5.3 Комитетът винаги е подкрепял предотвратяването на генерирането на отпадъци, застъпвано от ЕС и приоритизирано в Директивата за отпадъците (2006/12/ЕО). Подобно на редица отрасли, производството на ядрена енергия води до генериране на значително количество опасни отпадъци. Понастоящем между държавите-членки няма консенсус за това дали ще има икономически, социално и екологично устойчиви алтернативи на ядрената енергия, а оттам и дали ще бъде неизбежно да продължи генерирането на радиоактивни отпадъци. За да се намери решение на тази дилема и предвид факта, че мнозинството от членовете на Комитета споделя мнението, че ядрената енергия ще продължи да играе роля в прехода на Европа към икономика с ниски въглеродни емисии, предлагаме в директивата да се изрази предпочитание към търсене на начини за премахването на по-голямата част от радиоактивните отпадъци при източника, докато се разработят по-добри и устойчиви алтернативи.

5.4 В член 3 се посочва, че „погребване“ означава разполагане на отработено гориво или радиоактивни отпадъци в получило

съответно разрешително съоръжение, без намерение за изваждане. Комитетът признава, че по въпроса за обратимостта и изваждането на отпадъците има различни мнения. Комитетът изразява убеждението, че разработването на концепции за погребване, обратимост и изваждане на отпадъците не бива да се изключва, при условие че отговаря на разпоредбите за безопасност.

5.5 С член 4, параграф 3 се изисква радиоактивните отпадъци да се погребват в държавата-членка, в която са генерирани, освен ако са сключени споразумения между държавите-членки да използват съвместно съоръжения за погребване в една от тях. Комитетът препоръчва тази възможност да се използва интензивно, за да може най-подходящите депа за отпадъци да се използват по най-ефективния начин. Комитетът приветства този еднозначен подход както към управлението на радиоактивните отпадъци, генерирани от държавите-членки изключително в ЕС, така и към възможността за разработване на споделени съоръжения. Също така отбелязва, че това не изключва репатрирането на преработени отпадъци, генерирани при преработката на отработено гориво, към страни на произход извън ЕС. Въпреки това, с цел избягване на всякакви съмнения, се предлага това да се посочи изрично или в обяснителния меморандум, или в съображенията.

5.6 Комитетът би желал да знае дали самооценката на програмите на държавите-членки на всеки 10 години и придружена от международна партньорска проверка (член 16), предоставя възможност за пълно консолидиране на знанията и най-добрите практики. Остава също и въпросът дали последователно ще се прилага достатъчна степен на обективност, строгост и независим анализ. Държавите-членки ще направят значителни разходи за докладване и други свързани разходи и Комитетът счита, че в подходящ момент следва да бъде създаден Надзорен съвет със задачата да упражнява надзор върху управлението на радиоактивните отпадъци в ЕС. Това не само би засилило стандартите за отчетност и добрите практики, но и би послужило като ефективен механизъм за споделяне на разходите и основа за Директивата за ядрена безопасност⁽⁴⁾.

5.7 Комитетът изрично приветства факта, че Комисията възнамерява също да продължи да предоставя подкрепа за научни изследвания в областта на геоложкото погребване на радиоактивни отпадъци и да координира научните изследвания в ЕС. Комитетът подчертава, че тези програми следва да се насърчават по подходящ начин и на широка основа и призовава държавите-членки да разгледат този въпрос в техните национални програми за научни изследвания и чрез съвместни научни изследвания по рамковите програми на Комисията за НИРД.

Брюксел, 4 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽³⁾ ОВ L 312, 22.11.2008 г., стр. 3.

⁽⁴⁾ ОВ L 172, 2.7.2009 г., стр. 18.

ПРИЛОЖЕНИЕ

към Становището на Европейския икономически и социален комитет

Следният текст от становището на специализираната секция беше изменен в посока към изменение, прието от асамблеята, но получи поне една четвърт от подадените гласове:

Параграф 5.5 се изменя, както следва:

„С член 4, параграф 3 се изисква радиоактивните отпадъци да се погребват в държавата-членка, в която са генерирани, освен ако са сключени споразумения между държавите-членки да използват съоръжения за погребване в една от тях. Комитетът приветства този еднозначен подход както към управлението на радиоактивните отпадъци, генерирани от държавите-членки изключително в ЕС, така и към възможността за разработване на споделени съоръжения. Също така отбелязва, че това не изключва репатрирането на преработени отпадъци, генерирани при преработката на отработено гориво, към страни на произход извън ЕС. Въпреки това, с цел избягване на всякакви съмнения, се предлага това да се посочи изрично или в обяснителния меморандум, или в съображенията.“

Резултат от гласуването на изменението:

67 гласа „за“, 57 гласа „против“ и 26 гласа „въздържал се“.
