



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 16.2.2023 г.
COM(2023) 77 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

**относно прилагането от държавите членки на Директива 2006/117/ЕВРАТОМ на
Съвета относно надзор и контрол на превоза на радиоактивни отпадъци и
отработено гориво
Четвърти доклад**

{SWD(2023) 43 final}

Съдържание

1.	Въведение	2
1.1.	Контекст.....	3
2.	Правна уредба и нейното прилагане.....	3
2.1.	Прилагане на Директивата.....	5
2.2.	Становище на Консултативния комитет	6
2.3.	Компетентни органи.....	6
3.	Забележки	7
3.1.	Статистически данни (период 2018—2020 г.)	8
4.	Последващи действия и непрекъснато подобряване.....	11
5.	Заклучения.....	12

1. ВЪВЕДЕНИЕ

С Директива 2006/117/Евратом на Съвета¹ (наричана по-нататък „Директивата“) се установява система на Общността за надзор и контрол на трансграничния превоз на радиоактивни отпадъци и отработено гориво с оглед осигуряване на адекватна защита на населението. С нея се гарантира, че засегнатите държави членки са уведомявани за превоза на радиоактивни отпадъци и отработено гориво до тяхната територия или през нея, като са задължени да предоставят своето съгласие или мотивиран отказ за превоз.

Всички държави членки са транспонирали Директивата и от 25 декември 2011 г. докладват на Комисията за нейното прилагане на всеки три години в съответствие с член 20. През последния период на докладване държавите членки представиха своите най-скорошни национални доклади, обхващащи периода 2018—2020 г.² В съответствие с член 20 и въз основа на тези доклади Комисията изготви настоящия обобщен доклад³ до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет, като взе предвид становището на Консултативния комитет⁴ и обърна специално внимание на повторния превоз във връзка с неразрешени доставки и недекларирани радиоактивни отпадъци⁵.

Докладът е продължение на третия доклад⁶ на Комисията, обхващащ периода 2015—2017 г., и съдържа преглед на разрешителните и превозите на отработено гориво и радиоактивни отпадъци в Общността. Подробните данни и информацията, на които се основават заключенията в настоящия доклад, са предоставени в придружаващия работен документ на службите на Комисията.

¹ Директива 2006/117/Евратом на Съвета от 20 ноември 2006 г. относно надзор и контрол на превоза на радиоактивни отпадъци и отработено гориво (ОВ L 337, 5.12.2006 г., стр. 21—32).

² Докладите обхващат по-конкретно периода от 26.12.2017 г. до 25.12.2020 г. (разрешителни). Това беше четвъртият период на докладване за всички държави членки, освен за Хърватия, за която това беше третият период, тъй като тя се присъедини към ЕС на 1 юли 2013 г. Този период на докладване ще бъде последният с доклад от Обединеното кралство.

³ Съгласно член 20, параграф 2 от Директивата Комисията изготвя обобщаващ доклад в съответствие с процедурата, предвидена в член 21 от Директивата.

⁴ Консултативният комитет е създаден през 2007 г. съгласно член 21 от Директивата.

⁵ Член 4 от Директивата.

⁶ COM(2019) 633 final, Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет относно прилагането от държавите членки на Директива 2006/117/Евратом на Съвета относно надзор и контрол на превоза на радиоактивни отпадъци и отработено гориво, Трети доклад, 17.12.2019 г. и SWD(2019) 437 final.

1.1. Контекст

Всички държави членки на ЕС произвеждат радиоактивни отпадъци, генерирани от различни съоръжения, като например ядрени електроцентрали и изследователски реактори, или от дейности, като например приложенията на радиоактивни изотопи в медицината, промишлеността, селското стопанство, научните изследвания и образованието.

При експлоатацията на ядрени реактори също се генерира отработено гориво, т.е. ядрено гориво, което е било облъчено в активната зона на ядрен реактор и е окончателно извадено от нея. То може или да се съхранява като ресурс, подлежащ на преработване, или да се отстрани като радиоактивен отпадък за окончателно погребване, без да се предвижда допълнителна употреба.

През 2020 г. (в края на периода на докладване) на ядрената енергия се падат 24,6 % от производството⁷ на електроенергия в 27-те държави — членки на ЕС, като в тринадесет държави членки⁸ работят малко над сто ядрени реактора.

Когато се генерират отработено гориво и радиоактивни отпадъци, те се съхраняват безопасно преди евентуалното (преработване) обработване и погребване. Безопасното управление на такива материали може да налага тяхното движение, наричано още „превоз“, от местата, където са били генерирани или управлявани. Това са практики, които се прилагат в повечето държави членки, независимо от мащаба на техните ядрени програми. Превозите се извършват предимно по автомобилен, железопътен или морски път, а в ограничени случаи и по въздух.

Вносът, износът и транзитното преминаване на радиоактивни отпадъци и отработено гориво през държава(и) членка(и) представляват редовна практика в ЕС.

2. ПРАВНА УРЕДБА И НЕЙНОТО ПРИЛАГАНЕ

Безопасното и отговорно управление на радиоактивните отпадъци и отработеното гориво, включително безопасният превоз на тези материали на териториите на държавите членки и извън тях, е правно изискване, произтичащо както от международното право, така и от правото на ЕС.

На международно равнище основният отправен документ в тази област е Единната конвенция за безопасност при управление на отработено гориво и за безопасност при управление на радиоактивни отпадъци (наричана по-долу

⁷ Статистически данни за ядрената енергия. Евростат. Февруари 2021 г. ISSN 2443-8219.

⁸ Белгия, България, Чешка република, Финландия, Франция, Германия, Унгария, Нидерландия, Румъния, Словакия, Словения, Испания и Швеция.

„Единната конвенция“⁹. Единната конвенция, наред с други разпоредби, налага задължения на договарящите се страни по отношение на безопасността при трансграничен превоз (внос, износ и транзитно преминаване) на радиоактивни отпадъци и отработено гориво. В нея се изисква всяка договаряща се страна, която участва в трансграничен превоз, да предприема съответните мерки, за да гарантира, че този превоз се осъществява в съответствие с разпоредбите на Конвенцията и съответните обвързващи международни инструменти. Всички 27 държави — членки на ЕС, както и Европейската общност за атомна енергия, са договарящи се страни по Единната конвенция¹⁰, което е доказателство за ангажимента им да гарантират високо ниво на безопасност на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци — от генерирането им до тяхното погребване.

На равнището на ЕС всеобхватна правна уредба гарантира защитата на здравето на работниците и на населението от рисковете, произтичащи от йонизиращото лъчение, включително по време на превоз на отработено гориво и радиоактивни отпадъци. Понастоящем правната уредба се състои от Директивата, както и от Директива 2013/59/Евратом¹¹ (наричана по-долу „основни норми за безопасност“) и Директива 2011/70/Евратом¹² (наричана по-долу „Директива за радиоактивните отпадъци“), които оказват влияние върху приложното поле на Директивата.

В тази рамка на ЕС за ядрена и радиационна безопасност Директивата засяга конкретно издаването на разрешителни от регулаторните органи и процедурните аспекти на трансграничния превоз на радиоактивни отпадъци и отработено гориво, генерирани от граждански съоръжения и дейности. Общата цел е да се подобри защитата срещу опасностите, произтичащи от излагането на йонизиращо лъчение, чрез надзор и контрол на превоза на отработено гориво и радиоактивни отпадъци. Директивата се прилага в случаите, когато:

⁹ Единната конвенция влезе в сила на 18 юни 2001 г. Тя се прилага по отношение на отработено гориво и радиоактивни отпадъци от ядрени реактори и приложения за граждански цели и на отработено гориво и радиоактивни отпадъци от военни или отбранителни програми, ако и в случай че такива материали се пренасят за постоянно и се управляват изключително в рамките на програми за граждански цели, или когато са декларирани като отработено гориво или радиоактивни отпадъци за целите на Конвенцията от договарящата се страна. Конвенцията се прилага и по отношение на планирано и контролирано изпускане в околната среда на течни или газообразни радиоактивни материали от обхванати от регулиране ядрени съоръжения.

¹⁰ Обединеното кралство също е договаряща се страна. Към 11 февруари 2022 г. договарящите се страни са 88.

(https://www-legacy.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/jointconv_status.pdf).

¹¹ Директива 2013/59/Евратом на Съвета от 5 декември 2013 г. за определяне на основни норми на безопасност за защита срещу опасностите, произтичащи от излагане на йонизиращо лъчение и за отмяна на директиви 89/618/Евратом, 90/641/Евратом, 96/29/Евратом, 97/43/Евратом и 2003/122/Евратом (ОВ L 13, 17.1.2014 г., стр. 1–73).

¹² Директива 2011/70/Евратом на Съвета от 19 юли 2011 г. за създаване на рамка на Общността за отговорно и безопасно управление на отработено гориво и радиоактивни отпадъци (ОВ L 199, 2.8.2011 г., стр. 48—56).

- изпращащата държава, приемащата държава или държавата на транзитно преминаване на отработеното гориво или радиоактивните отпадъци е държава — членка на ЕС;
- количествата и концентрацията на отработеното гориво или на радиоактивните отпадъци за превоз (определени като пратка) надхвърлят нивата, заложиени в основните норми на безопасност.

Ако даден превоз не може да бъде осъществен или условията за превоза не са спазени съгласно Директивата, компетентните органи от изпращащата държава членка трябва да вземат мерки съответният материал да бъде взет обратно от държателя¹³, освен ако може да бъде постигната договореност за друго безопасно решение. Компетентните органи трябва да следят за това лицето, отговарящо за превоза, да предприеме коригиращи мерки с оглед на безопасността, когато това е необходимо. В такива случаи държателят носи отговорност за разходите, възникващи при превоз, който не може да бъде осъществен¹⁴.

Всеки отказ на разрешително за превоз на отработено гориво и радиоактивни отпадъци следва i) да се обоснове на базата на критериите, изложени в Директивата; ii) да не бъде произволен; и iii) да се основава на съответното национално, общностно или международно право. Решенията за съгласие или отказ на държавите членки трябва да бъдат в съответствие с разпоредбите, установени в Единната конвенция и в Директивата¹⁵, с които се забранява износът на радиоактивни отпадъци или отработено гориво до местоназначения, намиращи се южно от 60 градуса южна географска ширина, до държави от Африка, Карибите или Тихоокеанския басейн или до трета държава, която няма достатъчно ресурси да управлява по безопасен начин радиоактивни отпадъци или отработено гориво.

В допълнение към докладването пред Комисията на всеки три години, държавите членки са задължени да уведомяват¹⁶ ежегодно Комисията и Консултативния комитет за всички неразрешени превози до трета държава и изпращат¹⁷ на Комисията данните за връзка с компетентния(те) орган(и), както и цялата необходима информация за установяване на бърза връзка.

2.1. Прилагане на Директивата

За всички превози (в това число внос, износ и транзит между държави членки и

¹³ „Държател“ означава физическо или юридическо лице, което, преди да осъществи превоз на радиоактивен отпадък или отработено гориво, носи отговорност съгласно действащото национално законодателство за този вид материали и планира да извърши превоз до получателя (член 5, параграф 9 от Директивата).

¹⁴ Член 12 от Директивата.

¹⁵ Член 16 от Директивата.

¹⁶ Член 16, параграф 1, буква в) от Директивата.

¹⁷ Член 18 от Директивата.

от/до държава извън Общността), обхванати от Директивата, се изисква използването на стандартен документ¹⁸, създаден с Решение на Комисията през 2008 г.¹⁹ и изменен през 2011 г.²⁰ Стандартният документ включва формуляри за следните цели:

- заявление за получаване на разрешително за превоз на отработено гориво и радиоактивни отпадъци;
- потвърждение за получаване на заявление — искане във връзка с липсваща информация относно отработено гориво и радиоактивни отпадъци;
- съгласие или отказ за превоз на радиоактивни отпадъци или отработено гориво от страна на съответните компетентни органи;
- разрешително за превоз на отработено гориво и радиоактивни отпадъци;
- описание на пратката с радиоактивни отпадъци и списък на опаковките;
- потвърждение за получаване на радиоактивни отпадъци и отработено гориво.

Когато се предвижда превоз на такива материали до трети държави за погребване, от държавите членки се изисква, съгласно член 4, параграф 4 от Директивата за радиоактивните отпадъци, да прилагат критериите за превоз, установени от Комисията в съответствие с член 16, параграф 2 от Директивата, и приложимата препоръка на Комисията²¹.

2.2. Становище на Консултативния комитет

Дванадесетото заседание на Консултативния комитет се проведе на 7 ноември 2022 г. в Люксембург, за да бъде обсъден проектът на настоящия доклад и придружаващият го работен документ на службите на Комисията. Консултативният комитет даде положително становище.

2.3. Компетентни органи

Към юли 2022 г. всички държави членки бяха предоставили информация

¹⁸ Съгласно член 17 от Директивата.

¹⁹ Решение на Комисията от 5 март 2008 г. за установяване на стандартен документ за надзор и контрол на превоза на радиоактивни отпадъци и отработено гориво съгласно Директива 2006/117/Евратом на Съвета (нотифицирано под номер С(2008) 793), (2008/312/Евратом), (ОВ L 107, 17.4.2008 г., стр. 32—59).

²⁰ Поправка на Решение 2008/312/Евратом на Комисията от 5 март 2008 г. за установяване на стандартен документ за надзор и контрол на превоза на радиоактивни отпадъци и отработено гориво съгласно Директива 2006/117/Евратом на Съвета, ОВ L 343, 23.12.2011 г., стр. 149.

²¹ Препоръка на Комисията от 4 декември 2008 г. относно критериите за износ на радиоактивни отпадъци и отработено гориво за трети страни (нотифицирано под номер С(2008)7570) (2008/956/Евратом).

относно компетентните си органи по член 5, параграф 13²² от Директивата.

Списъкът на компетентните органи в държавите членки е приложен към придружаващия работен документ на службите на Комисията.

3. ЗАБЕЛЕЖКИ

Комисията отбелязва, че през този период на докладване държавите членки не са докладвали за неизпълнение на превоз при трансгранично движение на радиоактивни отпадъци или отработено гориво.

Държавите членки не са докладвали никакви проблеми, които биха могли да бъдат отнесени към член 4 *„Повторен превоз във връзка с неразрешени доставки и недекларирани радиоактивни отпадъци“*, член 12 *„Неизпълнение на превоз“* или член 16, параграф 1, буква в) *„Забранен износ“*. Така според отчетената информация през периода на докладване не е имало неразрешен превоз на територията на ЕС.

През периода на докладване е имало четири случая на отказ за предоставяне на съгласие:

- Една държава членка е отказала да даде съгласие по две заявления поради временна недостъпност на съоръженията за окончателно третиране.
- Една държава членка е отказала да даде съгласие по две заявления за транзитно преминаване на замърсен метален скрап, тъй като е счела, че те не попадат в приложното поле на Директивата²³. Такива транзитни преминавания обаче са извършвани редовно в съответствие с приложимото местно законодателство.

Три държави членки (Хърватия, Кипър и Малта) не са отчетели какъвто и да е разрешен превоз на своите територии, след като с Директивата за тях е било въведено задължението за докладване.

Подробности относно трансграничните превози на радиоактивни отпадъци и отработено гориво в ЕС през текущия период на докладване са представени в придружаващия работен документ на службите на Комисията.

²² Съгласно определението в член 5, параграф 13 от Директивата „компетентни органи“ означава „органи, които съгласно законодателството или подзаконовите нормативни актове на изпращащата или приемащата страна или страната на транзитно преминаване имат право да прилагат системата за наблюдение и контрол на превоза на радиоактивни отпадъци или отработено гориво“.

²³ Според държавите членки съществуват различни становища относно това дали трансграничните превози на замърсен метален скрап, който е третиран и рециклиран, попадат в приложното поле на Директивата или не. Държавите членки, които не смятат, че замърсеният метален скрап, който ще бъде рециклиран, е отпадък, не дават съгласие по съответното разрешително за превоз (отказ).

3.1. Статистически данни (период 2018—2020 г.)

В настоящия раздел е представен статистически преглед на разрешителните и превозите.



Фигура 1. Брой разрешителни

На 195-те разрешителни, докладвани от 21 държави членки през периода 2018—2020 г., съответстват 1770 разрешени превоза. Едно разрешително по принцип се отнася за няколко превоза и е възможно неговият срок да продължава след периода, обхванат от настоящия доклад.



Фигура 2. Брой превози

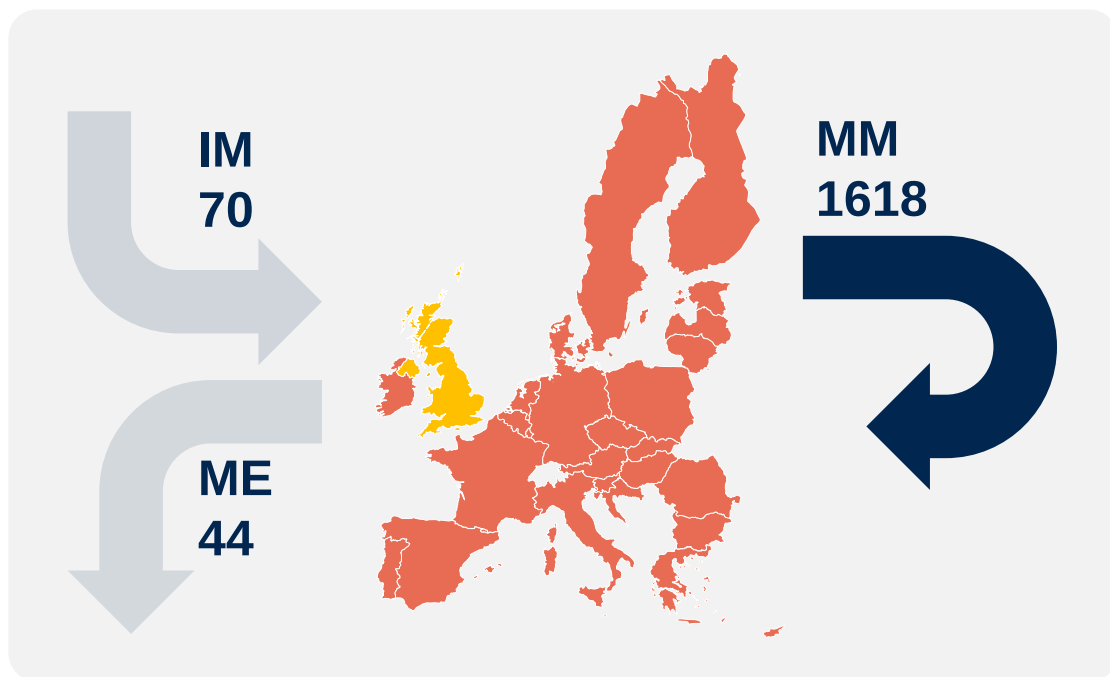
Що се отнася до разрешените превози, 98 % (1732 превоза) са свързани с радиоактивни отпадъци, а 2 % (38 превоза) — с отработено гориво.

Повечето разрешителни и превози се отнасят до движения в рамките на Общността. Като цяло 92,6 % от превозите са на територията на Общността (категория ММ), 2,7 % са за износ (категория МЕ), а 4,7 % — за внос (категория ИМ).

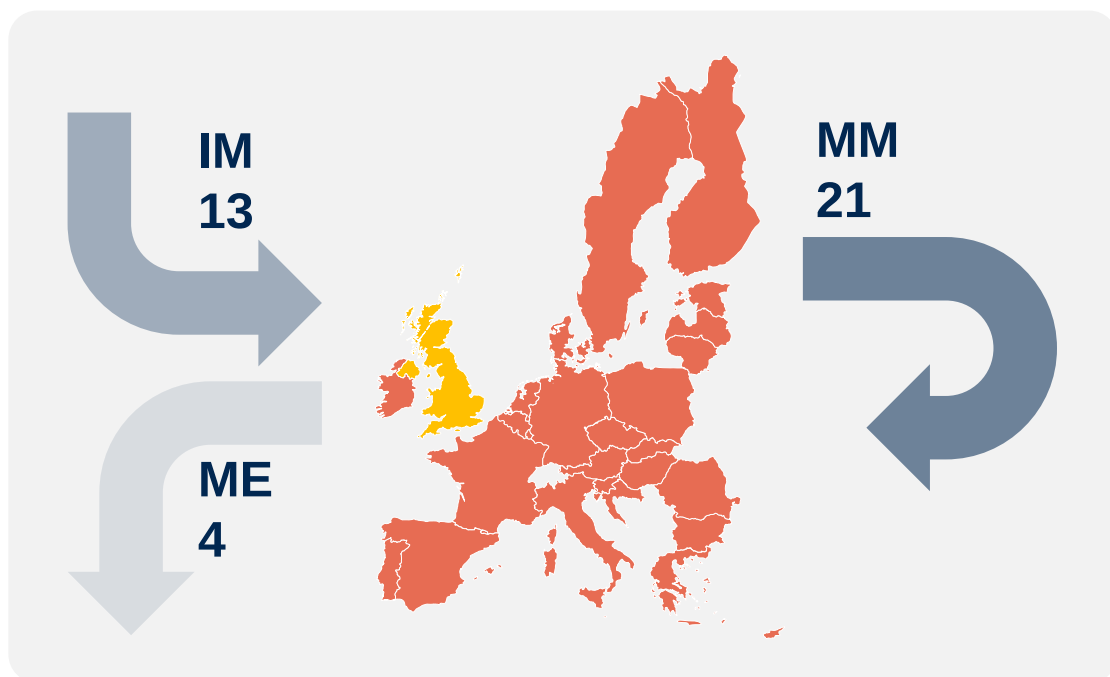
От статистическите данни е видно, че при 79 % от всички превози на територията на Общността радиоактивните отпадъци са с произход от ядрената промишленост, докато 21 % са с произход от неядрени дейности (напр. медицина, научни изследвания).

Основната цел на превозите е обработването на радиоактивни отпадъци (като например третиране с цел намаляване на обема или кондициониране) в специализирани съоръжения, както и връщането на обработени радиоактивни отпадъци или на отработено гориво в изпращащата държава. Швеция и Германия са държавите, издали най-голям брой разрешителни, както като изпращаща държава, така и като приемаща държава.

Движението на отработено гориво се дължи или на преработване (регенериране), или на връщане в изпращащата държава.



**Фигура 3. Превози на радиоактивни отпадъци на територията на
Общността (MM), за износ (ME), при внос (IM)**



**Фигура 4. Превози на отработено гориво на територията на
Общността (MM), за износ (ME), при внос (IM)**

4. ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ И НЕПРЕКЪСНАТО ПОДОБРЯВАНЕ

В третия доклад на Комисията за прилагането на Директивата са изтъкнати две нужди: да се подобри хармонизирането на стандартния документ с изискванията в образеца за докладване; и да се следи за въздействието на основните норми за безопасност върху осъществяването на надзор и контрол на трансграничните превози.

В последващите си действия по първата точка Комисията предложи, въз основа на предложение от държава членка, стандартният документ да бъде преразгледан в съответствие с член 17, параграф 2 и член 21 от Директивата, с цел да се включи информация за първоначалните превози в изменения стандартен документ. По този начин, в случай на връщане на превози, участващите държави членки ще могат да проследяват превозите. Освен това, по предложение на две държави членки, Комисията представи цифров стандартен документ.

Що се отнася до възможните въздействия от основните норми за безопасност върху прилагането на Директивата, Комисията не е забелязала сериозни проблеми. Въпреки това вследствие на докладвания случай на два отказа за предоставяне на съгласие за транзитно преминаване на радиоактивни отпадъци през държава членка се повдигна важен въпрос относно прилагането на Директивата. Действително съществуват различни становища между държавите членки относно това дали трансграничните превози на замърсен метален скрап, който е третиран и рециклиран, попадат в приложното поле на Директивата или не, тъй като регулаторният орган на дадена държава членка може да класифицира този материал като радиоактивен отпадък. Съгласно определението за радиоактивни отпадъци²⁴, ако регулаторните органи съгласно законодателната и подзаконовата нормативна уредба на изпращащата и на приемащата държава контролират радиоактивния материал като радиоактивен отпадък, за който не се предвижда по-нататъшна употреба нито от изпращащата, нито от приемащата държава, съгласно Директивата този материал се определя като радиоактивен отпадък. Съответно Комисията счита, че в такива случаи е необходимо съгласие, независимо че държавата на транзитно преминаване не е определила този материал като радиоактивен отпадък.

Освен това една държава членка е посочила, че предпочита превозът на отпадъци, съдържащи радиоактивни материали с природен произход (NORM²⁵), винаги да попада в приложното поле на Директива 2006/117/Евратом на Съвета.

²⁴ Член 5, параграф 1 от Директивата гласи: „радиоактивни отпадъци“ означава радиоактивен материал в газообразно, течно или твърдо състояние, за който не се предвижда по-нататъшна употреба от изпращащите и приемащи страни, нито от физическо или юридическо лице, чието решение се приема от тези страни, и което се контролира като радиоактивен отпадък от регулаторен орган съгласно законодателната и подзаконова нормативна уредба на изпращащите и приемащи страни.“

²⁵ Naturally Occurring Radioactive Material — радиоактивни материали с природен произход.

Във връзка с това Комисията припомня²⁶, че от правна гледна точка всички отпадъци, съдържащи радиоактивни материали с природен произход, за които се изисква регулаторен контрол и които са категоризирани като радиоактивни отпадъци, попадат в приложното поле на Директивата.

На дванадесетото си заседание Консултативният комитет прикани Комисията да обмисли актуализация на стандартния документ, като включи информация за произхода на отпадъците, т.е. посочване на първоначалните превози.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

С прилагането на Директивата и посредством използването на стандартния документ се гарантира, че всички трансгранични превози на радиоактивни отпадъци и отработено гориво на територията на Общността са осъществени с предварително обосновано съгласие на компетентните органи на всички участващи държави членки (в това число държавите на транзитно преминаване). Всички държави членки редовно са изпращали на Комисията информацията, свързана с всеки разрешен превоз в рамките на определен период на докладване (три години). Така са гарантирани надзорът и контролът на превоза на радиоактивни отпадъци и отработено ядрено гориво в цялата Общност. За тази цел използването на предоставения „образец за докладване“, макар да не е задължително, все още е силно препоръчително, тъй като дава възможност да се извличат данни директно и да се смекчи рискът от неправилно тълкуване на информацията.

Като цяло заключението на Комисията е, че действащата правна уредба на Евратом, състояща се от Директивата, основните норми за безопасност и Директивата за радиоактивните отпадъци, гарантира най-високите нива на безопасност по отношение на рисковете от йонизиращо лъчение на територията на ЕС в контекста на трансграничните превози. Въпреки това Комисията отбелязва, че евентуалните различия между държавите членки при определянето на радиоактивните отпадъци могат да доведат до някои проблеми в процеса на информиране и предоставяне на съгласие. Това е въпрос, по който трябва да се постигне подобрене, като се проучат възможностите за по-нататъшно хармонизиране в тази област в съгласие с държавите членки.

²⁶ Както се посочва в третия доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет относно прилагането на Директивата.