

EL

EL

EL



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 3.11.2010
SEC(2010) 1290 τελικό

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΟΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

Συνοδευτικό έγγραφο

**της αναθεωρημένης πρότασης για ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ (Ευρατόμ)
σχετικά με τη διαχείριση αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων**

COM(2010) 618
SEC(2010) 1289

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΟΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

Συνοδευτικό έγγραφο

της αναθεωρημένης πρότασης για ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ (Ευρατόμ)

σχετικά με τη διαχείριση αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα εκτίμηση επιπτώσεων συνοδεύει αναθεωρημένη νομοθετική πρόταση σχετικά με τη διαχείριση των αναλωμένων καυσίμων και των ραδιενεργών αποβλήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία περιλαμβάνεται στο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για το 2010. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η διαχείριση των αναλωμένων καυσίμων και των ραδιενεργών αποβλήτων που προκύπτουν από μη στρατιωτικές πυρηνικές δραστηριότητες πραγματοποιείται σύμφωνα με τη συνθήκη Ευρατόμ.

Το 2003, η Επιτροπή πρότεινε οδηγία του Συμβουλίου (Ευρατόμ) σχετικά με τη διαχείριση των αναλωμένων πυρηνικών καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων και, το 2004, υπέβαλε στο Συμβούλιο αναθεωρημένη πρόταση. Κατόπιν εκτενών συζητήσεων, το Συμβούλιο, στα συμπεράσματά του σχετικά με την πυρηνική ασφάλεια και την ασφαλή διαχείριση αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων του Ιουνίου 2004, ζήτησε τη διεξαγωγή «εκτενούς διαβούλευσης» με τους εμπλεκόμενους προτού προχωρήσει σε οποιαδήποτε νομοθετική πρωτοβουλία σχετικά με το ζήτημα αυτό με βάση τη συνθήκη Ευρατόμ.

Κατόπιν αυτού, η Επιτροπή, ανταποκρινόμενη στο αίτημα του Συμβουλίου, διενήργησε εκτενή διαβούλευση μέσω διάφορων πρωτοβουλιών σε ολόκληρη την ΕΕ. Η Επιτροπή πραγματοποίησε διαβουλεύσεις με κυβερνήσεις, εθνικές ρυθμιστικές αρχές, οργανισμούς διαχείρισης ραδιενεργών αποβλήτων, παραγωγούς ραδιενεργών αποβλήτων και άλλους στα κράτη μέλη. Επίσης, πραγματοποιήθηκαν διαβουλεύσεις με άλλα θεσμικά όργανα της ΕΕ, μη κυβερνητικές οργανώσεις και άλλους εταίρους. Λήφθηκε υπόψη η λεπτομερής εισήγηση της Ομάδας Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών σε θέματα Πυρηνικής Ασφάλειας (ENSREG). Αυτή η εισήγηση ήταν θεμελιώδους σημασίας, αν ληφθούν υπόψη οι συγκεκριμένες αρμοδιότητες της ENSREG, δηλαδή ότι εκπροσωπεί τις αρμόδιες εθνικές αρχές για την ασφάλεια πυρηνικών εγκαταστάσεων και αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων στα κράτη μέλη, ανεξαρτήτως εάν εφαρμόζουν ή δεν εφαρμόζουν προγράμματα πυρηνικής ενέργειας. Ταυτόχρονα, δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή στην κοινωνική διάσταση, μέσω διάφορων δημόσιων διαβουλεύσεων, συμπεριλαμβανομένων και ειδικών δημοσκοπήσεων του Ευρωβαρόμετρου και 5 ανοιχτής δημόσιας διαβούλευσης. Τα ραδιενεργά απόβλητα συγκαταλέγονται στα ζητήματα που απασχολούν ιδιαίτερα τους πολίτες της ΕΕ. Η συντριπτική πλειοψηφία τάσσεται υπέρ νομοθεσίας της ΕΕ.

2. ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ

Όλα τα κράτη μέλη παράγουν ραδιενεργά απόβλητα. Τα ραδιενεργά απόβλητα και τα αναλωμένα καύσιμα παράγονται στο πλαίσιο πολλών ωφέλιμων δραστηριοτήτων, όπως η ηλεκτροπαραγωγή με τη χρήση πυρηνικής ενέργειας και μια σειρά από εφαρμογές των ραδιοϊσοτόπων στην ιατρική, στη βιομηχανία, στη γεωργία και στην έρευνα. Περισσότερα από τα μισά κράτη μέλη διαθέτουν πυρηνικούς σταθμούς σε λειτουργία. Υπάρχουν πυρηνικοί αντιδραστήρες στο στάδιο της κατασκευής ή του παροπλισμού, καθώς και σχέδια για την κατασκευή καινούργιων. Τα ραδιενεργά απόβλητα, συμπεριλαμβανομένων των αναλωμένων καυσίμων που θεωρούνται απόβλητα, απαιτούν περιορισμό και απομόνωση από τους ανθρώπους και το περιβάλλον διαβίωσής τους επί εξαιρετικά μεγάλο χρονικό διάστημα.

Όποιο και αν είναι το μέλλον των εφαρμογών της πυρηνικής ενέργειας, είτε για την ηλεκτροπαραγωγή είτε για άλλους σκοπούς, το «ύστατο σημείο» της διαχείρισης όλων των υπαρχόντων και μελλοντικών ραδιενεργών αποβλήτων πρέπει να είναι η διάθεση σε κατάλληλες εγκαταστάσεις, με σκοπό την παροχή εγγυήσεων ασφάλειας όσο και βιωσιμότητας. Η υποχρέωση αυτή δεν μπορεί να αφεθεί σε μελλοντικές γενιές. Σύμφωνα με την τεχνική συναίνεση που έχει επιτευχθεί σε παγκόσμια κλίμακα, η αποθήκευση αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων, ακόμη δε και η μακροπρόθεσμη αποθήκευσή τους, αποτελεί ενδιάμεση λύση που απαιτεί διαρκή ενεργό έλεγχο. Δεν αποτελεί εναλλακτική λύση αντί της διάθεσης, με τα εγγενή χαρακτηριστικά παθητικής ασφαλείας της.

Παρά τη συναίνεση αυτή και τις εξελίξεις στην ΕΕ, στο Διεθνή Οργανισμό Ατομικής Ενέργειας (ΔΟΑΕ) και στον Οργανισμό για την Πυρηνική Ενέργεια, συχνά εξακολουθεί να αναβάλλεται η λήψη βασικών αποφάσεων σχετικά με τη διαχείριση των αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων έως το ύστατό τους σημείο. Σε πολλές χώρες, το βασικό πρόβλημα αποτελεί αυτή η πολιτική που βασίζεται σε στάση αναμονής. Για να λυθεί το πρόβλημα, απαιτείται πολιτική δέσμευση, ενημέρωση του κοινού και συμμετοχή του στη λήψη αποφάσεων, καθώς και επαρκείς επιστημονικοί, τεχνικοί και οικονομικοί πόροι.

3. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑΣ

Το ζήτημα της διαχείρισης των αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων είναι σαφώς τομέας όπου η εθνική νομοθεσία πρέπει να συμπληρωθεί με νομοθεσία της ΕΕ λόγω της διασυννοριακής πτυχής της ασφάλειας. Ταυτόχρονα, λόγω της εσωτερικής αγοράς, η Επιτροπή οφείλει να διασφαλίσει ίσους όρους ανταγωνισμού με σκοπό την αποφυγή στρεβλώσεών του.

Η υπάρχουσα νομοθεσία της ΕΕ δεν καλύπτει όλες τις δραστηριότητες και εγκαταστάσεις που σχετίζονται με τη διαχείριση αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων μακροπρόθεσμα, ούτε πτυχές όπως οι εθνικές πολιτικές και η εφαρμογή τους ή η ενημέρωση του κοινού και η συμμετοχή του στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Κατά συνέπεια, τα υφιστάμενα μέσα σε επίπεδο ΕΕ δεν καλύπτουν επαρκώς αυτόν τον τομέα.

Μετά τη έγκριση της οδηγίας 2009/71/Ευρατόμ περί θεσπίσεως κοινοτικού πλαισίου για την ασφάλεια πυρηνικών εγκαταστάσεων με την υποστήριξη και των 27 κρατών μελών της ΕΕ και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η εκπόνηση παράγωγου δικαίου της ΕΕ σχετικά με τη διαχείριση αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων αποτελεί το λογικό επόμενο βήμα.

Τα πρότυπα ασφαλείας που έχει αναπτύξει και εγκρίνει ο ΔΟΑΕ σε συνεργασία με άλλους οργανισμούς δεν είναι νομικώς δεσμευτικά και η ενσωμάτωσή τους στις εθνικές νομοθεσίες είναι προαιρετική. Η Κοινή Σύμβαση για την Ασφάλεια Διαχείρισης Αναλωμένων Καυσίμων και για την Ασφάλεια Διαχείρισης Ραδιενεργών Αποβλήτων, που θεσπίστηκε υπό την αιγίδα του ΔΟΑΕ, είναι η σημαντικότερη διεθνής συνθήκη στον τομέα της διαχείρισης αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων. Όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ (με εξαίρεση τη Μάλτα) και η Κοινότητα Ευρατόμ αποτελούν συμβαλλόμενα μέρη. Ωστόσο, η Κοινή Σύμβαση δεν συνεπάγεται κυρώσεις σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης. Αυτό σημαίνει, συνοπτικά, ότι οι διεθνώς αποδεκτές αρχές και απαιτήσεις οι οποίες ορίζονται στα πρότυπα του ΔΟΑΕ και στην Κοινή Σύμβαση, δεν εγγυώνται την ομοιόμορφη προσέγγιση σε επίπεδο ΕΕ λόγω της απουσίας επιβολής.

Επομένως, η διαχείριση των αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων παραμένει επί του παρόντος ευθύνη των κρατών μελών. Απαιτείται περαιτέρω βελτίωση όσον αφορά τις δράσεις σε εθνικό επίπεδο στα περισσότερα κράτη μέλη προκειμένου να διασφαλιστεί η υπεύθυνη διαχείριση των αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων.

4. ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΤΗΣ ΕΕ

Ο γενικότερος στόχος πολιτικής είναι να δημιουργηθεί νομικό πλαίσιο σε επίπεδο ΕΕ για τη διαχείριση των αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων που θα αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της ασφαλούς και βιώσιμης χρήσης της πυρηνικής ενέργειας για την ηλεκτροπαραγωγή, καθώς και της ιοντίζουσας ακτινοβολίας στην ιατρική, στη βιομηχανία, στη γεωργία, στην έρευνα και στην εκπαίδευση. Οι συγκεκριμένοι στόχοι που σχετίζονται με την επίτευξη του γενικότερου στόχου πολιτικής είναι οι εξής:

- να διασφαλίζεται η προστασία των εργαζομένων και του ευρέως κοινού από κινδύνους που προκύπτουν από την ιοντίζουσα ακτινοβολία τώρα, στο μέλλον και πέραν των εθνικών συνόρων,
- να εφαρμόζονται τα υψηλότερα δυνατά πρότυπα ασφαλείας σχετικά με τη διαχείριση των ραδιενεργών αποβλήτων και αναλωμένων καυσίμων,
- να αποφεύγεται η δημιουργία άσκοπων επιβαρύνσεων για τις μελλοντικές γενιές,
- να επιτυγχάνεται διαρκής πολιτική δέσμευση για τη διαχείριση των αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων μακροπρόθεσμα,
- να διασφαλίζεται η μεταφορά των πολιτικών αποφάσεων σε σαφείς διατάξεις για την εφαρμογή όλων των μέτρων που σχετίζονται με τη διαχείριση των ραδιενεργών αποβλήτων και αναλωμένων καυσίμων από την παραγωγή έως τη διάθεση,
- να διασφαλίζεται και να διατηρείται η συνεχής βελτίωση του συστήματος διαχείρισης, βάσει σταδιακής διαδικασίας λήψης αποφάσεων και κοινωνικής αποδοχής,
- να διασφαλίζονται επαρκείς χρηματοδοτικοί πόροι, οι οποίοι θα είναι διαθέσιμοι όταν απαιτείται και των οποίων η διαχείριση θα είναι διαφανής, σύμφωνα με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει».

5. ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Αναλύονται λεπτομερώς τρεις επιλογές πολιτικής.

Η επιλογή πολιτικής 0 συνίσταται στη διατήρηση της τρέχουσας κατάστασης (χωρίς «καμία ενέργεια»).

Η επιλογή πολιτικής 1 συνίσταται στην ενίσχυση σε επίπεδο ΕΕ των διεθνώς αποδεκτών αρχών και απαιτήσεων σχετικά με τη διαχείριση των ραδιενεργών αποβλήτων και αναλωμένων καυσίμων, που ορίζονται στα πρότυπα ασφαλείας του Διεθνούς Οργανισμού Ατομικής Ενέργειας και στην Κοινή Σύμβαση, καθιστώντας τις νομικά δεσμευτικές και εκτελεστές σε επίπεδο ΕΕ.

Η προσέγγιση αυτή περιλαμβάνει τη δημιουργία:

- κοινοτικού πλαισίου που θα διατυπώνει τις γενικές αρχές οι οποίες διέπουν τη διαχείριση των αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων στην ΕΕ και
- εθνικών πλαισίων για τη διαχείριση των αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων, τα οποία να κατανέμουν καθήκοντα και να προβλέπουν τον συντονισμό μεταξύ των αρμόδιων κρατικών φορέων μακροπρόθεσμα.

Η επιλογή πολιτικής 2 υπερβαίνει την επιλογή πολιτικής 1 καθορίζοντας επιπλέον συγκεκριμένες απαιτήσεις για εθνικά προγράμματα σχετικά με τη διαχείριση των ραδιενεργών αποβλήτων και αναλωμένων καυσίμων στα κράτη μέλη.

Αυτές οι απαιτήσεις περιλαμβάνουν το πεδίο εφαρμογής, τα περιεχόμενα και την ανασκόπηση εθνικών προγραμμάτων για τη διαχείριση των αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων.

6. ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

Η επιλογή πολιτικής 0 θα απαιτούσε διαρκώς αυξανόμενες προσπάθειες για την εγγύηση της ασφάλειας και τη διατήρηση της γνώσης με την πάροδο του χρόνου. Επιπλέον, θα δημιουργούσε αυξημένη αβεβαιότητα και κινδύνους ως προς τις πολιτικές δεσμεύσεις, τη χρηματοδότηση, τη σταδιακή απώλεια της τεχνογνωσίας, τις κοινωνικές συγκρούσεις κ.λπ., επιφέροντας ενδεχομένως διαταραχές στην ασφαλή λειτουργία των εγκαταστάσεων μακροπρόθεσμης αποθήκευσης και την εφαρμογή της διάθεσης. Ως εκ τούτου, η επιλογή πολιτικής 0 συνεπάγεται μάλλον αρνητικές περιβαλλοντικές, οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις με την πάροδο του χρόνου, συμπεριλαμβανομένων άσκοπων επιβαρύνσεων για τις μελλοντικές γενιές, καθώς και πιθανή στρέβλωση του ανταγωνισμού στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας.

Η επιλογή πολιτικής 1 θα συνέβαλε στην επίτευξη ενός ομοιόμορφου υψηλού επιπέδου ασφαλείας ως προς τη διαχείριση των αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων σε επίπεδο ΕΕ βραχυπρόθεσμα. Επομένως, θα είχε θετικές περιβαλλοντικές, οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις, οι οποίες, ωστόσο, είναι βέβαιο ότι θα ήταν μόνο βραχυπρόθεσμες. Δεν θα μπορούσε να διασφαλίσει μακροπρόθεσμα θετικές επιπτώσεις, εφόσον αυτό θα εξαρτιόταν από το κατά πόσον τα κράτη μέλη θα προγραμματίζαν και θα εφάρμοζαν εγκαίρως τη διάθεση των ραδιενεργών αποβλήτων τους και των αναλωμένων καυσίμων τους που θεωρούνται απόβλητα.

Η επιλογή πολιτικής 2 θα οδηγούσε στην επίτευξη ομοιόμορφου υψηλού επιπέδου ασφαλείας ως προς τη διαχείριση των αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων σε επίπεδο ΕΕ μακροπρόθεσμα, χωρίς να επιβάλλει άσκοπες επιβαρύνσεις για τις μελλοντικές

γενιές και χωρίς να θέτει σε κίνδυνο τη δυνατότητα των μελλοντικών γενιών να καλύψουν τις δικές τους ανάγκες. Μόνο αυτή η επιλογή έχει θετικές μακροπρόθεσμες περιβαλλοντικές, οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις.

7. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΕΠΙΛΟΓΩΝ

Η επιλογή πολιτικής 0 δεν θα βελτιώνει την κατάσταση που επικρατεί σε σχέση με τις πολιτικές που βασίζονται στη στάση αναμονής. Όλα τα κράτη μέλη, τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, οι βασικοί εμπλεκόμενοι και το κοινό συμφωνούν ότι η προσέγγιση «καμία ενέργεια» δεν αποτελεί εφικτή επιλογή.

Η επιλογή πολιτικής 1 θα συνέβαλε βραχυπρόθεσμα στη βελτίωση της διαχείρισης των αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων σε επίπεδο ΕΕ, επειδή θα καθιστούσε νομικά δεσμευτικές και εκτελεστές σε επίπεδο ΕΕ τις διεθνώς αποδεκτές αρχές και απαιτήσεις σχετικά με τη διαχείριση των ραδιενεργών αποβλήτων και αναλωμένων καυσίμων. Ωστόσο, η εν λόγω επιλογή πολιτικής δεν μπορεί να αποκλείσει μακροπρόθεσμα τις ανατιολόγητες παρατάσεις της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και της ενδιάμεσης μακροπρόθεσμης αποθήκευσης. Άρα, η επιλογή αυτή δεν εγγυάται τη μακροπρόθεσμη ασφάλεια της διαχείρισης των αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων.

Μόνο η επιλογή πολιτικής 2 θα εγγυόταν τη μακροπρόθεσμη ασφάλεια, θα ενίσχυε τη διαφάνεια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και, ως εκ τούτου, την αειφόρο διαχείριση των αναλωθέντων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων. Η επιλογή αυτή έχει τη σθεναρή υποστήριξη των εμπλεκόμενων και του κοινού και συνάδει στον μέγιστο δυνατό βαθμό με τις θέσεις του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Στο πλαίσιο των ανωτέρω, η επιλογή πολιτικής 2 φαίνεται να είναι η προτιμώμενη, καθώς εγγυάται την επίτευξη του γενικότερου στόχου πολιτικής. Επίσης, είναι η πιο αποτελεσματική επιλογή για την αποφυγή στρεβλώσεων του ανταγωνισμού.

8. ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Οι δείκτες προόδου όσον αφορά την επίτευξη του πολιτικού στόχου είναι οι εξής:

- ο βαθμός εφαρμογής των απαιτήσεων για τη δημιουργία εθνικού πλαισίου σχετικά με τη διαχείριση των αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων, την κατανομή των ευθυνών και τον συντονισμό μεταξύ των αρμόδιων κρατικών φορέων μακροπρόθεσμα και
- ο βαθμός εφαρμογής των απαιτήσεων σχετικά με το πεδίο εφαρμογής, τα περιεχόμενα και την ανασκόπηση εθνικών προγραμμάτων για τη διαχείριση των αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων.

Τα κράτη μέλη θα υποβάλλουν εκθέσεις στην Επιτροπή σχετικά με την εφαρμογή αυτών των απαιτήσεων, αξιοποιώντας τους κύκλους ανασκοπήσεων και υποβολής εκθέσεων που προβλέπονται στην Κοινή Σύμβαση. Με βάση τις εκθέσεις των κρατών μελών, η Επιτροπή θα υποβάλει έκθεση στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με την πρόοδο που θα έχει συντελεστεί.

Τα κράτη μέλη θα ζητούν τη διενέργεια διεθνούς αξιολόγησης από ομοτίμους όσον αφορά το εθνικό πλαίσιο και τα εθνικά προγράμματά τους, με σκοπό τη συνεχή βελτίωση της διαχείρισης των αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων. Στα κράτη μέλη και

στην Επιτροπή θα υποβάλλονται εκθέσεις σχετικά με τα πορίσματα κάθε αξιολόγησης από ομοτίμους.