

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare

COM(2011) 841 definitivo

(2012/C 229/19)

Relatore: ADAMS

La Commissione europea, in data 7 dicembre 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 203 del Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare

COM(2011) 841 final.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 maggio 2012.

Alla sua 481a sessione plenaria, dei giorni 23 e 24 maggio 2012 (seduta del 23 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 146 voti favorevoli, 5 voti contrari e 6 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la proposta di regolamento e sostiene, a determinate condizioni, una più ampia applicazione nei paesi terzi dell'esperienza specifica dell'UE in materia di sicurezza nucleare.

1.2 Il Comitato prende nota del fatto che l'ingente importo di riferimento, pari a 631 milioni di euro per il periodo 2014-2020, sarà gestito sotto la responsabilità di EuropeAid (DG Sviluppo e cooperazione) secondo le regole e le procedure vigenti per tutte le politiche di aiuto e sviluppo. Il Comitato si aspetta che questo approccio accresca il senso di responsabilità, la trasparenza e la coerenza con gli altri programmi di aiuto.

1.3 Il Comitato prende atto del fatto che, a partire dal 2016, riceverà, con cadenza biennale, una relazione della Commissione sull'attuazione e i risultati, nonché sui principali effetti e conseguenze, di tale programma nel quadro dell'assistenza finanziaria esterna dell'Unione, e attende con interesse il momento di impegnarsi pienamente nel relativo processo di analisi e revisione. Una programmazione tempestiva delle revisioni intermedie dei programmi dovrebbe potenziare al massimo la capacità di evidenziare i risultati e potrà senz'altro contare su sinergie con i programmi geografici e/o le delegazioni dell'UE nei paesi partner.

1.4 Va osservato che le opinioni della società civile europea sullo sviluppo dell'energia nucleare in generale sono molto diverse da uno Stato membro all'altro, e di ciò occorrerebbe tener conto in modo più esplicito in determinati aspetti del regolamento.

1.5 In particolare, bisognerebbe indicare con chiarezza ai cittadini europei in quanto contribuenti che la maggior parte della spesa del programma sarà diretta verso operazioni di bonifica, mentre solo una piccola parte verrà assegnata ai programmi di consulenza in materia di sicurezza, riservati ai paesi emergenti di cui è possibile assicurare la stabilità politica e civile.

1.6 Per fornire assistenza ai paesi emergenti, la Commissione dovrebbe proporre una convenzione internazionale sui criteri e le condizioni relativi al lavoro consultivo in materia di sicurezza nucleare, da elaborare insieme ai pochi paesi in grado di fornire tale consulenza. Indipendentemente da tale convenzione, occorre mettere in atto criteri chiari nel quadro dello strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare (*Instrument for Nuclear Safety Cooperation - INSC*), affinché sia possibile decidere se un paese emergente:

- soddisfa i criteri minimi di stabilità nazionale e internazionale;
- è capace e pronto a garantire la creazione delle strutture amministrative, scientifiche e tecniche necessarie per realizzare l'opzione nucleare;
- può mettere a disposizione in modo sostenibile le risorse finanziarie, tecniche e industriali necessarie per un livello elevato di competenza normativa, al fine di garantire la sicurezza delle operazioni e un programma di lungo termine per la gestione sicura delle scorie.

1.7 Questi criteri non devono essere inseriti nell'allegato, bensì nel dispositivo del regolamento, poiché comprendono principi generali di grande importanza in materia di sicurezza nucleare internazionale, sicurezza delle relazioni internazionali e sicurezza internazionale.

1.8 I progetti di assistenza dovrebbero essere portati avanti solo nei paesi emergenti che hanno sottoscritto il Trattato di non proliferazione nucleare e i suoi protocolli, la Convenzione sulla sicurezza nucleare e la Convenzione congiunta in materia di sicurezza della gestione dei rifiuti radioattivi.

1.9 Le risorse vanno assegnate all'acquisizione di attrezzature tecniche soltanto in casi eccezionali volti a garantire la sicurezza. Occorre che la Commissione elabori e renda noti i criteri in materia. Non si dovrebbe fornire assistenza agli operatori.

1.10 Per rafforzare la trasparenza, si raccomanda di far conoscere i casi emblematici del programma attuale e di migliorare la presentazione e le interconnessioni sul sito EuropeAid.

1.11 Il programma INSC dovrebbe promuovere e valutare la capacità di adottare, in ciascun paese di attività, strumenti normativi obbligatori in grado di attuare o rafforzare i trattati, le convenzioni e gli accordi dell'AIEA (Agenzia internazionale dell'energia atomica).

1.12 Il Comitato raccomanda in particolare di inserire il sostegno alle organizzazioni indipendenti della società civile all'interno o in prossimità dei paesi beneficiari che desiderino migliorare il senso di responsabilità e la trasparenza della cultura della sicurezza nucleare attraverso azioni specifiche.

2. Introduzione

2.1 Di tanto in tanto, le questioni legate alla sicurezza degli impianti nucleari posti al di fuori dell'Unione europea vengono portate alla ribalta, com'è successo in particolare nei casi di Three Mile Island (1979), Chernobyl (1986) e Fukushima (2011). Incidenti di questo tipo hanno un impatto mondiale e sottolineano le conseguenze catastrofiche che derivano da carenze nella concezione degli impianti, da una cultura della sicurezza deficitaria e da un quadro normativo e operativo inadeguato in materia.

2.2 Nel 2010 erano in funzione 441 reattori nucleari commerciali in 30 paesi di tutto il mondo, molti dei quali costruiti negli anni Settanta e Ottanta, con una durata di vita media di circa 35 anni. In 56 paesi sono inoltre in funzione circa 250 reattori per la ricerca civile. Sono in costruzione oltre 60 nuovi reattori nucleari, e ne sono previsti altri 150. I nuovi reattori saranno costruiti soprattutto in Cina, India e Russia, ma forse anche in Asia sudorientale, America meridionale e Medio Oriente. La domanda di elettricità è in continua crescita, e i vari paesi potrebbero anche cercare di aumentare le loro esportazioni di energia generata dal nucleare.

2.3 Che si possa parlare o meno di una «rinascita» del nucleare, fintanto che rimarranno in funzione degli impianti di energia atomica si porranno sempre importanti questioni di sicurezza, dall'impatto potenzialmente globale. L'UE ne conclude che gli aspetti legati alla sicurezza nucleare internazionale sono un settore in cui è legittimo intervenire a livello europeo, in particolare se si considera che, dal Trattato Euratom del 1957 in poi, l'Unione ha sviluppato in materia una competenza specifica riguardo alla ricerca e agli aspetti tecnici, operativi e normativi. Con circa un terzo della capacità nucleare mondiale sul suo territorio e la più ampia esperienza in materia di sistemi normativi e di sicurezza diversificati e dinamici, l'Europa dispone di

un patrimonio di conoscenza significativo nel settore nucleare. Il disastro di Chernobyl, rendendo evidente la tragica portata di eventuali punti deboli nel sistema di sicurezza dei paesi terzi, ha stimolato un approccio dinamico e proattivo nel campo della cooperazione e diffusione di tecniche per la sicurezza nucleare.

2.4 Dal 1991 in poi, nel quadro del programma europeo Tacis (Assistenza tecnica alla Comunità di Stati indipendenti), è stato fornito a dei paesi terzi un significativo sostegno nel settore della sicurezza nucleare. Tale sostegno è stato finalizzato all'analisi della sicurezza, all'assistenza sul posto nelle centrali nucleari e, in alcuni casi, alla dotazione di attrezzature per migliorare il controllo sul funzionamento degli impianti, nonché ad attività normative e di autorizzazione e alla gestione delle scorie. Si è anche contribuito ad iniziative internazionali più ampie, in particolare azioni svolte a Chernobyl, e si sono assegnati circa 1,3 miliardi di euro all'assistenza in materia di sicurezza nucleare, in particolare in Russia e Ucraina e, in misura minore, in Armenia e Kazakistan.

2.5 Dal 2007 l'INSC ⁽¹⁾, in qualità di strumento specifico per la promozione e lo sviluppo della sicurezza nucleare, ha preso il posto di Tacis, senza più essere limitato ai paesi nati dal collasso dell'Unione sovietica. L'INSC ha un bilancio di 524 milioni di euro per il periodo 2007-2013 e finanzia azioni volte a migliorare la sicurezza nucleare, il trasporto, il trattamento e lo smaltimento sicuri delle scorie radioattive, la bonifica degli ex siti nucleari e la protezione dalle radiazioni ionizzanti emesse dal materiale radioattivo, la preparazione alle situazioni di emergenza e la promozione della cooperazione internazionale nel campo della sicurezza nucleare.

2.6 Per questo l'UE lavora in stretta collaborazione con l'AIEA, spesso finanziando la realizzazione di programmi che sono stati raccomandati ma non dispongono di altre fonti di finanziamento.

2.7 L'intenzione di alcuni paesi terzi di dotarsi di capacità nel campo dell'energia nucleare pone nuove sfide: non tutti i paesi emergenti, infatti, dispongono di strutture politiche stabili o garantiscono la separazione dei poteri, il controllo democratico e strutture amministrative dotate di esperienza e competenza nella gestione di tecnologie ad alto rischio. Se incoraggiasse indirettamente tali paesi a sviluppare la tecnologia nucleare conferendo ai loro programmi una parvenza di credibilità, l'assistenza dell'UE potrebbe creare nuovi rischi per la sicurezza nucleare.

2.8 A parte questo aspetto, e al di là delle intenzioni di determinati paesi terzi di dotarsi di capacità in materia di energia nucleare, il CESE è consapevole del fatto che l'uso civile di tale energia è connesso con la produzione di plutonio e altri materiali radioattivi, nonché con lo sviluppo di competenze tecniche che potrebbero portare a minacce nucleari e accrescere le tensioni internazionali. Questi rischi potrebbero essere ancora più elevati nei paesi terzi più instabili.

⁽¹⁾ GU L 81 del 22.3.2007, pag. 1.

3. Sintesi del regolamento proposto

3.1 Il regolamento proposto, una rifusione del regolamento del 2007 sull'INSC, dispone fra l'altro una revisione del campo geografico di applicazione, in modo da includere tutti i paesi terzi del mondo, e definisce le priorità e i criteri di cooperazione. La responsabilità di attuare le azioni spetta a EuropeAid (DG Sviluppo e cooperazione - DEVCO), con la collaborazione della DG Azione esterna, della DG Energia e del Centro comune di ricerca. In particolare, il regolamento sarà soggetto alle norme e procedure comuni per l'esecuzione degli strumenti di azione esterna dell'Unione (COM(2011) 842 final). In questo modo si garantisce anche un approccio di attuazione semplificato per lo strumento di cooperazione allo sviluppo («DCI»), lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani («EIDHR»), lo strumento europeo di vicinato («ENI»), lo strumento per la stabilità («IfS»), lo strumento di assistenza preadesione («IPA») e lo strumento di partenariato («PI»).

3.2 Il regolamento sostiene la promozione di un livello elevato di sicurezza nucleare e di protezione dalle radiazioni, nonché l'applicazione di misure di salvaguardia efficienti ed efficaci concernenti il materiale nucleare nei paesi terzi. Sono interessate le questioni connesse con l'estrazione di combustibili, le nuove costruzioni, il funzionamento e lo smantellamento delle centrali e lo smaltimento delle scorie, in un approccio di ampio respiro. Secondo la Commissione, i progressi saranno stabiliti con valutazioni *inter pares* dell'AIEA, nonché in base allo stato di avanzamento delle strategie relative al combustibile esaurito, ai rifiuti nucleari e allo smantellamento, del loro rispettivo quadro legislativo e regolamentare e dell'attuazione dei progetti, e ancora in considerazione del numero e dell'importanza dei problemi rilevati nel corso delle pertinenti relazioni dell'AIEA sulla sicurezza nucleare.

3.3 Il regolamento punta a garantire la coerenza fra gli obiettivi dell'UE e le altre misure di sviluppo dei paesi terzi, con l'elaborazione di documenti di strategia seguiti da programmi indicativi pluriennali per un periodo iniziale di quattro anni, e poi di altri tre anni.

3.4 Un allegato illustra le misure specifiche sostenute e i criteri di cooperazione, comprese le priorità in base a cui spendere, nell'arco di sette anni, un bilancio di 631 milioni di euro.

4. Osservazioni generali

4.1 Il Comitato prende nota degli sviluppi attraversati negli ultimi 20 anni dai programmi di assistenza e di cooperazione nel campo della sicurezza nucleare. La proposta di regolamento si muove nella stessa direzione e cerca di chiarire che il suo obiettivo di fondo è la sicurezza, non la promozione, dell'energia nucleare (COM(2011) 841 final; Allegato – Criteri – punto finale). Il Comitato prende atto del fatto che l'obiettivo del programma non è incoraggiare i paesi emergenti a realizzare la tecnologia nucleare. A questo fine, occorrerebbe attribuire maggiore rilievo a un'elaborazione più approfondita della ripartizione delle spese dei programmi INSC già avviati o proposti. In particolare, aiuterebbe a rispondere ad alcune preoccupazioni

se si potesse chiarire che la maggior parte della spesa del programma sarebbe assegnata alla bonifica, e una parte minoritaria ai programmi di consulenza in materia di sicurezza nei paesi emergenti.

4.2 In questo modo si terrebbe anche conto della possibilità che, nelle fasi precedenti del programma, la motivazione dominante di sicurezza per il sostegno a determinate misure operative, che necessariamente contribuiscono anche alla gestione estesa e sicura delle centrali nucleari, non sia stata ben evidenziata o spiegata. Lo sfruttamento dell'energia nucleare rimane una questione sulla quale l'opinione pubblica europea è divisa, mentre vi è un generale consenso per politiche che incoraggino i più elevati standard di sicurezza.

4.3 Il Comitato ritiene che non sia stata ancora affrontata con la dovuta attenzione la questione se l'impegno dell'UE attraverso l'INSC offra un sostegno e un incoraggiamento taciti ai programmi nucleari nascenti, in particolare per quanto riguarda i paesi emergenti instabili. Prende atto che determinati progetti saranno finanziati dall'INSC solo in presenza di condizioni rigorose, ma sarebbe comunque favorevole ad avviare un dialogo e un dibattito sulle questioni legate all'energia nucleare con tutti i paesi terzi, senza precondizioni.

4.4 L'UE deve porsi l'obiettivo di non contribuire allo sviluppo di capacità nucleari nei paesi terzi che possono costituire nuovi rischi per la sicurezza nucleare o nuove minacce capaci di compromettere la sicurezza internazionale. Il punto 1.6 propone un elenco di criteri al riguardo. Applicando gli standard di sicurezza nucleare più elevati sul proprio territorio, l'UE potrebbe rivendicare un ruolo guida a livello mondiale nel campo dell'uso civile sicuro dell'energia nucleare.

4.5 Il contributo del programma INSC a favore dei paesi con una base industriale, scientifica e di ricerca più limitata che hanno varato o intendono varare programmi per la generazione di energia nucleare a fini commerciali e che rispondono ai criteri minimi di stabilità è inoltre da considerarsi prezioso e funzionale all'interesse pubblico europeo. È senz'altro possibile che il sostegno alle buone pratiche fornito dall'UE insieme all'AIEA abbia rafforzato i dispositivi tecnici e normativi nei paesi terzi dalle risorse più limitate. Può però risultare difficile farsi un quadro chiaro del modo in cui i programmi INSC attuali e futuri ottengono tali risultati.

4.6 Per questo, si suggerisce che la Commissione adotti ulteriori misure per chiarire il ruolo fondamentale della sicurezza nel prossimo programma INSC. Si può pensare a pubblicare studi accessibili di casi emblematici di applicazione del programma attuale, migliorare la presentazione e le interconnessioni sul sito EuropeAid e, in generale, cercare di conferire un più alto profilo a un programma così consistente. Questo tipo

di approccio rafforzerebbe anche la trasparenza e promuoverebbe il senso di responsabilità. Poiché il regolamento sostiene la promozione di un elevato livello di sicurezza nucleare, si suggerisce che siano fatti a titolo di esempio dei riferimenti a questi elevati standard, per esempio alla dichiarazione dell'Associazione delle autorità di regolamentazione nucleare dell'Europa occidentale (WENRA) relativa agli obiettivi di sicurezza per le nuove centrali nucleari.

5. Osservazioni specifiche

5.1 Va osservato che, contrariamente all'impressione che si può ricavare dalla proposta di regolamento in esame, le direttive europee sulla sicurezza nucleare non dettano norme tecniche di sicurezza e, analogamente, gli obblighi quadro pongono solo alcuni requisiti generali in linea con la Convenzione sulla sicurezza nucleare.

5.2 La proposta afferma anche che l'UE è in grado di valutare la sicurezza in modo esaustivo. Tuttavia, gli *stress test* in corso rappresentano soltanto una valutazione integrativa della sicurezza, senza criteri di fondo che cerchino di rispondere alla domanda «cosa succede quando i sistemi di sicurezza non funzionano». Si ammette anche che si tratta di un processo limitato, a causa dei tempi estremamente brevi che vengono imposti. Nonostante questi limiti, la forza dell'approccio dell'UE alla sicurezza nucleare risulta dall'intenzione di considerare gli *stress test* come una prima fase da cui far evolvere e migliorare la cultura della sicurezza e realizzare gli standard più elevati di sicurezza nucleare. Le conclusioni provvisorie degli *stress test* che vengono effettuati attualmente sulle centrali nucleari rivelano la necessità di introdurre cambiamenti, miglioramenti e misure normative, che si dovranno tradurre con la massima rapidità nel lavoro di attuazione e consulenza del programma INSC.

5.3 Va osservato che l'UE ha, in quanto tale, un'esperienza molto limitata nelle questioni nucleari, e che i progetti INSC sono perlopiù portati avanti da organizzazioni degli Stati membri. La Commissione potrebbe essere nella posizione adatta per offrire utili analisi e riflessioni critiche sulla diversità degli standard e delle pratiche in vigore in Europa, ma dovrebbe anche cercare di dotarsi di una propria capacità interna e di esperienza indipendente.

5.4 La proposta relativa all'INSC afferma che l'obiettivo di tale strumento consiste nell'eliminare il rischio nucleare, ma va considerato che, dal punto di vista tecnico, questo risultato non può essere garantito: ciò vale per l'eliminazione dei rischi di qualunque processo industriale complesso, e in particolare per la prevenzione di un incidente nucleare catastrofico. Occorre quindi chiarire che l'obiettivo è prevenire gli incidenti lievi e quelli gravi in base ai migliori standard disponibili. Va anche osservato che la convinzione per cui un rischio sarebbe stato eliminato da un processo non favorisce una cultura della sicurezza di alto livello.

5.5 La Commissione propone di ricorrere ai servizi dell'IRRS (*Integrated Regulatory Review Service*) e alle missioni della squadra di controllo della sicurezza (OSART) come indicatori, ma sia gli

uni che le altre apportano un beneficio limitato, non essendo stati concepiti a fini di sorveglianza: ad es., non hanno fornito alcuna protezione contro l'incidente di Fukushima. Inoltre, entrambi questi tipi di missione non si occupano dello stato degli impianti in relazione alla sicurezza nucleare. La supervisione internazionale delle centrali rimane una questione complessa e discussa.

5.6 I programmi INSC dovrebbero poi considerare, ove opportuno, la possibilità di incoraggiare, in ciascun paese di attività, l'adozione di strumenti normativi obbligatori in grado di rafforzare i trattati, le convenzioni e gli accordi dell'AIEA.

5.7 La relazione introduttiva al regolamento osserva che, nel corso della consultazione pubblica sull'azione esterna, la schiacciante maggioranza degli interpellati si è espressa a favore di una maggiore attenzione per i sistemi di monitoraggio e valutazione nei futuri strumenti e nell'attuazione dei progetti e dei programmi. Il Comitato riconosce che, pur essendo di recente fondazione, EuropeAid (DG Sviluppo e cooperazione) dispone di un patrimonio di esperienza e competenza specifica molto vasto in questo settore, che sarà sicuramente sfruttato a fondo.

5.8 Tuttavia, il Comitato nota che l'elenco delle misure specifiche sostenute non comprende il sostegno alle organizzazioni indipendenti della società civile all'interno o all'esterno dei paesi beneficiari che desiderino migliorare il senso di responsabilità e la trasparenza della cultura della sicurezza nucleare attraverso azioni specifiche. Si tratta di un sostegno che può realizzato nel quadro dello strumento per la stabilità e anche dello strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR), e il Comitato raccomanda con forza che il programma INSC contempli questo tipo di sostegno fra le sue misure ammissibili.

5.9 Il Comitato prende atto della flessibilità ottenuta raggruppando le misure sostenute e i criteri di cooperazione nell'allegato, che di per sé può essere modificato secondo la procedura d'esame prevista dal regolamento di esecuzione comune. Va però considerato se questioni fondamentali di principio connesse con la sicurezza nucleare internazionale dovrebbero piuttosto essere inserite nel corpo stesso del regolamento.

5.10 I criteri di cooperazione sono stabiliti con una certa larghezza. Il Comitato è a favore di questo approccio per tutti i paesi con centrali nucleari in funzione. Può anche essere opportuno aprire una fase esplorativa e preliminare con uno spettro molto ampio di paesi terzi: stabilire ulteriori criteri restrittivi sui paesi che possono essere beneficiari dell'INSC non è nell'interesse della sicurezza europea. Per quanto concerne i paesi determinati a incamminarsi verso la produzione di elettricità mediante l'energia nucleare, il Comitato è dell'avviso che si possano e debbano fornire accesso, competenze, analisi e consulenza laddove si può contare su una società civile organizzata, attiva e indipendente. Occorre tuttavia prestare la massima attenzione alla questione della stabilità politica a lungo termine e alla capacità di garantire la sicurezza civile nei paesi partner.

5.11 Il Comitato suggerisce pertanto di definire condizioni minime per l'assistenza nel quadro dell'INSC, nonché di elaborare una convenzione internazionale sulle condizioni relative al lavoro consultivo in materia di sicurezza nucleare fra l'UE e il ridotto numero di paesi in grado di fornire tale consulenza (le discussioni del gruppo di lavoro sulla sicurezza nucleare in seno al G8, e discussioni analoghe all'interno dell'AIEA e dell'UE sarebbero un buon punto di partenza).

Bruxelles, 23 maggio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON
