

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que institui um Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear»

COM(2011) 841 final

(2012/C 229/19)

Relator: **Richard ADAMS**

Em 7 de dezembro de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 203.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de Regulamento do Conselho que institui um Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear

COM(2011) 841 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 10 de maio de 2012.

Na sua 481.ª sessão plenária, de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 146 votos a favor, 5 votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité acolhe favoravelmente o regulamento e apoia, com algumas reservas, uma aplicação mais alargada dos conhecimentos técnicos da UE em matéria de segurança nuclear a países terceiros.

1.2 O Comité faz notar que a supervisão do montante substancial de recursos financeiros de 631 milhões de euros durante o período de 2014-2020 cabe à DG Desenvolvimento e Cooperação – EuropeAid e será regida pelas normas e pelos procedimentos comuns a todas as políticas de ajuda e desenvolvimento. O Comité espera que tal reforce a responsabilização, a transparência e a coerência com outros programas de apoio.

1.3 O Comité assinala que, de dois em dois anos, a partir de 2016, receberá um relatório da Comissão sobre a execução, os resultados, as principais consequências e o impacto deste programa na assistência financeira externa da União e aguarda com expectativa a oportunidade de se empenhar neste processo de exame e revisão. A planificação atempada das revisões intercalares dos programas deve maximizar a capacidade de mostrar resultados e será, sem dúvida, realizada em colaboração com os programas geográficos/delegações da UE nos países parceiros.

1.4 Observe-se que as opiniões da sociedade civil europeia em relação ao desenvolvimento da energia nuclear em geral variam consideravelmente entre os Estados-Membros e o reconhecimento deste facto deve estar mais patente em certos aspectos do regulamento.

1.5 Em particular, há que esclarecer os cidadãos europeus, enquanto contribuintes, que a maioria das despesas do programa será direcionada para a reabilitação, sendo apenas uma pequena parte aplicada em programas de aconselhamento sobre segurança nas economias emergentes onde seja possível garantir estabilidade política e civil.

1.6 A fim de prestar assistência a países emergentes, a Comissão deve propor uma convenção internacional sobre critérios e condicionalidades relativamente ao trabalho de aconselhamento sobre segurança nuclear que deverá ser desenvolvido entre o número reduzido de países capazes de fornecer esse aconselhamento. Independentemente de uma tal convenção, devem ser estabelecidos critérios claros no âmbito do ICSN que permitam decidir sobre se um país emergente:

— satisfaz os critérios mínimos de estabilidade nacional e internacional;

— é capaz e está preparado para garantir a criação de infraestruturas administrativas, científicas e técnicas necessárias à adoção da opção nuclear;

— consegue disponibilizar de forma sustentável os recursos financeiros, técnicos e industriais necessários para assegurar um elevado nível de competência regulamentar, garantir todos os meios para a segurança das operações e prever um programa a longo prazo de gestão segura de resíduos.

1.7 Estes critérios não devem ser incluídos no anexo do regulamento mas sim no texto principal, uma vez que têm a ver com princípios gerais relacionados com a segurança nuclear internacional, a segurança das relações internacionais e a segurança internacional de alto nível.

1.8 Os projetos de assistência só devem ser executados num país emergente que seja signatário do Tratado de Não Proliferação e dos seus protocolos, da Convenção sobre Segurança Nuclear e da Convenção Conjunta sobre a gestão segura de resíduos radioativos.

1.9 Só em condições excecionais relacionadas com a garantia da segurança é que devem ser disponibilizados recursos para a aquisição de equipamento técnico. A Comissão deve estabelecer os critérios, dando-os a conhecer num relatório. Não deve ser prestada assistência aos operadores.

1.10 Com vista à transparência, recomenda-se que sejam disponibilizados estudos de caso do programa atual e que seja melhorada a apresentação e as inter-referências na página da Internet do EuropeAid.

1.11 O programa do Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear (ICSN) deve incentivar e avaliar a capacidade de se preverem instrumentos obrigatórios na legislação dos países de atividade, de forma a aplicar ou reforçar os tratados, as convenções e os acordos da Agência Internacional da Energia Atômica (AIEA).

1.12 Recomenda-se, em especial, que se inclua o apoio a organizações independentes da sociedade civil, nos países beneficiários ou a eles adjacentes, que desejem melhorar a responsabilização e a transparência da cultura de segurança nuclear através de ações específicas.

2. Introdução

2.1 De vez em quando, todas as atenções se viram para as questões da segurança nuclear além da Europa, por exemplo, nos casos de Three Mile Island em 1979, Chernobyl em 1986 e Fukushima em 2011. Estes acidentes têm um impacto mundial e realçam as consequências catastróficas das falhas na conceção, de uma cultura de segurança fraca e de um quadro regulamentar e de segurança operacional desadequado.

2.2 Em 2010, estavam em atividade 441 reatores nucleares comerciais em 30 países de todo o mundo, muitos dos quais construídos nas décadas de 1970 e 1980, com uma vida útil média de cerca de 35 anos. Em 56 países, estão em funcionamento 250 reatores civis de investigação. Atualmente, mais de 60 reatores nucleares encontram-se em construção e estão previstos mais de 150. Serão construídos novos reatores sobretudo na China, na Índia e na Rússia, mas possivelmente também no Sudeste da Ásia, na América do Sul e no Médio Oriente. A necessidade de eletricidade está a aumentar a um ritmo desenfreado e é possível que os países procurem também expandir as suas exportações de energia nuclear.

2.3 Quer se caminhe para um «renascimento» da energia nuclear ou não, enquanto existirem centrais nucleares em funcionamento serão sempre debatidas questões importantes de segurança nuclear com potencial impacto a nível global. Assim, a UE considera que as questões da segurança nuclear internacional são um domínio legítimo da sua esfera de ação, em especial visto que a União tem desenvolvido, desde o Tratado Euratom de 1957, investigação e conhecimentos técnicos, operacionais e regulamentares neste domínio. Com cerca de um terço da capacidade nuclear mundial instalada e dispondo da mais vasta experiência em regimes diversos e dinâmicos de

regulamentação e segurança, a Europa possui um conjunto de conhecimentos considerável neste domínio. O desastre de Chernobyl estimulou uma abordagem dinâmica e proativa em termos de cooperação para a segurança nuclear e divulgação, pois ficaram tragicamente demonstradas as fragilidades potenciais dos regimes de segurança dos países terceiros.

2.4 Desde 1991, no âmbito do programa TACIS da UE (assistência técnica aos Estados independentes da *Commonwealth*), tem sido prestado um apoio considerável a países terceiros no domínio da segurança nuclear. Esse apoio tem sido direcionado para a análise da segurança, a assistência *in loco* às centrais nucleares, o fornecimento de equipamento nalguns casos para melhorar o controlo do funcionamento das centrais, atividades de regulamentação e licenciamento e a gestão de resíduos. Foram feitas igualmente contribuições para iniciativas internacionais mais amplas, em particular em Chernobyl. Foram afetados cerca de 1,3 mil milhões de euros para assistência à segurança nuclear, em particular na Rússia e na Ucrânia e, em muito menor escala, na Arménia e no Cazaquistão.

2.5 Em 2007 o ICSN ⁽¹⁾, especificamente destinado à promoção e ao desenvolvimento da segurança nuclear, sucedeu ao programa TACIS, não estando limitado aos países fundados em consequência do desmantelamento da União Soviética. O ECSN dispõe de um orçamento de 524 milhões de euros para o período 2007-2013 e financia ações que visam a melhoria da segurança nuclear, a segurança do transporte, o tratamento e a eliminação dos resíduos radioativos, a reabilitação de antigas centrais nucleares, a proteção contra a radiação ionizante emitida pelos materiais radioativos, a capacidade de resposta em situações de emergência e a promoção da cooperação internacional no domínio da segurança nuclear.

2.6 A UE colabora estreitamente com a AIEA, disponibilizando muitas vezes recursos financeiros para a execução de programas recomendados que, de outra forma, não teriam financiamento.

2.7 A intenção de países terceiros de adquirir uma capacidade de energia nuclear coloca novos desafios. Alguns destes países emergentes poderão nem sempre dispor de estruturas políticas estáveis, separação de poderes, supervisão da democracia e estruturas administrativas com experiência e conhecimentos técnicos para a gestão de tecnologias de alto risco. Encorajar indiretamente esses países a desenvolverem tecnologia nuclear, conferindo credibilidade aos seus programas nucleares através da assistência da UE, pode trazer novos riscos à segurança nuclear.

2.8 Além disso, e independentemente de quaisquer intenções dos países terceiros construírem capacidades nucleares, o CESE está ciente de que a utilização de energia nuclear está relacionada com a produção de plutónio ou de outros materiais radioativos, e com o desenvolvimento de conhecimentos técnicos, que poderão constituir ameaças nucleares internacionais e aumentar as tensões a nível internacional. Este risco poderá ser maior ainda em países terceiros instáveis.

⁽¹⁾ JO L 81 de 22.3.2007, p. 1.

3. Síntese da proposta de regulamento

3.1 A proposta de regulamento em análise, que é uma reformulação do Regulamento ICSN de 2007, prevê, entre outros aspetos, uma revisão do âmbito geográfico de modo a abranger todos os países terceiros a nível mundial e especifica as prioridades e os critérios de cooperação. A responsabilidade pela execução das ações cabe à DG Desenvolvimento e Cooperação (DEVCO) – EuropeAid, com a colaboração do Serviço Europeu para a Ação Externa, da DG Energia e do Centro Comum de Investigação. O regulamento está sujeito, em especial, às *regras e procedimentos comuns para a execução dos instrumentos de ação externa da União* (COM(2011) 842 final), o que permite uma abordagem de execução simplificada ao Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento («ICD»), Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos («IEDDH»), Instrumento Europeu de Vizinhança («IEV»), Instrumento de Estabilidade («IE»), Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear («ICSN»), Instrumento de Assistência de Pré-Adesão («IPA») e Instrumento de Parceria («IP»).

3.2 O regulamento apoia a promoção de um elevado nível de segurança nuclear, a proteção contra as radiações e a aplicação de salvaguardas eficientes e eficazes no que diz respeito ao material nuclear em países terceiros. Trata-se de uma abordagem abrangente que inclui as operações de extração de combustível, as novas construções, o funcionamento, a desativação e a gestão dos resíduos. Na opinião da Comissão, os progressos serão avaliados com base numa análise pelos pares da AIEA, no estado de desenvolvimento das estratégias em matéria de combustível irradiado, de resíduos nucleares e de desativação, no respetivo quadro legislativo e regulamentar, na execução de projetos e no número e importância das questões identificadas nos relatórios relevantes da AIEA sobre as salvaguardas nucleares.

3.3 O regulamento visa garantir coerência entre os objetivos políticos da UE e outras medidas de desenvolvimento dos países terceiros através da elaboração de documentos de estratégia, seguidos de programas indicativos plurianuais que abrangem um período inicial de quatro anos e subsequentemente de três anos.

3.4 O anexo define as medidas específicas que beneficiam de apoio e os critérios para a cooperação, incluindo as prioridades, para as quais está previsto um orçamento de 631 milhões de euros por um período de sete anos.

4. Observações na generalidade

4.1 O Comité chama a atenção para a evolução, nos últimos 20 anos, dos programas de assistência e cooperação para a segurança nuclear. O regulamento agora proposto continua essa tendência e pretende tornar claro que o objetivo primordial é a segurança e não a promoção da energia nuclear (COM(2011) 841 final; Anexo – Critérios – último ponto). O Comité entende que o objetivo do programa não é encorajar os países emergentes a aplicarem tecnologia nuclear. Para tal, uma elaboração detalhada do balanço das despesas no âmbito de programas do ICSN anteriores e propostos deveria estar mais

em evidência. Em particular, para ajudar a aliviar algumas preocupações, seria útil esclarecer que a maioria das despesas do programa será direcionada para a reabilitação, sendo apenas uma pequena parte aplicada em programas de aconselhamento sobre segurança nas economias emergentes.

4.2 Isto reconhecera igualmente a possibilidade de, em fases anteriores do programa, não ter sido totalmente evidente ou explicado que o principal motivo para o apoio a determinadas medidas operacionais era a segurança, já que estas também contribuem necessariamente para a gestão alargada e segura das centrais nucleares. A exploração de energia nuclear continua a ser uma questão que divide a opinião pública europeia, embora prevaleça em todo o mundo a ideia de que devem ser encorajados os mais elevados níveis de segurança.

4.3 O Comité considera que ainda não se abordou suficientemente a questão de saber se o apoio da UE através do ICSN significa apoiar e encorajar tacitamente um programa nuclear embrionário, em especial numa economia emergente instável. O Comité entende que o financiamento de projetos específicos ao abrigo do ICSN deve estar sujeito a condições rigorosas, mas apoiaria um diálogo e um debate iniciais sobre questões de energia nuclear com qualquer país terceiro, sem nenhuma condicionalidade.

4.4 Não deve ser objetivo da UE contribuir para o desenvolvimento da capacidade nuclear de um país terceiro que possa trazer novos riscos para a segurança nuclear ou gerar ameaças nucleares que possam afetar a segurança internacional. O ponto 1.6 propõe critérios de qualificação. Ao aplicar os mais elevados níveis de segurança nuclear na União, a UE poderia tornar-se líder mundial na utilização da energia nuclear mais segura em termos técnicos e humanos.

4.5 Considera-se igualmente que o contributo do programa ICSN para países com uma base industrial, científica e de investigação mais limitada, que tenham ou pretendam ter programas comerciais de geração de energia nuclear e cumpram os critérios mínimos de estabilidade, tem valor e é do interesse público da UE. Em associação com a AIEA, é possível que o apoio das boas práticas tenha reforçado regimes técnicos e regulamentares em países terceiros com recursos mais limitados. Contudo, poderá ser difícil ter uma visão clara sobre a forma como os programas ICSN, atuais e futuros, alcançam estes benefícios.

4.6 Por conseguinte, propõe-se que a Comissão adote medidas adicionais para esclarecer o papel predominante da segurança no próximo programa ICSN. Tal poderá ser feito publicando estudos de caso do atual programa acessíveis, melhorando a apresentação e as inter-referências na página da Internet do EuropeAid e procurando alcançar uma maior visibilidade para um programa que é tão importante. Uma tal abordagem

contribuiria igualmente para a transparência e a responsabilização. Uma vez que o regulamento apoia a promoção de um elevado nível de segurança nuclear, propõe-se que sejam feitas referências ilustrativas de tais níveis elevados, por exemplo, a declaração da WENRA sobre os objetivos de segurança para novas centrais nucleares (*Statement on Safety Objectives for New Nuclear Plants*).

5. Observações na especialidade

5.1 Importa assinalar que as diretivas europeias relativas à segurança nuclear, ao contrário do que poderá transparecer da proposta de regulamento, não contêm normas técnicas de segurança e, simultaneamente, as obrigações decorrentes do quadro regulamentar apenas contêm alguns requisitos gerais em conformidade com a Convenção sobre Segurança Nuclear.

5.2 Na proposta também se afirma que há avaliações globais de segurança na UE. No entanto, os «testes de resistência» em curso são apenas uma avaliação de segurança complementar, sem critérios de segurança subjacentes que tentem responder à questão «o que acontece quando o sistema de segurança falha?». Reconhece-se igualmente que o processo é limitado devido aos prazos extremamente reduzidos que se impõem. Apesar dessas limitações, os pontos fortes da abordagem da UE à segurança nuclear baseiam-se na intenção de realizar os «testes de resistência» como um primeiro passo para continuar a evoluir e a melhorar a cultura de segurança, e para concretizar os mais elevados níveis de segurança nuclear. As conclusões provisórias dos «testes de resistência» das centrais nucleares europeias revelam que será necessário proceder a mais mudanças, melhorias e ação legislativa. Estas devem refletir-se no trabalho de execução e aconselhamento do programa ICSN com a máxima celeridade.

5.3 Há que ter em consideração que a UE, enquanto instituição, tem conhecimentos técnicos muitos limitados em matéria de energia nuclear e que os projetos do ICSN são realizados maioritariamente por organizações dos Estados-Membros. A Comissão pode estar numa boa posição para oferecer análise crítica e reflexão valiosas sobre a diversidade das normas e práticas europeias, mas deve procurar igualmente consolidar a sua própria capacidade interna e os seus conhecimentos independentes.

5.4 A proposta do ICSN afirma que o seu objetivo é eliminar os perigos da energia nuclear, mas observe-se que, tecnicamente, como acontece com a eliminação dos perigos em qualquer processo industrial complexo, não é possível garantir que esse objetivo será cumprido, especialmente no que toca à prevenção de uma catástrofe nuclear. Deve ser clarificado que o objetivo é a prevenção de incidentes e acidentes em conformidade com as melhores normas conhecidas. Deve ser também assinalado que o facto de se considerar que os perigos foram eliminados num determinado processo não encoraja uma cultura de segurança de elevado nível.

5.5 A Comissão propõe que as missões do Serviço Integrado de Análise da Regulamentação (IRRS) e da Equipa de Inspeção da Segurança da Exploração (OSART) sejam utilizadas como

indicadores, mas elas representam apenas um valor limitado, pois não se destinam a fins de controlo. Por exemplo, não ofereceram qualquer proteção contra o acidente de Fukushima. Além disso, nenhum dos dois tipos de missão visa o estado de segurança nuclear das centrais de energia nuclear. O controlo internacional das centrais de energia nuclear continua a ser uma questão complexa e controversa.

5.6 Os programas ICSN poderiam considerar também, sempre que possível, o encorajamento da previsão de instrumentos obrigatórios na legislação dos países de atividade de forma a aplicar ou reforçar os tratados, as convenções e os acordos da AIEA.

5.7 De acordo com a exposição de motivos do regulamento, na consulta pública sobre a ação externa, a esmagadora maioria dos inquiridos considera que se deve dedicar mais atenção aos sistemas de acompanhamento e de avaliação nos futuros instrumentos e na execução dos projetos/programas. O Comité reconhece que a DG Desenvolvimento e Cooperação – EuropeAid, apesar de recente, já dispõe de uma ampla experiência e vastos conhecimentos técnicos neste domínio, o que deverá ser indubitavelmente aproveitado ao máximo.

5.8 No entanto, a lista de medidas específicas que beneficiam de apoio não inclui o apoio a organizações independentes da sociedade civil dentro ou fora dos países beneficiários que desejam melhorar a responsabilização e a transparência da cultura de segurança nuclear através de ações específicas. Isto é admissível ao abrigo do Instrumento de Estabilidade e do Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos e o Comité recomenda vivamente que o programa ICSN inclua esse tipo de apoio nas suas medidas admissíveis.

5.9 O Comité salienta a flexibilidade resultante do agrupamento das medidas apoiadas e dos critérios de cooperação no anexo, que, por sua vez, pode ser alterado de acordo com o procedimento de exame previsto no regulamento comum de execução. Todavia, deve ser ponderada a pertinência de incluir no texto principal do regulamento as questões essenciais de princípio relacionadas com a segurança nuclear internacional em termos técnicos e humanos.

5.10 Os critérios de cooperação são estabelecidos com uma certa margem de ação, o que o Comité acolhe favoravelmente para todos os países que possuem centrais nucleares em atividade. Poderá ser igualmente conveniente estabelecer contactos, numa fase exploratória e preliminar, com um vasto leque de países terceiros. A imposição de critérios adicionais restritivos sobre quais os países que podem beneficiar do ICSN não é no melhor interesse da segurança da população europeia. No que diz respeito aos países que estão determinados a dar os primeiros passos na geração de eletricidade através de energia nuclear, considera-se que o acesso, os conhecimentos técnicos, a análise e o aconselhamento da UE podem e devem ser aplicados onde forem identificados pontos fortes numa sociedade civil organizada, ativa e independente. Contudo, há que dedicar uma atenção muito especial à questão da estabilidade política a longo prazo e à capacidade de garantir a segurança civil nos países parceiros.

5.11 O Comité propõe, por conseguinte, que sejam definidas as condições mínimas de assistência no âmbito do ICSN e que se desenvolva uma convenção internacional sobre a condicionalidade relativamente ao trabalho de aconselhamento sobre segurança nuclear entre a UE e o número reduzido de países capazes de prestar esse tipo de aconselhamento (os debates do Grupo de Trabalho para a Segurança Nuclear do G8 e outros debates semelhantes levados a cabo na AIEA e na UE poderiam constituir um ponto de partida).

Bruxelas, 23 de maio de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON
