

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 3.11.2010
SEC(2010) 1290 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаващ документ

**към преразгледаното предложение на Комисията за Директива (Евратом) на
Съвета**

относно управлението на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци

COM(2010) 618
SEC(2010) 1289

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаващ документ

към преразгледаното предложение на Комисията за Директива (Евратом) на Съвета

относно управлението на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящата оценка на въздействието придружава преразгледано предложение за законодателство относно управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци в Европейския съюз, включено в работната програма на Комисията за 2010 г. В Европейския съюз отработеното гориво и радиоактивните отпадъци, получени от граждански ядрени дейности, се разглеждат в Договора за Евратом.

През 2003 г. Комисията предложи Директива (Евратом) на Съвета, разглеждаща управлението на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци, а през 2004 г. представи изменено предложение на Съвета. След продължителни обсъждания, в своите заключения от юни 2004 г. относно ядрената безопасност и безопасността при управление на отработено гориво и радиоактивни отпадъци Съветът призова за „широки консултации“ със заинтересованите страни преди да се пристъпи към създаване на каквото и да било законодателство по този въпрос в рамките на Договора за Евратом.

Ето защо в отговор на искането на Съвета, Комисията поде широки консултации чрез различни инициативи на равнището на ЕС. Тя се консултира с правителства, национални регулатори, организации за управление на радиоактивни отпадъци, предприятия източници на радиоактивни отпадъци и други субекти в държавите-членки. Консултации бяха проведени и с други институции на ЕС, неправителствени организации и други партньори. Беше взета под внимание предоставената подробна информация от Европейската група на регулаторите в областта на ядрената безопасност (ENSREG). Това беше от особено значение, предвид специфичната компетентност на ENSREG, която представлява националните органи, компетентни по отношение на безопасността на ядрените инсталации и безопасността при управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци в държавите-членки със и без ядрени програми. В същото време бе отделено специално внимание на общественото измерение чрез различни обществени консултации, включително специални допитвания на Евробарометър и открита обществена консултация. Радиоактивните отпадъци са една от основните грижи на гражданите на ЕС. Мнозинството от тях са „за“ законодателство на ЕС.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Всички държави-членки произвеждат радиоактивни отпадъци. Радиоактивни отпадъци и отработено гориво се генерират от множество полезни дейности като производството на електроенергия и ред приложения на радиоактивни изотопи в медицината, промишлеността, селското стопанство, изследователската дейност. В повече от половината от държавите-членки има атомни електроцентрали в експлоатация. Има ядрени реактори в процес на изграждане или извеждане от експлоатация, както и планове за ново изграждане. Радиоактивните отпадъци, включително отработеното гориво, считано за отпадък, изискват мерки за съхраняване и изолиране от хората и тяхната жизнена среда за много дълъг период от време.

Каквото и да е бъдещето на ядрената енергетика и неенергийните приложения, крайната точка на всички съществуващи и бъдещи радиоактивни отпадъци трябва да бъде погребване в подходящи съоръжения, с цел да се осигури както безопасност, така и устойчивост. Това задължение не може да бъде оставено за бъдещите поколения. Консенсусът в техническо отношение по целия свят е че съхраняването на отработено гориво и радиоактивни отпадъци, а дори и дългосрочното съхраняване, са само временно решение, изискващо постоянен активен контрол. То не е алтернатива на погребването, с присъщите му пасивни характеристики на безопасност.

Въпреки този консенсус и развитието в ЕС, Международната агенция за атомна енергия (МААЕ) и Агенцията за ядрена енергия, ключовите решения за управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци до крайната точка все още често биват отлагани. В много страни тази изчаквателна политика представлява основен проблем. За да се преодолее тази ситуация има нужда от политическо ангажиране, обществено информиране и участие във вземането на решения, както и достатъчно научни, технически и финансови ресурси.

3. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Проблемът с управлението на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци очевидно е област, в която националното законодателство трябва да бъде допълнено от законодателството на ЕС поради трансграничния характер на безопасността. В същото време вътрешният пазар изисква Комисията да гарантира условия на равнопоставеност, за да се избегне нарушаване на принципа на конкуренцията.

Съществуващото законодателство на ЕС не обхваща всички дейности и съоръжения, свързани с управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци в дългосрочен план, нито обхваща аспекти, като например националните политики и тяхното прилагане, нито информирането на обществеността и нейното участие в процеса на вземане на решения. В резултат на това, съществуващите инструменти на равнището на ЕС не обхващат тази област в достатъчна степен.

След приемането на Директива 2009/71/Евратом за създаване на рамка на Общността за ядрена безопасност на ядрените инсталации с подкрепата на всички 27 държави-членки на ЕС и на Европейския парламент, създаването на вторично законодателство на ЕС за отработеното гориво и радиоактивните отпадъци е следващата логична стъпка.

Стандартите за безопасност, възприети и разработени от МААЕ в сътрудничество с други организации, не са правно обвързващи и тяхното включване в националното

законодателство е доброволно. Единната конвенция за безопасност при управление на отработено гориво и за безопасност при управление на радиоактивни отпадъци, сключена под егидата на МААЕ, е най-значимият международен договор в областта на управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци. Всички държави-членки на ЕС (с изключение на Малта) и Евратом са страни по нея. Въпреки това Единната конвенция не влече след себе си санкции за несъответствие. Накратко, това означава, че международно признатите принципи и изисквания, определени в стандартите на МААЕ и в Единната конвенция, поради липса на приложна сила не гарантират единен подход на равнището на ЕС.

Следователно понастоящем управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци остава национална отговорност. Необходими са допълнителни подобрения по отношение на действията на национално ниво в повечето държави-членки, за да се гарантира отговорно управление на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци.

4. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА НА ЕС

Главната политическа цел е да се създаде правна рамка на ЕС за управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци като неразделна част от безопасното и устойчиво използване на ядрената енергия за производство на електроенергия и на йонизиращите лъчения в медицината, промишлеността, селското стопанство, научните изследвания и образованието. Конкретните цели по отношение на постигането на общата цел на политиката са:

- да се гарантира, че работниците и населението са защитени от опасностите, произтичащи от йонизиращите лъчения сега, в бъдеще и отвъд националните граници
- за управление на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци да се прилагат най-високите стандарти за безопасност;
- да се избегне прехвърлянето на непосилно бреме върху бъдещите поколения;
- да бъде постигнато трайно политическо ангажиране за управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци в дългосрочен план;
- да се гарантира транспонирането на политическите решения в ясни разпоредби за прилагане на всички мерки за управлението на радиоактивни отпадъци и отработено гориво от генерирането до погребването;
- да се постигне и поддържа непрекъснатото подобряване на системата за управление въз основа на поетапно вземане на решения и обществено приемане;
- да се осигурят адекватни, разполагаеми в момента на необходимост от тях, прозрачно управлявани финансови ресурси в съответствие с принципа „замърсителят плаща“.

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Подробно са анализирани три варианта на политиката.

Вариант 0 на политиката се състои в това съществуващата ситуация да остане непроменена („не се прави нищо“).

Вариант 1 на политиката се състои в укрепване на равнището на ЕС на международно признатите принципи и изисквания за управлението на радиоактивни отпадъци и отработено гориво, формулирани в стандартите за безопасност на Международната агенция за атомна енергия и в Единната конвенция, като им се придаде както правна, така и изпълнителна сила на равнището на ЕС.

Този подход включва създаването на:

- рамка на Общността, в която са формулирани общите принципи, уреждащи управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци в ЕС;
- национални рамки за управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци, които разпределят отговорностите и осигуряват координацията между съответните държавни органи в дългосрочен план.

Вариант 2 на политиката излиза извън рамките на вариант 1, като допълнително определя изисквания към националните програми за управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци в държавите-членки.

Тези изисквания включват обхвата, съдържанието и преразглеждането на националните програми за управление на отработено гориво и радиоактивни отпадъци.

6. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

Вариант 0 на политиката ще изисква с течение на времето все по-големи усилия за осигуряване на безопасност и запазване на знанията. Освен това той ще доведе до увеличаване на неопределеностите и рисковете във връзка с политическите ангажименти, финансирането, постепенната загуба на техническите знания, социалните конфликти и т.н. с възможно предизвикване на прекъсвания в безопасната експлоатация на съоръженията за дълготрайно съхраняване и в извършването на погребването. Следователно вариант 0 на политиката включва потенциални отрицателни екологични, икономически и социални последици с течение на времето, включително и непосилно бреме върху бъдещите поколения и евентуално нарушаване на принципа на конкуренцията на пазара на електроенергия.

Вариант 1 на политиката ще допринесе за постигане на единно високо ниво на безопасност при управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци на равнището на ЕС в краткосрочен план. Следователно той ще има положителни екологични, икономически и социални последици, които обаче са сигурни само в краткосрочен план. Той не може да гарантира положителни въздействия в дългосрочен план, тъй те ще зависят от това дали държавите-членки планират и извършват своевременно погребване на своите радиоактивни отпадъци и отработено гориво, считани за отпадък.

Вариант 2 на политиката ще доведе до постигане на единно високо ниво на безопасност при управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци на нивото на ЕС в дългосрочен план, без да се прехвърля непосилно бреме върху бъдещите поколения и да се накърнява способността на бъдещите поколения да посрещат своите собствени нужди. Само този вариант има положителни дългосрочни екологични, икономически и социални въздействия.

7. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Вариант 0 на политиката не би подобрил положението с изчаквателните политики. Всички държави-членки, европейските институции, основните заинтересовани страни и обществеността са на мнение, че вариантът, при който не се прави нищо, не е приемлив.

Вариант 1 на политиката би допринесъл за подобряване на управлението на радиоактивни отпадъци и отработено гориво на равнището на ЕС в по-краткосрочен план, тъй като при него международно признатите принципи и изисквания за управлението на радиоактивни отпадъци и отработено гориво придобиват правна и изпълнителна сила на равнището на ЕС. Въпреки това, в по-дългосрочен план при този вариант на политика не могат да бъдат изключени неоправдано удължаване на процеса на вземане на решения и на временното дългосрочно съхраняване. Следователно този вариант не гарантира дългосрочната безопасност при управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци.

Само вариант 2 би гарантирал безопасност в дългосрочен план, повишаване на прозрачността на вземането на решения и по този начин устойчиво управление на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци. Той се ползва със силна подкрепа от заинтересованите страни и обществеността и е в съответствие в най-голяма степен с позициите на Съвета и Европейския парламент.

В рамките на горните съображения, вариант 2 на политиката изглежда предпочитан, тъй като ще гарантира постигането на главната цел на политиката. Той е и най-ефективният вариант от гледна точка на избягването на нарушаване на принципа на конкуренцията.

8. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Показателите за напредък в постигането на политическите цели са:

- степента на изпълнение на изискванията за създаване на национална рамка за управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци, която разпределя отговорностите и осигурява координация между съответните държавни органи в дългосрочен план и;
- степента на изпълнение на изискванията за обхвата, съдържанието и преразглеждането на националните програми за управление на отработено гориво и радиоактивни отпадъци.

Държавите-членки следва да докладват на Комисията относно изпълняването на споменатите изисквания, като се възползват от циклите на преразглеждане и докладване съгласно Единната конвенция. Въз основа на докладите на държавите-членки Комисията представя доклад за постигнатия напредък пред Съвета и пред Европейския парламент.

Държавите-членки следва да отправят покана за международна партньорска проверка на своите национални рамки и национални програми, с цел постоянно подобряване на управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци. Резултатите от всички партньорски проверки се докладват на държавите-членки и на Комисията.