Известия Гомельского государственного университета
имени Ф. Скорины, №3(78), 2013

УДК 341 349.7

Правовое регулирование обращения с радиоактивными отходами в Европейском Союзе

А.В. Запорозчук

В статье анализируются основные нормативно-правовые акты Европейского Сообщества, посвященные регулированию проблемы радиоактивных отходов и отработавшего ядерного топлива. Автор предоставляет правовую оценку Директив Евратома, определяет их преимущества и недостатки, проводит анализ системы в целом.
Ключевые слова: радиоактивные отходы, отработавшее ядерное топливо, Директива, стандарты безопасности, радиационная и ядерная безопасность.

The article analyzes the main legal acts of the European Union concerning the radioactive waste and spent nuclear fuel problem. The author provides a legal assessment of the Euratom Directives, determines their advantages and disadvantages, analyzes the system as a whole.
Keywords: radioactive waste, spent nuclear fuel, Directive, safety standards, radioactive safety and nuclear security.

Открытие энергии атома стало одним из важнейших событий в истории человечества, поскольку был открыт новый источник энергии. На сегодняшний день самой главной проблемой атомной энергетики являются радиоактивные отходы (РАО). Они образуются в результате работы атомных электростанций, исследовательских реакторов, использования облучения и радиоактивных материалов в медицине, сельском хозяйстве, промышленности и науке.

Общий объем РАО, образующихся в пределах расширенного Европейского союза (ЕС), составляет приблизительно 45000 м^3/год. Количество отработанного ядерного топлива (ОЯТ) и высокоактивных отходов (ВАО) вычислить сложнее, поскольку они зависят от технологии, используемой при обращении с ОЯТ (переработка или прямое захоронение). Более 2 млн. кубометров радиоактивных отходов низкого и промежуточного уровня радиоактивности утилизируются непосредственно в ЕС. При этом захоронения долгоживущих отходов и отходов высокого уровня радиоактивности вовсе не осуществляется. Проблемным остается и отношение общественности к ядерной энергетике и к вопросу РАО в частности [10, с. 36]. Именно эти обстоятельства привели к необходимости развития правового регулирования обращения с радиоактивными отходами.

В Европейском Союзе (European Union) определение «радиоактивных отходов» содержится в Директиве 92/3/Евратом [1] и означает любой материал, содержащий радионуклиды или загрязненный ими, и использование которого не предусматривается. Такое определение близко к определению, предусмотренному Объединенной конвенцией по обращению с отработанным ядерным топливом и радиоактивными отходами 1997 года. Правовое регулирование обращения с отходами в Европейском Союзе осуществляется на так называемом принципе трех R: reduce (уменьшить), recycling (переработать), recovery (утилизировать). Цель такого подхода – обеспечить права человека на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду [11, с. 197].

В рамках Европейского экономического сообщества было создано Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом) на основе Римского договора 1957 года [8]. Евратом должен способствовать развитию мирного использования ядерной энергетики государствами-членами, формированию общей энергетической политики, координации принятия решений, повышению стабильности энергетики и обеспечивать контроль над атомной энергетикой. Именно эта организация посвящает свою деятельность изучению проблемы обращения с радиоактивными отходами и отработавшим ядерным топливом в рамках Европейского Сообщества. Евратом, как и МАГАТЭ, принимает стандарты безопасности. Однако, в отличие

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ

от стандартов МАГАТЭ, стандарты Евратома – это не просто технические нормативы, а нормативы, получившие юридически обязательную форму, а именно форму Директивы Сообщества. Согласно ст. 161 Договора о Евратоме [8] основными формами, в которых может быть сформулировано законодательство Сообщества, являются Регламенты, Директивы и Решения. В отличие от Регламентов, имеющих прямое действие и не нуждающихся ни в каких дополнительных мерах, Директивы такого действия не имеют. Обычно государства-члены должны имплементировать Директиву посредством принятия соответствующих национальных положений до даты, указанной в Директиве. Существенное отличие между Регламентом и Директивой заключается в том, что для имплементации Директивы государство-член имеет право выбирать как форму, так и метод достижения цели, предусмотренной в Директиве. Отсюда следует, что Директива – это средство для сближения национальных законодательств. Она является более гибким методом по сравнению с унификацией, что достигается посредством принятия Постановлений и Решений. Еще одним отличием, кроме юридической силы стандартов, является их содержание. К примеру, стандарты безопасности Евратома не затрагивают проблем ядерной безопасности или только касаются некоторых ее аспектов [12, с. 190].

Статья 37 Договора об учреждении Европейского Сообщества по атомной энергии [8] требует от государств-членов предоставлять Комиссии (Европейского сообщества) общие сведения о любом проекте удаления радиоактивных отходов в любой форме, для того чтобы определить, не повлечет ли реализация такой программы радиоактивного загрязнения воды, почвы или воздуха других государств-членов. Комиссия после консультаций с группой экспертов, упомянутых в ст. 31 Договора, дает заключение по этому вопросу в течение шести месяцев. Для решения такого важного вопроса формулировка статьи является весьма неопределенной. Процедура предоставления информации является одним из средств получения Комиссией текущей картины радиологической защиты на национальном уровне. Однако вывод, который предоставляет Комиссия, не имеет правового статуса. Он не является обязательным, и государство-член может не согласиться с ним или же отметить, что были приняты все надлежащие меры безопасности [9, с. 409].

Рекомендация Комиссии 1999/829/Евратом от 6 декабря 1999 г. [7] разъясняет, что означает «удаление радиоактивных отходов». Это любое запланированное удаление или случайные выбросы радиоактивных веществ, связанные с операциями, перечень которых подан ниже, в газообразной, жидкой или твердой форме в окружающую среду.

1. Эксплуатация ядерных реакторов.
2. Повторная обработка облученного ядерного топлива.
3. Добыча, переработка и преобразование урана и тория.
4. Обогащение урана U235.
5. Изготовление ядерного топлива.
6. Хранение облученного ядерного топлива на специализированных предприятиях.
7. Обработка радиоактивных веществ в промышленных масштабах.
8. Обработка и хранение радиоактивных отходов.
9. Демонтаж ядерных реакторов и предприятий по переработке.
10. Размещение на поверхности земли и под землей радиоактивных отходов без намерения их использовать.
11. Сброс радиоактивных отходов в море.
12. Захоронения радиоактивных отходов под морским дном.
13. Деятельность, связанная с естественными источниками радиации и определенная заинтересованными государствами-членами в соответствии с положениями Раздела 7 Базовых стандартов безопасности, как имеющая значение для окончательного удаления радиоактивных отходов и требующая получения предварительного разрешения.
14. Остальные операции.

19 июля 2011 г. была принята Директива 2011/70/Евратом об учреждении рамочной программы Сообщества для ответственного и безопасного обращения с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами [5]. Этот документ устанавливает основу для

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ

обеспечения безопасного обращения с ОЯТ и РАО. Директива гарантирует предоставление необходимой информации для защиты работников и населения от вредного влияния ионизированного излучения (ст. 1). Она применяется ко всем стадиям обращения с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами, которые образуются в результате невоенной деятельности. Директива не применяется к отходам добывающей промышленности, которые могут быть радиоактивными, к разрешенным выбросам РАО, а также в случаях возврата изъятых закрытых источников поставщику или производителю – к перевозкам ОЯТ с исследовательских реакторов в страну поставки или производства исследовательских ректоров, принимая во внимание существующие нормы международного права, к ОЯТ и РАО от Krsko АЭС и к перевозкам между Словенией и Хорватией. Эта Директива не затрагивает права государства-члена или его обязательств вернуть радиоактивные отходы после переработки в страну происхождения, если радиоактивные отходы нужно перевезти на территорию государства-члена или направить туда на переработку, а также, если другой материал нужно перевезти на территорию государства-члена, направляется с целью удаления радиоактивных отходов.

В этом международно-правовом документе нашли отражение основные принципы безопасности обращения с ОЯТ и РАО. Так, согласно п. 20 преамбулы, каждое государство-член самостоятельно определяет свою политику ядерно-топливного цикла. Согласно ст. 3 Директивы, национальная политика основывается на том, что образование РАО должно быть сведено к минимуму. Это касается как количества, так и радиоактивности отходов. Необходимо учитывать взаимозависимость между стадиями обращения с ОЯТ и РАО. Государства-члены должны придерживаться индивидуального подхода при реализации мероприятий (d), а расходы, связанные с ОЯТ и РАО, несут производители этих веществ (e). Процесс принятия решений должен базироваться на доказательствах и применяться ко всем этапам обращения с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами (f). Радиоактивные отходы и отработавшее ядерное топливо требуют изоляции и принятия надлежащих мер для защиты здоровья людей и окружающей среды. Хранение радиоактивных отходов, включая длительное хранение, является только временным решением, а не альтернативой захоронению (п. 21). Государства-члены не должны возлагать бремя ответственности на будущие поколения по вопросам обращения с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами (п. 24). В Директиве подтвержден принцип первоочередной ответственности владельца лицензии за безопасность обращения с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами (п. 25). Государства-члены должны установить национальные программы обращения с ОЯТ и РАО, выбрать правовые, регулятивные и организационные средства для реализации программ, должны учитывать взаимозависимость между стадиями обращения с ОЯТ и РАО (п. 28–30). В Директиве отмечается также принцип открытости и доступа к информации, участия в принятии решений в соответствии с нормами внутреннего и международного права (п. 31). Государства обязуются содействовать научно-исследовательскому и технологическому развитию и сотрудничеству (п. 39).

Правовая основа обращения с радиоактивными отходами и отработанным ядерным топливом включает в себя национальную программу обращения с ОЯТ и РАО, систему лицензирования деятельности, связанной с обращением с ОЯТ и РАО, с установками, систему надлежащего контроля, управления, инспекции, документации и отчетности, принудительные действия, включая приостановление деятельности, реконструкцию, прекращение и отзыв лицензии, требования по общей информации и доступа к информации, распределение ответственности между органами, участвующих в обращении с РАО и ОЯТ на разных стадиях. Согласно ст. 11, национальные программы должны включать в себя регулирование всех процессов и стадий обращения с ОЯТ и РАО. Каждое государство-член должно постоянно пересматривать и совершенствовать национальные программы. В статье 12 указывается, из каких элементов должна состоять национальная программа.

Первоочередная ответственность в вопросе обращения с ОЯТ и РАО возлагается на производителей этих веществ, а при определенных условиях – на владельцев лицензий, которым такая ответственность предоставляется согласно решению компетентных органов (ст. 5). Согласно ст. 6, каждое государство-член учреждает компетентный регулирующий ор-

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ

ган, являющийся функционально независимым от любого другого органа или организации, связанных с производством электроэнергии, выделением радиоизотопов т. д. Компетентный регулирующий орган должен иметь полномочия, необходимые человеческие и финансовые ресурсы. Статья 7 Директивы обязывает владельцев лицензии постоянно осуществлять оценку, проверять и постоянно совершенствовать основы безопасности обращения с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами. К тому же, лицензиат должен установить и имплементировать интегрированную систему управления, включающую в себя оценку качества безопасности. Владелец лицензии также должен иметь надлежащие финансовые и человеческие ресурсы.

Согласно ст. 10, государства-члены должны обеспечить открытость информации по обращению с отработанным ядерным топливом и радиоактивными отходами для работников и населения. Это обязательство также означает, что компетентный регулирующий орган информирует общественность по вопросам, входящим в его компетенцию. Доступ общественности к такого рода информации должен осуществляться в соответствии с нормами национального законодательства и международно-правовыми обязательствами при условии, что такие данные не представляют угрозу нормам национальной безопасности и признанным международно-правовым обязательствам.

Отдельно регулируется вопрос перевозки радиоактивных отходов. 3 февраля 1992 г. Совет ЕС принял Директиву 92/3/Евратом «О надзоре за перевозкой радиоактивных отходов между государствами-членами в Сообщество и из него» [1], в которую были внесены изменения и дополнения Директивой Совета 2006/117/Евратом от 20 ноября 2006 г. с одноименным названием [3]. Она повторяет и заменяет Директиву 1992 года (п. 20 преамбулы, ст. 23 Директивы 2006/117/Евратом). Документ был принят для разъяснения и расширения определения, для рассмотрения и регулирования ситуаций, которые ранее не учитывались, для упрощения существующей процедуры перевозки, обеспечения согласованности с другими правовыми нормами Сообщества и международного права, особенно с нормами Объединенной конвенции об обращении с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами. Директива устанавливает систему строгого контроля и предварительного разрешения для перевозки РАО (п. 4 преамбулы) и для обеспечения надлежащей защиты населения (п. 1 ст. 1). Она применяется в отношении всех видов перевозки ОЯТ как с целью захоронения, так и для переработки (п. 6 преамбулы).

Директива применяется к трансграничной перевозке РАО и ОЯТ, если: а) страна происхождения или страна назначения или транзита является государством-членом Европейского Сообщества, а также б) количество и концентрация излучения груза превышает уровни, определенные в ст. 3 (2) пункта (a) и (b) Директивы 96/29/Евратом [2]. Директива 2006/117/Евратом не применяется: 1) к перевозкам изъятых источников поставщику или производителю; 2) к перевозкам радиоактивных материалов, восстановленных с помощью репроцессинга; 3) к отходам, которые содержат только природные радиоактивные материалы (ст. 1 Директивы).

Согласно ст. 6 и 7, для осуществления перевозки необходимо прислать надлежащим образом оформленную заявку на получение разрешения соответствующих компетентных органов государства-члена, которое является государством назначения или транзита груза. Компетентные органы государства-члена принимают все необходимые меры для обеспечения оформления данных о перевозке, регулируемой настоящей Директивой, надлежащим образом. А компетентные органы государства-члена, которое является государством назначения или транзита, проверяют, оформлена ли заявка надлежащим образом в течение 20 дней после ее получения (ст. 8). Они также имеют право дать согласие или отказать в перевозке в течение 2 месяцев со дня подтверждения принятия заявки. Компетентные органы могут воспользоваться своим правом на продолжение этого периода до одного месяца для определения ответа. Если государство-член отказывает в перевозке, необходимо указать причины своего отказа.

Согласно ст. 12, в случае невозможности осуществления перевозки или если условия перевозки невозможно выполнить в соответствии с требованиями Директивы, компетентные органы государства-члена, которое является государством происхождения РАО, гарантиру-

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ

ют, что радиоактивные отходы или отработавшее ядерное топливо возвращаются владельцу, если не существуют другие безопасные способы обращения. Расходы, связанные с перевозкой, возлагаются на государство происхождения РАО.

К тому же Директива детально регулирует вопросы импорта, транзита и экспорта с участием государств-членов Сообщества. Ст. 16 определяет территории, на которые экспорт запрещается (Африка, Карибский и Тихоокеанский регионы), что соответствует существующим нормам международного права о безъядерных зонах, а также в случаях, когда третье государство не имеет, по мнению государства происхождения РАО, надлежащих административных, технических возможностей и регулирующей структуры для обращения с РАО и ОЯТ.

Директива обязывает государства-члены передавать Комиссии информацию о компетентных органах (их название и адрес), а также сообщать о любых изменениях в этих данных (ст. 18). Государства-члены должны также каждые три года передавать Комиссии отчеты по имплементации настоящей Директивы. На основе этих отчетов Комиссия должна подготовить общий доклад для Европарламента, Совета и Европейского Экономического и Социального Комитета (ст. 20). Комиссии оказывает помощь Консультативный комитет, состоящий из представителей государств-членов. Его возглавляет представитель Комиссии. Комитет делает заключения по вопросам, которые входят в его компетенцию (п. 1 ст. 21). Заключения записываются в протоколе, а Комиссия принимает их во внимание (пп. 3–4 ст. 21).

Заслуживают внимания и Рекомендации 2008/956/Евратом от 4 декабря 2008 года о критериях для экспорта радиоактивных отходов и отработанного ядерного топлива в третьи государства [6]. Эти рекомендации касаются радиологической защиты работников и населения, подготовки планов поведения в чрезвычайных ситуациях, безопасности обращения с отходами и заключений регулирующих органов, уполномоченных выдавать лицензии и осуществлять инспекцию.

Директива 2009/71/Евратом Совета ЕС [4], устанавливающая основы сотрудничества по ядерной безопасности ядерных установок от 21 июня 2009 года, способствует принятию необходимых мер для того, чтобы государства-члены ЕС утвердили соответствующие национальные положения с целью обеспечения повышенного уровня безопасности населения и работников от вредного воздействия ионизированного излучения, источником которых являются ядерные установки (ст. 1). Данная Директива применяется к любой ядерной установке гражданского назначения (п. 1 ст. 2), которая, в свою очередь, представляет собой завод по обогащению или производству ядерного топлива, атомную электростанцию, установку по переработке, исследовательский реактор, хранилище отработанного ядерного топлива, хранилище радиоактивных отходов (п. 1 ст. 3). К тому же, этот международно-правовой документ не препятствует государствам-членам ЕС принимать более строгие меры безопасности в сфере регулирования Директивы (п. 2 ст. 2). Директива обязывает государства-члены создавать и поддерживать национальную законодательную, регулятивную и организационную основу (ст. 4), гарантировать функциональную обособленность регулирующего органа от других органов, компетенция которых связана с использованием ядерной энергии (ст. 5). Ст. 6 документа определяет основные права и обязанности владельцев лицензий.

Государства-участники принимают меры для обеспечения того, что рабочим и населению предоставляется информация, связанная с регулированием ядерной безопасности, (ст. 8), а также каждые три года предоставляют на рассмотрение Комиссии доклады, на основе которых Комиссия предоставляет на рассмотрение Совету и европейскому парламенту доклад по реализации этой Директивы (п. 1 и 2 ст. 9). Важно, что, согласно п. 3 ст. 9, государства-члены ЕС один раз в десять лет проводят периодические оценки своей национальной базы и компетентных регулирующих органов, а также подвергают международной экспертизе соответствующие элементы своей национальной основы и/или своих компетентных органов с целью постоянного улучшения ядерной безопасности (п. 3 ст. 9).

Таким образом, разрешение проблемы обращения с радиоактивными отходами обретало правовую форму постепенно. В первую очередь, следует отметить Договор о Евратоме, где установлены необходимые единые требования безопасности, в том числе и в вопросе об-

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ

ращения с РАО. Евратом создает юридически обязательные стандарты безопасности в этой сфере в форме директив. Важно, что государства сами выбирают способ и форму их имплементации в национальную правовую систему. Особо актуальной проблема обращения с радиоактивными отходами стала в 2004 году после расширения Европейского Сообщества, когда членами ЕС стали государства, на территории которых находятся ядерные реакторы советского образца. Поэтому возник вопрос унификации и гармонизации норм безопасности. В 2011 году была принята рамочная программа ответственного и безопасного обращения с РАО и ОЯТ. Она применяется на всех стадиях обращения с этими веществами. Кроме того, содержит основные принципы безопасности, принцип первоочередной ответственности владельца лицензии в вопросах безопасного обращения с ОЯТ и РАО. В Директиве отмечается существование регулирующего органа и определена сфера его компетенции, предусмотрены требования к национальным программам. Согласно этому документу, государства периодически предоставляют отчеты и осуществляют оценку своих национальных программ. Вопросы экспорта, импорта и транзита РАО регулирует Директива 92/3/Евратом. Этот документ устанавливает систему контроля за подобными перевозками, для реализации которых необходимо предварительное разрешение. В Директиве также предусмотрен контроль над ее имплементацией в виде отчета каждые три года. Общие вопросы безопасности ядерных установок представлены в Директиве 2009/71/Евратом. Итак, можно утверждать, что в Европейском сообществе создана достаточно разветвленная система правовых норм, регулирующих обращение с РАО и ОЯТ. Но многие вопросы еще нуждаются в совершенствовании и доработке. Так, к примеру, открытым остается вопрос выбора места, особенностей проектирования и строительства хранилищ, а также другие аспекты.

Литература

1. Council Directive 92/3/Euratom on the supervision and control of shipments of radioactive waste between Member States and into and out of the Community // Official Journal of the European Union. – 12.2.1992. – P. 24–28.

2. Council Directive 96/29/Euratom of 13 May 1996 laying down basic safety standards for the protection of the health of workers and the general public against the dangers arising from ionizing radiation // Official Journal of the European Union. – 29.6.1996. – P. 1–114.

3. Council Directive 2006/117/Euratom of 20 November 2006 on supervision and control of shipments of radioactive waste and spent fuel // Official Journal of the European Union. – 5.12.2006. – P. 21–30.

4. Council Directive 2009/71/Euratom of 25 June 2009 establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installations // Official Journal of the European Union. – 2.7.2009. – P. 18–22.

5. Council Directive 2011/70/EURATOM of 19 July 2011 establishing a Community framework for the responsible and safe management of spent fuel and radioactive waste // Official Journal of the European Union. – 2.8.2011. – P. 48–56.

6. Commission Recommendation of 4 December 2008 on criteria for the export of radioactive waste and spent fuel to third countries // Official Journal of the European Union. – 17.12.2008. – P. 69–71.

7. Commission Recommendation 1999/829/Euratom of 6 December 1999 on the application of Article 37 of the Euratom Treaty [Electronic resource]. – Mode of access : http://ec.europa.eu/energy/nuclear/radioprotection/doc/legislation/99829_en.pdf. – Date of access : 15.10.2012.

8. The Treaty establishing the European Atomic Energy Community (Euratom) of 1957 [Electronic resource]. – Mode of access : http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_euratom_en.htm. – Date of access : 15.10.2012.

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ

9. Nuclear law. The law applying to nuclear installations and radioactive substances in its historic context / Stephen Tromans / Oxford and Portland. – Oregon, 2010. – 689 p.

10. Кашкин, С.Ю. Введение в право Европейского Союза : учебник / под ред. С.Ю. Кашкина. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Эксмо, 2010. – 274 с.

11. Микієвич, М.М. Європейське право навколишнього середовища : навч. посіб. / М.М. Микієвич, Н.І. Андрусевич, Т.О. Будякова. – Львів, 2004. – 258 с.

12. Молодцова, Е.С. Мирное использование ядерной энергии и охрана окружающей среды : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Е.С. Молодцова. – М. : Институт государства и права Российской Академии Наук, 2002. – С. 190.

Институт международных отношений
Киевского национального университета
им. Т. Шевченко

Поступило 26.02.13

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф.СКОРИНЫ