



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 3.11.2010  
SEC(2010) 1290 definitivo

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

**Documento che accompagna la**

**proposta riveduta di DIRETTIVA DEL CONSIGLIO (Euratom)**

**concernente la gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi**

COM(2010) 618  
SEC(2010) 1289

# **DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

## **SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

**Documento che accompagna la**

**proposta riveduta di DIRETTIVA DEL CONSIGLIO (Euratom)**

**concernente la gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi**

### **1. INTRODUZIONE**

La presente valutazione d'impatto accompagna una proposta riveduta della legislazione concernente la gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi nell'Unione europea, prevista dal programma di lavoro della Commissione per il 2010. Nell'Unione europea il combustibile esaurito e i residui radioattivi derivanti da attività nucleari civili sono disciplinati dal trattato Euratom.

Nel 2003 la Commissione ha proposto una direttiva del Consiglio (Euratom) concernente la gestione del combustibile nucleare esaurito e dei residui radioattivi e, nel 2004, ha presentato una proposta modificata al Consiglio. Dopo lunghe discussioni, nelle sue conclusioni del giugno 2004 sulla sicurezza nucleare e sulla gestione sicura del combustibile esaurito e dei residui radioattivi, il Consiglio ha auspicato un "ampio processo di consultazione" con le parti interessate prima di procedere a qualsiasi proposta legislativa in materia ai sensi del trattato Euratom.

In risposta alla richiesta del Consiglio, la Commissione ha quindi intrapreso ampie consultazioni nell'ambito di varie iniziative in tutta l'UE. Ha consultato governi, autorità nazionali di regolamentazione, organizzazioni di gestione di residui radioattivi, produttori di residui radioattivi e altre parti interessate negli Stati membri. Hanno anche avuto luogo consultazioni con altre istituzioni dell'UE, organizzazioni non governative e altri partner. È stato preso in considerazione un dettagliato contributo realizzato dal gruppo dei regolatori europei in materia di sicurezza nucleare (ENSREG). Tale elemento è stato di importanza cruciale, date le specifiche competenze dell'ENSREG, il quale rappresenta le autorità nazionali competenti in materia di sicurezza degli impianti nucleari e di gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi, in tutti gli Stati membri con o senza programmi di energia nucleare. Allo stesso tempo è stata dedicata particolare attenzione alla dimensione sociale attraverso varie consultazioni pubbliche, compresi appositi sondaggi di Eurobarometro e una consultazione pubblica aperta. I rifiuti radioattivi sono una delle maggiori preoccupazioni dei cittadini dell'Unione. Una vasta maggioranza di essi è a favore di una legislazione UE in materia.

## **2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA**

Tutti gli Stati membri producono rifiuti radioattivi. I residui radioattivi e il combustibile esaurito sono generati da numerose attività utili quali la produzione di elettricità in centrali elettriche nucleari e una serie di applicazioni degli isotopi nei campi della medicina, dell'industria, dell'agricoltura e della ricerca. In oltre la metà degli Stati membri sono in funzione centrali elettriche nucleari. Vi sono reattori nucleari in costruzione e in corso di disattivazione, nonché progetti di nuove realizzazioni. I rifiuti radioattivi, ivi compreso il combustibile esaurito considerato come rifiuto, richiedono il contenimento e l'isolamento dall'uomo e dall'ambiente per un periodo di tempo considerevolmente lungo.

Quale che sia il futuro dell'energia nucleare e delle applicazioni non legate all'energia, il "punto di arrivo" della gestione di tutti i rifiuti radioattivi presenti e futuri deve essere lo smaltimento in impianti adeguati, al fine di garantire sia la sicurezza sia la sostenibilità. Questo obbligo non può essere accollato alle future generazioni. In tutto il mondo vi è ampio consenso tecnico sul fatto che lo stoccaggio di combustibile esaurito e di residui radioattivi, compreso lo stoccaggio a lungo termine, è soltanto una soluzione provvisoria che richiede controlli istituzionali attivi e permanenti. Esso non può rappresentare un'alternativa allo smaltimento, dotato di caratteristiche inerenti di sicurezza passiva.

Nonostante questo consenso e questi sviluppi nell'UE, così come nell'ambito dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) e dell'Agenzia per l'energia nucleare, le decisioni cruciali riguardanti la gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi fino al loro punto di arrivo continuano a essere spesso rimandate. In numerosi paesi questa politica "attendista" è un problema fondamentale. Per superare tale situazione occorre impegno politico, informazione e partecipazione pubblica riguardo ai processi decisionali, nonché sufficienti risorse scientifiche, tecniche e finanziarie.

## **3. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ**

Il problema della gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi è chiaramente un ambito in cui la legislazione nazionale deve essere integrata da una legislazione a livello UE, a causa dell'aspetto transfrontaliero della sicurezza. Allo stesso tempo il mercato interno richiede che la Commissione garantisca condizioni di concorrenza eque onde evitare distorsioni della concorrenza.

La legislazione esistente nell'UE non disciplina tutte le attività e gli impianti connessi alla gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi nel lungo periodo, né aspetti come le politiche nazionali e la loro attuazione, né tantomeno l'informazione e partecipazione pubblica nei processi decisionali. Pertanto gli strumenti esistenti a livello dell'UE non disciplinano questa materia in modo sufficiente.

In seguito all'adozione della direttiva 2009/71/Euratom che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari, con il sostegno di tutti i 27 Stati membri dell'UE e del Parlamento europeo, lo sviluppo di una legislazione derivata dell'UE sulla gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi rappresenta il prossimo passaggio logico.

Le norme di sicurezza messe a punto e adottate dall'AIEA in collaborazione con altre organizzazioni non sono giuridicamente vincolanti e il loro recepimento nelle legislazioni

nazionali è facoltativo. La convenzione congiunta sulla sicurezza della gestione del combustibile esaurito e sulla sicurezza della gestione dei rifiuti radioattivi, stipulata sotto gli auspici dell'AIEA, è il trattato internazionale più significativo nel campo della gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi. Ne sono parti contraenti tutti gli Stati membri dell'Unione (eccetto Malta) e la comunità Euratom. Tuttavia la convenzione congiunta non comporta alcuna sanzione in caso di inadempienza. Questo significa in sintesi che i principi e requisiti accettati a livello internazionale, fissati nelle norme AIEA e nella convenzione congiunta, non garantiscono un approccio uniforme a livello UE a causa della mancanza di esecutività.

Allo stato attuale, quindi, la gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi resta una responsabilità nazionale. Al fine di garantire una gestione responsabile del combustibile esaurito e dei residui radioattivi, nella maggior parte degli Stati membri occorrono ulteriori progressi a livello nazionale.

#### **4. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA COMUNITARIA**

L'obiettivo generale della politica è di istituire nell'UE un quadro normativo che disciplini la gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi, in quanto parte integrante di un utilizzo sicuro e sostenibile dell'energia nucleare per la produzione di energia elettrica dal nucleare e delle radiazioni ionizzanti nel campo della medicina, dell'industria, dell'agricoltura, della ricerca e dell'istruzione. Gli obiettivi specifici legati al raggiungimento dell'obiettivo generale della politica in questo ambito sono:

- assicurare che i lavoratori e la popolazione siano protetti dai pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti oggi, in futuro e oltre i confini nazionali;
- applicare i più rigorosi standard di sicurezza alla gestione dei residui radioattivi e del combustibile esaurito;
- evitare di imporre oneri indebiti alle future generazioni;
- ottenere un forte impegno politico per la gestione a lungo termine del combustibile esaurito e dei residui radioattivi;
- garantire la trasposizione delle decisioni politiche in norme chiare da applicare a tutti i passaggi della gestione dei residui radioattivi e del combustibile esaurito, dalla produzione allo smaltimento;
- conseguire e mantenere un costante miglioramento del sistema di gestione, basato su decisioni graduali e sull'accettazione sociale;
- garantire risorse finanziarie adeguate, gestite con trasparenza e disponibili al momento necessario, in accordo con il principio “chi inquina paga”.

#### **5. OPZIONI POLITICHE**

Sono analizzate in modo dettagliato tre opzioni politiche.

**L'opzione politica 0 consiste nel mantenere invariata l'attuale situazione (“nessuna azione”).**

**L'opzione politica 1** consiste nel rafforzare a livello comunitario i principi e requisiti accettati su scala internazionale riguardo alla gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi, fissati nelle norme di sicurezza dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica e nella convenzione congiunta, rendendoli giuridicamente vincolanti ed esecutivi in tutta l'UE.

Questo approccio comprende l'istituzione di:

- un quadro comunitario che formuli i principi generali alla base della gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi nell'UE;
- quadri nazionali concernenti la gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi che attribuiscono le responsabilità e prevedano il coordinamento nel lungo periodo tra gli organismi statali competenti.

**L'opzione politica 2** va al di là dell'opzione politica 1 stabilendo, in aggiunta, requisiti specifici per i programmi nazionali concernenti la gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi negli Stati membri.

Tali requisiti riguardano anche il campo d'applicazione, i contenuti e il riesame dei programmi nazionali concernenti la gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi.

## **6. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI**

**L'opzione politica 0** comporterebbe sforzi sempre maggiori per garantire il mantenimento della sicurezza e delle conoscenze col passare del tempo. Inoltre implicherebbe un aumento dei rischi e delle incertezze quanto a impegni politici, finanziamenti, progressivo venir meno del know-how, conflitti sociali, ecc. che potrebbero provocare disfunzioni della gestione sicura degli impianti di stoccaggio a lungo termine e dell'attuazione dello smaltimento. Pertanto l'opzione politica 0 implica ripercussioni ambientali, economiche e sociali potenzialmente negative, tra cui oneri indebiti a carico delle future generazioni e possibili distorsioni della concorrenza nel mercato dell'elettricità.

**L'opzione politica 1** contribuirebbe a raggiungere a breve termine un livello uniformemente elevato di sicurezza nella gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi a livello dell'UE. Avrebbe dunque effetti ambientali, economici e sociali positivi i quali, tuttavia, sarebbero certi soltanto nel breve periodo. Non potrebbe infatti garantire effetti positivi nel lungo periodo, in quanto essa dipende dalla tempestiva pianificazione e attuazione, da parte degli Stati membri, dello smaltimento dei rispettivi rifiuti radioattivi e del combustibile esaurito considerato come rifiuto.

**L'opzione politica 2** genererebbe un livello uniformemente elevato di sicurezza nella gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi, a livello dell'UE e a lungo termine, senza imporre oneri indebiti alle future generazioni né compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare le proprie necessità. Soltanto questa opzione ha impatti ambientali, economici e sociali positivi a lungo termine.

## **7. CONFRONTO TRA LE OPZIONI**

L'opzione 0 non migliorerebbe la situazione rispetto alle politiche "attendiste". È opinione condivisa da tutti gli Stati membri, le istituzioni europee, le principali parti interessate e i cittadini che l'inazione non sia un'opzione valida.

L'opzione politica 1 contribuirebbe a migliorare la gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi a livello UE nel breve periodo, rendendo giuridicamente vincolanti ed esecutivi in tutta l'UE i principi e i requisiti accettati su scala internazionale e relativi alla gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi. Tuttavia, con questa opzione politica non si possono escludere ritardi ingiustificati nei processi decisionali e stoccaggi provvisori a lungo termine. Pertanto questa opzione non garantisce la sicurezza nel lungo periodo della gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi.

Soltanto l'opzione politica 2 è in grado di garantire sicurezza a lungo termine, aumentare la trasparenza dei processi decisionali e di conseguenza assicurare una gestione sostenibile del combustibile esaurito e dei residui radioattivi. Essa è fortemente sostenuta dalle parti interessate e dalla cittadinanza, inoltre è massimamente in linea con le posizioni del Consiglio e del Parlamento europeo.

Alla luce delle suesposte considerazioni, l'opzione politica 2 appare quella preferibile in quanto garantirebbe il raggiungimento dell'obiettivo generale della politica in questo ambito. È inoltre l'opzione più efficace per evitare distorsioni della concorrenza.

## **8. CONTROLLO DELL'ESECUZIONE E VALUTAZIONE**

Gli indicatori dei progressi compiuti in direzione dell'obiettivo della politica prospettata sono:

- stato di conseguimento dei requisiti necessari al fine di istituire un quadro nazionale concernente la gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi, con l'attribuzione delle responsabilità e la realizzazione di un coordinamento tra gli organismi statali competenti nel lungo periodo;
- stato di conseguimento dei requisiti relativi a campo d'applicazione, contenuti e riesame dei programmi nazionali concernenti la gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi.

Gli Stati membri riferiscono alla Commissione sull'attuazione di tali requisiti, approfittando dei cicli di riesami e di relazioni che si tengono nell'ambito della convenzione congiunta. Sulla base delle relazioni degli Stati membri, la Commissione trasmette una relazione sui progressi compiuti al Consiglio e al Parlamento europeo.

Gli Stati membri invitano a un riesame internazionale inter pares dei loro quadri nazionali e programmi nazionali al fine di migliorare costantemente la gestione del combustibile esaurito e dei residui radioattivi. I risultati di tutti i riesami inter pares sono trasmessi agli Stati membri e alla Commissione.