

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa à gestão do combustível irradiado e dos resíduos radioactivos»

[COM(2010) 618 final]

(2011/C 218/28)

Relator: **Richard ADAMS**

Em 1 de Fevereiro de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de directiva do Conselho relativa à gestão do combustível irradiado e dos resíduos radioactivos

COM(2010) 618 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 29 de Março de 2011.

Na 471.ª reunião plenária de 4 e 5 de Maio de 2011 (sessão de 4 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 146 votos a favor, 7 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Conclusões

1.2 A directiva em apreço esteve em elaboração durante mais de dez anos e o CESE saúda-a como um claro passo em frente na medida em que impõe requisitos mínimos para uma gestão planeada do grande volume de resíduos radioactivos existente na UE.

1.3 O destaque dado à transparência e à participação pública é encorajador e o requisito da previsão dos custos e do financiamento das propostas oferece um instrumento de análise fundamental. Pela primeira vez, serão juridicamente vinculativas e executórias na União Europeia normas de segurança acordadas a nível internacional. A UE deve cooperar com os países vizinhos e encorajá-los a adoptar normas de segurança semelhantes.

1.4 No entanto, o percurso evolutivo desta directiva não tem sido simples. Os limites da certeza científica permanecem controversos e é evidente a dificuldade de antever cenários políticos e sociais num futuro remoto.

1.4.1 Embora se verifique um vasto consenso científico no que diz respeito à viabilidade técnica geral da eliminação em camadas geológicas profundas, continua a decorrer o debate sobre o grau de certeza ou de adequação científica em relação a alguns aspectos. É improvável que esta situação venha a ser totalmente resolvida de forma satisfatória para todas as partes interessadas, em especial devido à natureza dos resíduos radioactivos de actividade elevada, à sua interacção com o ambiente circundante e aos períodos de tempo geológico em causa. As actuais soluções de «conservação» são claramente insustentáveis a médio prazo, o que torna mais premente a necessidade de agir.

1.4.2 Entretanto, continua o debate aceso e ainda por resolver sobre o que constitui um grau adequado de segurança e de risco. O que significa, na realidade, dar a máxima prioridade à segurança humana e ambiental? Na prática, a segurança traduzir-se-á numa combinação de factores de natureza qualitativa e quantitativa, procurando minimizar as incertezas, no âmbito do processo de decisão nacional.

1.4.3 Como é óbvio, a confiança nas previsões quanto à coerência política e institucional e na capacidade de qualquer sistema de gestão diminui à medida que a escala temporal aumenta. Por isso, a segurança «passiva» torna-se um poderoso instrumento, que tem de ser eficaz mesmo quando, com o tempo, se tiver perdido o conhecimento sobre um determinado depósito de resíduos ou a sua supervisão.

1.4.4 O contributo e o desenvolvimento constantes da energia nuclear por fissão como parte da combinação energética dos Estados-Membros dependem, até certo ponto, da aceitação pela opinião pública e da sustentabilidade financeira. O debate sobre a utilização ou o desenvolvimento da energia nuclear desvia consideravelmente a atenção da necessidade imediata e urgente de resolver o problema crescente dos resíduos radioactivos, em especial porque os programas actuais e contínuos de desactivação de centrais nucleares contribuirão para o agravamento do problema. Embora as atitudes da opinião pública variem consideravelmente por toda a União, uma vasta maioria da população considera que seria útil ter um instrumento ao nível da UE para a gestão dos resíduos radioactivos (*Atitudes em relação aos resíduos radioactivos*, Eurobarómetro, Junho de 2008).

1.5 Assim, o CESE procura abordar a ambivalência das atitudes da opinião pública de forma construtiva, apresentando uma série de recomendações relevantes a fim de reforçar a determinação da Comissão em encontrar uma solução.

1.6 Recomendações

1.6.1 O CESE apresenta uma série de observações, sugestões e recomendações específicas nas secções 4 e 5 do presente parecer e solicita à Comissão, ao Parlamento e ao Conselho que as tenha plenamente em conta. Recomenda também, de forma mais generalizada, que:

— os Estados-Membros reconheçam a segurança como prioridade nas disposições da directiva e que transponham a directiva com urgência e coerência para a legislação nacional, em resposta ao problema premente da acumulação dos resíduos radioactivos;

— sejam envidados mais esforços pelos governos nacionais, pela indústria nuclear e pelas comunidades científicas pertinentes, no sentido de fornecer ao público em geral informações detalhadas, transparentes e com uma avaliação do risco sobre as opções de gestão dos resíduos radioactivos.

2. Introdução

2.1 Neste momento, o tema da segurança nuclear é alvo de atenção e preocupação consideráveis na sequência do impacto do terramoto e do tsunami nos quatro reactores de Fukushima, no Norte do Japão. A segurança das condições de funcionamento e as medidas de prevenção no caso das centrais nucleares europeias são reguladas pela directiva sobre segurança nuclear (ver ponto 5.6) e pelas autoridades nacionais dos Estados-Membros. Em 21 de Março, os Estados-Membros decidiram melhorar a cooperação entre as respectivas autoridades de regulamentação nuclear e solicitar do Grupo de Reguladores Europeus em matéria de Segurança Nuclear (ENSREG) a definição de modalidades para os testes de resistência propostos (avaliações exaustivas dos riscos e da segurança) para todas as centrais nucleares da UE. Dada a grande preocupação expressa pelos cidadãos na sequência do acidente grave na central nuclear de Fukushima Daiichi, o Comité, por uma questão de urgência e transparência, empenhar-se-á em participar plenamente no diálogo com a sociedade civil sobre este e outros assuntos afins, em particular através de uma reorientação activa do grupo de trabalho para a transparência do Fórum Europeu sobre a Energia Nuclear (FEEN), a que o CESE preside actualmente, bem como de uma participação nos grupos de trabalho sobre oportunidades e riscos.

2.2 De um ponto de vista técnico, ainda é necessário analisar na totalidade as consequências do acidente de Fukushima, bem como qualquer incidência directa na directiva relativa aos resíduos radioactivos, em apreço neste parecer. Contudo, esta ocorrência fez compreensivelmente aumentar a preocupação e a atenção do público para os problemas de segurança nuclear e pode, no entender do CESE, desempenhar um papel construtivo no debate em curso.

2.3 Em Novembro de 2010, a UE tinha 143 centrais nucleares (reactores) em funcionamento, em 14 Estados-Membros. Além disso, há algumas centrais desactivadas e outras instalações nucleares, como centrais de reprocessamento de combustível irradiado, que geram resíduos radioactivos. Anualmente, a UE produz, em média, 280 m³ de resíduos de actividade elevada, 3 600 toneladas de metais pesados de combustível irradiado e 5 100 m³ de resíduos radioactivos de vida longa, para os quais não existem vias de eliminação (Sexto relatório sobre a situação da gestão dos resíduos radioactivos e do combustível irradiado na União Europeia, SEC(2008) 2416). Além disso tem-se registado um aumento dos resíduos de actividade fraca, muitos dos quais são sistematicamente eliminados. Os resíduos de actividade elevada (*High Level Waste*, HLW) são altamente radioactivos, contêm radionuclédeos de vida longa e produzem uma quantidade considerável de calor. Constituem 10 % do volume dos resíduos radioactivos gerados, contêm cerca de 99 % da radioactividade total e incluem produtos de cisão e combustível irradiado.

2.4 Estes resíduos provêm do reprocessamento de combustível nuclear irradiado, de combustível irradiado destinado à

eliminação directa, de operações de rotina das centrais nucleares e da desactivação. Estão planeadas muitas mais centrais nucleares, algumas das quais em Estados-Membros sem experiência prévia com a produção de energia nuclear. Se os resíduos gerados, que em alguns casos permanecem uma ameaça durante dezenas de milénios, não forem geridos e controlados, subsistem riscos elevados para a saúde, a segurança das pessoas e a segurança dos sistemas. Por natureza, os resíduos radioactivos contêm isótopos de elementos sujeitos a desintegração radioactiva, emitindo radiações ionizantes que podem ser nocivas para os seres humanos e o ambiente.

2.5 As decisões tomadas neste século continuarão a ter implicações séculos mais tarde. O principal objectivo da directiva é gerir os resíduos resultantes do ciclo do combustível nuclear, mas estarão igualmente abrangidos os resíduos provenientes da investigação, da medicina e da indústria. Com o aumento da produção de electricidade de origem nuclear, os resíduos de actividade elevada aumentaram, em média, 1,5 % por ano entre 2000 e 2005, e o encerramento de centrais nucleares mais antigas está agora a contribuir para este aumento. Estima-se que, no final de 2004, estavam armazenados na Europa 220 000 m³ de resíduos de actividade fraca e intermédia de vida longa, 7 000 m³ de resíduos radioactivos de actividade elevada e 38 000 toneladas de metais pesados de combustível irradiado (não há certeza relativamente a estes números, uma vez que, nos países que recorrem ao reprocessamento, como o Reino Unido e a França, o combustível nuclear irradiado e o plutónio e urânio reprocessados não estão actualmente classificados como resíduos nucleares, pelo facto de o combustível irradiado ser material reciclável e o urânio e o plutónio reprocessados poderem ser utilizados para produzir combustível novo).

2.6 Já passaram 54 anos desde a entrada em funcionamento da primeira central nuclear comercial. Nesse tempo, o debate sobre a gestão dos resíduos tem sido uma constante. Uma ideia geralmente consensual é que a armazenagem temporária a longo prazo é adequada para uma primeira fase de qualquer solução. Actualmente, a UE ainda não tem depósitos finais para resíduos nucleares de actividade elevada, embora a Suécia, a Finlândia e a França pretendam ter tais depósitos operacionais até 2025. O objectivo consiste em conceber e construir instalações que garantam uma segurança a longo prazo com base em sistemas de protecção com segurança passiva, através de barreiras geológicas artificiais estáveis, sem depositar toda a confiança na supervisão, na intervenção humana ou em controlos institucionais após o encerramento da instalação. Na maioria dos Estados-Membros, não há uma política em matéria de combustível irradiado (ou esta não é aplicada) para além de disposições que se destinam a assegurar um período de armazenagem em condições de segurança que se estende até 100 anos (Sexto relatório sobre a situação da gestão dos resíduos radioactivos e do combustível irradiado na União Europeia, SEC(2008) 2416).

2.7 93 % dos cidadãos europeus consideram urgente encontrar uma solução para o problema da gestão dos resíduos radioactivos, em vez de protelar para as gerações futuras. A grande maioria dos cidadãos da UE, em todos os países, concorda que a UE deve proceder a uma harmonização das normas e ser capaz de fiscalizar as práticas nacionais (*Atitudes em relação aos resíduos radioactivos*, Eurobarómetro, Junho de 2008).

2.8 A legislação da UE em vigor foi considerada desadequada. A Directiva 2009/71/Euratom já estabelecia um quadro europeu para a segurança nuclear das instalações nucleares, apoiado pelos 27 Estados-Membros, e a presente Directiva relativa à gestão dos resíduos radioactivos (COM(2010) 618) afigura-se como a próxima etapa lógica.

2.9 A combinação energética de cada Estado-Membro e a sua escolha quanto à utilização da energia nuclear é da competência nacional, não sendo objecto da presente directiva. Contudo, os resíduos nucleares são indissociáveis da utilização da energia nuclear, existem em quantidades significativas e podem constituir uma ameaça séria, transnacional e a longo prazo. Ainda que se suspendesse hoje o funcionamento das centrais nucleares, seria necessário gerir os resíduos que já existem. É do interesse de todos os cidadãos da UE que os resíduos radioactivos sejam eliminados da forma mais segura possível. Foi neste contexto que a Comissão propôs uma directiva que estabelece um quadro para garantir uma gestão responsável do combustível irradiado e dos resíduos radioactivos.

2.10 O CESE abordou esta questão pela última vez em 2003 ⁽¹⁾, salientando a urgência à luz do alargamento e a importância do princípio do poluidor-pagador. A proposta de directiva que foi objecto do parecer de 2003 não foi aprovada, uma vez que os Estados-Membros consideravam alguns aspectos demasiado normativos e necessitavam de mais tempo para reflectir.

3. Síntese da proposta de directiva

3.1 No prazo de quatro anos após a entrada em vigor da directiva, os Estados-Membros devem elaborar e apresentar programas nacionais que indiquem a localização dos resíduos e os planos para a sua gestão e eliminação.

3.2 Será estabelecido um quadro juridicamente vinculativo e executório a fim de assegurar a aplicação em todos os Estados-Membros das normas comuns desenvolvidas pela Agência Internacional da Energia Atómica (AIEA) para todas as fases da gestão de combustível irradiado e resíduos radioactivos até à eliminação final.

3.3 Os programas nacionais devem incluir inventários dos resíduos radioactivos, os planos de gestão desde a produção até à eliminação, os planos para a fase pós-encerramento de uma instalação de eliminação, as actividades de investigação e desenvolvimento, calendários e etapas de execução, uma descrição de todas as actividades necessárias para pôr em prática as soluções de eliminação, a avaliação dos custos e os regimes de financiamento escolhidos. A directiva não toma posição a favor de uma qualquer forma de eliminação específica.

3.4 A proposta de directiva contém um artigo sobre a transparência, a fim de garantir que são facultadas informações ao público em geral e que este participa efectivamente no processo de decisão de determinados aspectos em matéria de gestão dos resíduos radioactivos.

3.5 Os Estados-Membros devem informar a Comissão sobre a aplicação destas disposições e, subsequentemente, a Comissão deve apresentar ao Conselho e ao Parlamento Europeu um relatório sobre os progressos alcançados. Os Estados-Membros

submeterão a uma avaliação internacional por pares os seus programas nacionais, cujos resultados serão também comunicados aos Estados-Membros e à Comissão.

4. Observações na generalidade

4.1 No presente parecer, o Comité aborda essencialmente o problema prático e premente da existência e da produção contínua de resíduos radioactivos. A maior parte destes resíduos (mais de 90 %) resulta de actividades associadas à produção de energia nuclear. A opção de escolher ou expandir a energia nuclear como parte da combinação energética fica ao critério de cada Estado-Membro, mas as implicações a longo prazo da gestão dos resíduos daí resultantes podem ter repercussões transfronteiriças (e transgeracionais).

4.2 A opinião pública relativa à energia nuclear em países com centrais nucleares mudaria consideravelmente (a favor da produção de energia nuclear) se a população pudesse ter a garantia de uma solução segura e permanente para a gestão dos resíduos radioactivos (*Atitudes em relação aos resíduos radioactivos*, Eurobarómetro, Junho de 2008). Os principais obstáculos a esta garantia residem no perigo a longo prazo dos resíduos de actividade elevada, nas dúvidas em relação à segurança da eliminação em camadas geológicas profundas, na dúvida se o risco associado a estas instalações persistirá na memória colectiva das gerações futuras, bem como na incerteza relativamente à viabilidade de outros processos de eliminação.

4.3 Dada a lentidão dos progressos em alguns Estados-Membros relativamente a propostas para a gestão a longo prazo dos resíduos radioactivos, a proposta de directiva, tendo ela própria requerido vários anos de elaboração, deve servir de estímulo à elaboração de programas de gestão nacionais exaustivos. Há actualmente exemplos de bons métodos que podem ser tomados como referência. A proposta de directiva pretende que os aspectos fundamentais das normas estabelecidas sob os auspícios da Agência Internacional da Energia Atómica (AIEA) se tornem juridicamente vinculativos e executórios na legislação da UE, e o CESE acolhe favoravelmente esta posição.

4.4 A UE tem já um considerável acervo legislativo no domínio dos resíduos, incluindo os resíduos perigosos ⁽²⁾. Embora a directiva esclareça que não se apoia nesta legislação, tendo como base jurídica o Capítulo 3 do Tratado Euratom, revela-se oportuno incluir, nos considerandos da directiva proposta, o apoio aos princípios consagrados neste acervo de legislação em matéria de resíduos perigosos.

4.5 A abordagem do poluidor-pagador foi atenuada pelo requisito de assegurar um financiamento adequado e seguro das propostas relativas à gestão dos resíduos, «tendo em devida conta a responsabilidade dos produtores de resíduos radioactivos». Poderão, por isso, surgir questões relacionadas com subvenções estatais cruzadas e, consequentemente, com a concorrência no mercado da energia. Assim, o CESE recomenda que a directiva declare inequivocamente que o financiamento da gestão dos resíduos deve seguir o princípio do poluidor-pagador (neste caso, a empresa que gera resíduos radioactivos devido à exploração de reactores nucleares), excepto nos casos de força maior, em que o Estado poderá ter que intervir.

⁽¹⁾ JO C 133 de 6.6.2003, p. 70.

⁽²⁾ JO L 377 de 31.12.1991, p. 20.

4.6 O Comité faz notar que apenas os resíduos radioactivos resultantes de actividades civis são abrangidos pelas disposições desta directiva. Em alguns países, foram disponibilizados recursos substanciais para a gestão dos resíduos radioactivos resultantes de actividades militares. É evidente que há implicações adicionais para a segurança de programas conjuntos militares/civis, mas, uma vez que a gestão de resíduos radioactivos não resultantes de actividades civis pode consumir recursos tecnológicos e financeiros consideráveis, bem como a capacidade de armazenagem em alguns Estados-Membros, deveriam ser estabelecidas ligações mais precisas com esta directiva.

5. Observações na especialidade

5.1 Os resíduos radioactivos em particular foram excluídos das directivas da UE relativas aos resíduos⁽³⁾, mas estas contêm inúmeros princípios valiosos que deveriam ser tidos em conta. O CESE propõe, portanto, que os considerandos da presente directiva façam referência expressa à Directiva relativa aos resíduos perigosos (91/689/CEE) e declarem que aquela directiva complementa esta última.

5.2 O Comité é de opinião que a cláusula do artigo 2.º que exclui «descargas autorizadas» deveria, de facto, abranger tais descargas. Actualmente, não há uma coerência a nível da UE no que toca à regulamentação de tais descargas e, devido a divergências de interpretação, estas continuam a ser alvo de litígio entre os Estados-Membros (por exemplo, entre o Reino Unido e a Irlanda, relativamente às descargas para o mar da Irlanda).

5.3 O Comité apoiou sempre a prevenção de resíduos, preconizada pela UE e considerada uma prioridade na Directiva relativa aos resíduos (2006/12/CE). Tal como acontece noutras indústrias, a produção de energia nuclear gera uma quantidade significativa de resíduos perigosos. Actualmente, os Estados-Membros estão divididos quanto à viabilidade de alternativas sustentáveis em termos económicos, sociais e ambientais para a energia nuclear e, por conseguinte, à inevitabilidade de continuar com a produção de resíduos radioactivos. Para resolver o dilema, e visto que a maioria dos membros do CESE é de opinião que a energia nuclear terá que desempenhar um papel na transição da Europa para uma economia hipocarbónica, propomos que a directiva manifeste uma preferência pela eliminação de uma grande parte dos resíduos radioactivos na fonte à medida que forem sendo desenvolvidas alternativas melhoradas e sustentáveis.

5.4 O artigo 3.º, alínea 3), define «eliminação» como a «colocação de resíduos radioactivos ou de combustível irradiado

numa instalação autorizada, sem intenção de os recuperar». O Comité reconhece que há opiniões divergentes em relação à questão da reversibilidade e da recuperabilidade dos resíduos. Considera que, ao desenvolver sistemas de eliminação, não se devem excluir a reversibilidade e a recuperabilidade, a par das disposições do estudo de segurança associado.

5.5 Nos termos do artigo 4.º, n.º 3, os resíduos radioactivos devem ser eliminados no Estado-Membro em que foram gerados, excepto se forem celebrados acordos entre Estados-Membros para utilizar conjuntamente as instalações de eliminação de um deles. O Comité recomenda o recurso generalizado a esta opção, de modo a aproveitar da melhor forma possível os depósitos particularmente adequados. O CESE congratula-se com esta abordagem inequívoca para gerir os resíduos radioactivos gerados por Estados-Membros exclusivamente dentro da UE, bem como para proporcionar a possibilidade de utilizar instalações partilhadas. Foi salientado que isso não exclui o repatriamento de resíduos reprocessados, resultantes do reprocessamento de combustível irradiado, para países de origem fora da UE. No entanto, para evitar dúvidas, recomenda-se que este ponto seja explicitamente clarificado na exposição de motivos ou nos considerandos.

5.6 O CESE questiona se uma autoavaliação de 10 anos efectuada pelos Estados-Membros em relação aos seus programas, acompanhada de uma avaliação internacional pelos pares (artigo 16.º), permite consolidar totalmente o conhecimento e as melhores práticas. Subsiste ainda a dúvida em relação à aplicação coerente de um grau suficiente de objectividade, rigor e análise independente. A elaboração de um volume considerável de relatórios e os custos associados serão suportados pelos Estados-Membros, e o CESE considera que deveria ser estabelecida atempadamente uma comissão de avaliação com a competência de controlar a gestão dos resíduos radioactivos na UE. Tal não só promoveria as normas de notificação e as boas práticas, mas também serviria como um mecanismo eficiente de partilha de custos e contribuiria para reforçar a Directiva Segurança Nuclear⁽⁴⁾.

5.7 O Comité saúda expressamente a intenção da Comissão de continuar a apoiar a investigação sobre a eliminação geológica dos resíduos radioactivos e a coordenar a investigação em toda a UE. Salienta que estes programas devem ser promovidos de forma adequada e em larga escala, e apela aos Estados-Membros que abordem esta questão nos seus programas de investigação nacionais e através de investigação colaborativa no âmbito dos programas-quadro de investigação e desenvolvimento da Comissão.

Bruxelas, 4 de Maio de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽³⁾ JO L 312 de 22.11.2008, p. 3.

⁽⁴⁾ JO L 172 de 2.7.2009, p. 18.

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

O ponto seguinte do parecer da secção foi substituído por uma proposta de alteração adoptada pela Assembleia, mas obteve pelo menos um quarto dos votos expressos:

Ponto 5.5

«Nos termos do artigo 4.º, n.º 3, os resíduos radioactivos devem ser eliminados no Estado-Membro em que foram gerados, excepto se forem celebrados acordos entre Estados-Membros para utilizar as instalações de eliminação de um deles. O CESE congratula-se com esta abordagem inequívoca para gerir os resíduos radioactivos gerados por Estados-Membros exclusivamente dentro da UE, bem como para proporcionar a possibilidade de utilizar instalações partilhadas. Foi salientado que isso não exclui o repatriamento de resíduos reprocessados, resultantes do reprocessamento de combustível irradiado, para países de origem fora da UE. No entanto, para evitar dúvidas, recomenda-se que este ponto seja explicitamente clarificado na exposição de motivos ou nos considerandos.».

Resultado da votação:

Votos a favor: 67

Votos contra: 57

Abstenções: 26
