



DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2021.1.5>

UDC 341
LBC 67

Submitted: 18.01.2021
Accepted: 07.02.2021

THE LEGAL MECHANISM FOR THE MANAGEMENT OF RADIOACTIVE WASTE AND SPENT NUCLEAR FUEL IN EU LAW

Yulia V. Lebedeva

Moscow State Institute of International Relations (MGIMO) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia, Moscow, Russian Federation; Ministry of Foreign Affairs of Russia, Moscow, Russian Federation

Introduction: Council Directive 2011/70/Euratom on spent nuclear fuel and radioactive waste, adopted in 2011, has become a legal mechanism for the management of RW and SNF in the EU. The provisions of the Directive have been fully implemented in the regulatory frameworks of the EU Member States, although the EU Member States are at different stages of implementing their RW and SNF management activities. The **purpose** of the research was the operation of the legal mechanism for the management of RW and SNF within the territory of the EU in the period from 2017 to 2019, as reflected in the Report of the European Commission in 2019. **Methods:** the methodological framework for the research is a set of methods of scientific knowledge based on dialectical and historical materialism, the methods of logical, system-structural, comparative-legal and information-entropy analysis. **Results:** the author's position grounded in the work is based on EU law and the opinions of the competent scientific Russian and foreign community on the creation and operation of a new legal mechanism for the management of radioactive waste and spent nuclear fuel. The 2019 Report of the European Commission reveals the dynamics of improving this legal mechanism and its interaction with the IAEA. **Conclusion:** as a result of the research, the important role of the legal mechanism and its uniqueness as a legal model for the management of RW and SNF in the EU territory is revealed, which allows adapting the actions of the EU member states on the issue of the management of RW and SNF, to monitor the process by Euratom and the European Commission, to cooperate fruitfully with the IAEA.

Key words: European Commission, radioactive waste, EU law, Council Directive 2011/70/Euratom on radioactive waste and spent nuclear fuel, spent nuclear fuel.

Citation. Lebedeva Yu.V. The Legal Mechanism for the Management of Radioactive Waste and Spent Nuclear Fuel in EU Law. *Legal Concept = Pravovaya paradigma*, 2021, vol. 20, no. 1, pp. 39-44. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2021.1.5>

УДК 341
ББК 67

Дата поступления статьи: 18.01.2021
Дата принятия статьи: 07.02.2021

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБРАЩЕНИЯ РАДИОАКТИВНЫХ ОТХОДОВ И ОТРАБОТАВШЕГО ЯДЕРНОГО ТОПЛИВА В ПРАВЕ ЕС

Юлия Вячеславовна Лебедева

Московский государственный институт международных отношений МИД России,
г. Москва, Российская Федерация;
Министерство иностранных дел Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация

Введение: принятая в 2011 г. Директива Совета 2011/70/Евратом о радиоактивных отходах и отработавшем ядерном топливе стала правовым механизмом по обращению РАО и ОЯТ на территории ЕС. Положения Директивы были полностью имплементированы в нормативно-правовые базы стран – членов ЕС, несмотря

на то что государства – члены ЕС находятся на разных этапах осуществления своей деятельности по обращению РАО и ОЯТ. **Цель:** исследование эффективности правового механизма обращения РАО и ОЯТ на территории ЕС в период с 2017 по 2019 г. на основе данных Доклада Европейской комиссии 2019 года. **Методы:** методологическую базу данного исследования составляет совокупность методов научного познания на основе диалектического и исторического материализма, методы логического, системно-структурного, сравнительно-правового и информационно-энтропийного анализа. **Результаты:** обоснованная в работе авторская позиция опирается на право ЕС и мнения компетентной научной российской и зарубежной среды по вопросу о создании и работе нового правового механизма по обращению радиоактивных отходов и отработавшего ядерного топлива. Доклад Европейской комиссии 2019 г. раскрывает динамику совершенствования данного правового механизма и взаимодействие Евратома с МАГАТЭ. **Вывод:** в результате исследования выявлены важная роль и уникальность правового механизма (как правовой модели по обращению РАО и ОЯТ на территории ЕС), позволяющего корректировать действия стран – членов ЕС по вопросу обращения РАО и ОЯТ, осуществлять контроль за процессом со стороны Евратома и Европейской комиссии, плодотворно сотрудничать с МАГАТЭ.

Ключевые слова: Европейская комиссия, радиоактивные отходы, право ЕС, Директива Совета 2011/70/Евратом о радиоактивных отходах и отработавшем ядерном топливе, отработавшее ядерное топливо.

Цитирование. Лебедева Ю. В. Правовой механизм обращения радиоактивных отходов и отработавшего ядерного топлива в праве ЕС // Legal Concept = Правовая парадигма. – 2021. – Т. 20, № 1. – С. 39–44. – DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2021.1.5>

Введение

С принятием в 2011 г. Директивы Совета 2011/70/Евратом, «устанавливающей общие правила по обращению с ядерными отходами на территории ЕС» [5, с. 105], был создан эффективный правовой механизм обращения радиоактивных отходов (РАО) и отработавшего ядерного топлива (ОЯТ) на территории ЕС. К 2015 г. государства – члены ЕС, имеющие ядерные программы, имплементировали в свои национальные законодательства положения Директивы Совета 2011/70/Евратом, а к 2017 г. все страны – члены ЕС, не имеющие ядерных программ, завершили процесс имплементации вышеуказанной Директивы в свои национальные законодательства. Таким образом, были реализованы «важнейшие квалификационные характеристики права ЕС» [2, с. 63]: «принцип верховенства» [3, с. 75] и «принцип прямого действия» [4, с. 88]. В соответствии со ст. 14 Директивы Совета 2011/70/Евратом [7, р. 51] все государства – члены ЕС каждые три года предоставляют в Европейскую комиссию (ЕК) национальные отчеты о выполнении положений Директивы 2011/70, на основании которых ЕК представляет доклад Европарламенту и Совету о ситуации в сфере обращения РАО и ОЯТ и выделяет вопросы, требующие контроля. Первый такой доклад был сделан в 2017 г. [9], последний – в декабре 2019 года [10].

Доклад ЕК 2019 г. о ходе осуществления Директивы Совета 2011/70/Евратом и об инвентаризации радиоактивных отходов и отработавшего ядерного топлива, находящегося на территории ЕС, и перспектива будущего

Доклад ЕК 2019 г. дает точное представление о текущей ситуации и о произошедших изменениях за три года (2017–2019) в сфере обращения РАО и ОЯТ по странам Евросоюза и выделяет вопросы, требующие контроля со стороны ЕК и Евратома. Доклад ЕК 2019 г. состоит из трех частей: Введение, Статус имплементации и Заключение.

Первая часть Доклада ЕК 2019 г. («Введение») содержит общую характеристику состояния обращения РАО и ОЯТ в атомной промышленности ЕС. В частности, указывается, что все страны – члены ЕС производят РАО, а 21 страна работает с ОЯТ на своих территориях. В ЕС почти 90 % [10] РАО классифицируются как «отходы очень низкого уровня» или «отходы низкого уровня», а ОЯТ определяется как ядерное топливо, которое было окончательно удалено из активной зоны реактора после облучения и больше не может использоваться в его нынешнем виде. В Докладе ЕК 2019 г. отмечается, что при обращении ОЯТ страны – члены ЕС могут выбрать один из двух способов: либо приобре-

рацию, то есть возврат части ядерного материала для повторного использования в том же технологическом процессе, либо окончательную утилизацию ОЯТ, означающую, что ОЯТ классифицируется как отходы с высоким содержанием РАО. Это объясняет, почему обращение РАО и ОЯТ должно осуществляться совместно. В 2019 г. в 14 странах – членах ЕС (Бельгия, Болгария, Великобритания, Венгрия, Германия, Испания, Нидерланды, Румыния, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швеция) эксплуатировались 129 атомных реакторов общей мощностью около 120 ГВт [10]. Из-за старения парка реакторов вывод из эксплуатации АЭС станет в ближайшие годы первоочередной задачей для европейской атомной промышленности. К 2025 г. более 50 действующих реакторов будут остановлены, новые проекты строительства предусмотрены в десяти государствах – членах ЕС. В настоящее время четыре реактора строятся: в Финляндии (1 реактор на АЭС «Олкилуото»), Франции (1 реактор на АЭС «Фламанвилль») и Словакии (2 реактора на АЭС «Моховце»), что приведет к образованию дополнительного объема РАО и ОЯТ, а также необходимости строительства новых объектов для их захоронения и хранения на территории ЕС.

Вторая часть Доклада ЕК 2019 г. («Статус имплементации») состоит из семи подразделов и раскрывает национальные политики, программы, концепции, планы, законодательство стран – членов ЕС, проблемы финансовых механизмов, безопасности репозиториев и ответственности за обращение РАО и ОЯТ; компетентные национальные органы и их полномочия; транспортировку РАО и ОЯТ в третьи страны; вопросы ядерного страхования, экспертизы, лицензирования, научных исследований и работу с гражданским обществом и СМИ.

В соответствии с Докладом ЕК 2019 г. общий запас РАО на территории ЕС составляет 3 313 000 м³, из которых около 70 % было утилизировано и около 30 % находится в ядерных хранилищах [10]. Все ОЯТ (более 54 000 т) находится на хранении [10]. Учитывая закрытие перерабатывающих предприятий в Великобритании в 2020 г. и последствия Brexit, с 2021 г. Франция становится единственным

государством – членом ЕС с промышленной политикой переработки ОЯТ на внутреннем рынке.

По-прежнему остро стоит вопрос о выработке единой классификации РАО и ОЯТ на территории ЕС. Исторически большинство стран – членов ЕС разрабатывали свои собственные системы классификации РАО, которые уже были закреплены в их законодательстве ранее, в то же время несколько стран – членов ЕС, не имеющих ядерных программ, применяют Общее руководство по безопасности МАГАТЭ 2009 г. (GSG-1). Европейская комиссия перевела данные стран – членов ЕС в общую классификацию в соответствии с GSG-1 для оценки объемов РАО и ОЯТ на территории ЕС.

Все государства – члены ЕС включили в свое законодательство принципы, на которых должна основываться национальная политика при работе с РАО и ОЯТ согласно п. 3 ст. 4 Директивы Совета № 2011/70/Евратом, в частности: сведение к минимуму образования РАО, обеспечение безопасности и учета на всех этапах обращения ОЯТ и РАО, а также самый главный принцип – расходы по РАО и ОЯТ несет то государство, которое их произвело. Все государства – члены ЕС представили Комиссии свои окончательные национальные программы, за исключением Италии.

Отдельным пунктом Доклада ЕК 2019 г. рассматривался вопрос о возможности строительства объединенного репозитория на территории ЕС, но большинство стран – членов ЕС (Болгария, Греция, Ирландия, Мальта, Польша, Румыния, Финляндия, Хорватия, Чехия, Швеция, Эстония) своими законами запрещают ввоз РАО на свою территорию. Часть стран – членов ЕС намерены строить свои национальные репозитории [12, р. 319].

В соответствии с п. 1f ст. 12 Директивы Совета 2001/70 государства – члены ЕС ведут научно-исследовательскую и опытно-конструкторскую деятельность, находящуюся в настоящее время на разных этапах реализации. При этом большинство стран – членов ЕС, имеющих исследовательские реакторы, предусматривают до 2026 г. возврат ОЯТ обратно поставщику, а именно США или Российской Федерации. Бельгия, Болгария, Чехия, Германия, Италия, Нидерланды, Эстония выбра-

ли переработку ОЯТ и получают РАО после переработки в ЕС или за его пределами до 2052 года. В связи с выходом Великобритании из Евратома возвращение РАО из Англии запланировано до 2025 года.

В Докладе ЕК 2019 г. отмечается улучшение национальных контрольно-экспортных структур стран – членов ЕС в основном за счет международных экспертных органов МАГАТЭ, в частности: IRRS [8] и ARTEMIS [6]. В период 2017–2018 гг. первые экспертные обзоры ARTEMIS были проведены в Польше, Франции, Болгарии, Люксембурге. В Испании была проведена совместная экспертная оценка IRRS и ARTEMIS.

ЕК оказывает поддержку МАГАТЭ в разработке инструмента для самооценки государства, основанного на стандартах безопасности МАГАТЭ и передовой практике, чтобы позволить странам – членам ЕС выполнять свои обязательства по оценке своего потенциала работы с РАО и ОЯТ, согласно п. 3 ст. 14 Директивы Совета 2011/70/Евратом. Многие российские (А.И. Иойрыш, О.А. Супатаева, М.С. Евтеева) и зарубежные (Анна Седерстен, Карлтон Стойбер, Алек Байер, Норберт Пельзер) авторы по международному ядерному праву сходятся во мнении, что «сотрудничество Евратома с МАГАТЭ... реализуется по таким направлениям, как реакторная безопасность, обращение с радиоактивными отходами...» [1, с. 275].

Страны – члены ЕС приняли меры для принятия на национальном уровне систем безопасности и лицензирования различной степени сложности и определили независимые компетентные организации по обращению РАО и ОЯТ и органы по контролю над ними в соответствии с п. 1 ст. 5 Директивы Совета 2011/70/Евратом. В Докладе ЕК 2019 г. отмечается, что в соответствии со ст. 6 Директивы Совета 2011/70/Евратом все страны – члены ЕС сообщили о наличии одного или нескольких компетентных независимых органов на региональном (Германия, Италия), федеральном (Германия) или национальном уровне (Португалия, Нидерланды).

В странах – членах ЕС ответственность за обращение РАО и ОЯТ лежит на обладателе лицензии в соответствии с п. 1 ст. 7 Директивы Совета 2011/70/Евратом. Большинство государств – членов ЕС имеют свою право-

вую базу и положения, требующие от обладателя лицензии проводить демонстрацию безопасности установок по обращению РАО и ОЯТ и их регулярные проверки.

«Вопросу транспарентности и связям с общественностью по обращению РАО и ОЯТ в странах – членах ЕС уделяется всегда особое внимание» [11, р. 193]. В большинстве государств – членов ЕС имеются правовые механизмы для обеспечения общественности информацией (консультации, веб-сайты, общенациональные информационные кампании, смешанные парламентские комиссии) в соответствии со ст. 10 Директивы Совета 2011/70/Евратом (например, в рамках процедур экологической оценки). В Бельгии, Словакии, Швеции доступ граждан к официальным документам является правом, закрепленным в их конституциях.

В «Заключении» Доклада ЕК 2019 г. Европейская комиссия дает удовлетворительную оценку работе стран – членов ЕС по имплементации Директивы Совета 2011/70/Евратом.

Вывод

Десять лет назад была принята Директива Совета 2011/70/Евратом о радиоактивных отходах и отработавшем ядерном топливе, и с 2015 г. Евратом при поддержке ЕК начал создавать правовой механизм по обращению РАО и ОЯТ, который эффективно функционирует с 2017 года. Хотя страны – члены ЕС находились на разных стадиях освоения атомных технологий, имели разный экономический и научный потенциал по обращению РАО и ОЯТ, но к 2021 г. на пространстве Евросоюза полностью сформировались правовые отношения, регулирующие обращение РАО и ОЯТ на всей территории ЕС, что позволило получить значимые результаты контроля и учета использования новых технологий обработки ОЯТ и хранения РАО в европейской атомной промышленности, значительно повысить безопасность атомных объектов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Европейское международное право : учебник / отв. ред.: Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова, П. В. Саваськов. – М. : Междунар. отношения, 2009. – 408 с.

2. Европейское право. Основы интеграционного права Европейского Союза и Евразийского экономического союза : учебник / рук. авт. кол. и отв. ред. Л. М. Энтин, М. Л. Энтин. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. – 528 с.

3. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека : учебник / рук. авт. кол. и отв. ред. Л. М. Энтин. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. – 960 с.

4. Кашкин, С. Ю. Введение в право Европейского Союза : учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. / С. Ю. Кашкин, П. А. Калинин, А. О. Четвериков. – М. : Эксмо, 2010. – 464 с.

5. Курбанов, Р. А. Энергетическое право и энергетическая политика Европейского союза / Р. А. Курбанов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2018. – 167 с.

6. ARTEMIS – Service for Radioactive Waste and Spent Fuel Management, Decommissioning and Remediation. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.iaea.org/ru/uslugi/uslugi-po-kompleksnoy-ekspertize-programm-obrashcheniya-s-radioaktivnymi-otvodami-i-otrabotavshim-toplivom-vyvoda-iz-ekspluatacii-i-ekologicheskoy-reabilitacii-artemis>. – Title from screen.

7. 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 EU. – 2011. – № 199. – P. 48–56.

8. IRRS – Integrated Regulatory Review Service. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.iaea.org/services/review-missions/integrated-regulatory-review-service-irrs>. – Title from screen.

9. Report from the Commission to the Council and the European parliament on progress of implementation of Council Directive 2011/70/EURATOM and an inventory of radioactive waste and spent fuel present in the Community's territory and the future prospects, Brussels, 15.5.2017, COM (2017) 236 final. – Electronic text data. – Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1528108752221&uri=CELEX:52017DC0236>. – Title from screen.

10. Report from the Commission to the Council and the European parliament on progress of implementation of Council Directive 2011/70/EURATOM and an inventory of radioactive waste and spent fuel present in the Community's territory and the future prospects SWD/2019/436 final. – Electronic text data. – Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1579078487734&uri=CELEX:52019SC0436>. – Title from screen.

11. Södersten, A. Euratom at the Crossroads, Swedish Institute for European Policy Studies / A. Södersten. – Stockholm, Sweden, 2018. – 272 p.

12. Tarakanov, V.V. Interactive Demo On-Line Maintenance Foreign Trade Deals of Business Entities of BRICS Jurisdictions / V. V. Tarakanov, A. O. Inshakova, A. I. Goncharov // Competitive Russia: Foresight Model of Economic and Legal Development in the Digital Age : Proceedings of the International Scientific Conference in Memory of Oleg Inshakov (1952–2018) / A. O. Inshakova, E. I. Inshakova, eds. – Cham : Springer Nature, 2020. – P. 319–327.

REFERENCES

1. Kolosov Yu.M., Krivchikova E.S., Savas'kov P.V., eds. *Evropejskoe mezhdunarodnoe pravo: uchebnik* [European International Law: a Textbook]. Moscow, International relations Publ., 2009. 408 p.

2. Entin L.M., Entin M.L., eds. *Evropejskoe pravo. Osnovy integratsionnogo prava Evropejskogo Soyuza i Evrazijskogo ekonomicheskogo soyuza: uchebnik* [European law. Fundamentals of the integration law of the European Union and the Eurasian Economic Union: a Textbook]. Moscow, Norma, INFRA-M Publ., 2020. 528 p.

3. Entin L.M., ed. *Evropejskoe pravo. Pravo Evropejskogo Soyuza i pravovoe obespechenie zaschity prav cheloveka: uchebnik* [European law. European Union law and legal framework for the protection of human rights: a Textbook]. Moscow, Norma, INFRA-M Publ., 2013. 960 p.

4. Kashkin S.Yu., Kalinichenko P.A., Chetverikov A.O. *Vvedenie v pravo Evropejskogo Soyuza: uchebnik* [Introduction to European Union law: a Textbook]. Moscow, Eksmo Publ., 2010. 464 p.

5. Kurbanov R.A. *Energeticheskoe pravo i energeticheskaya politika Evropejskogo soyuza* [Energy Law and European Union Energy Policy]. Moscow, YUNITI-DANA Publ., 2018. 167 p.

6. ARTEMIS – Service for Radioactive Waste and Spent Fuel Management, Decommissioning and Remediation. URL: <https://www.iaea.org/ru/uslugi/uslugi-po-kompleksnoy-ekspertize-programm-obrashcheniya-s-radioaktivnymi-otvodami-i-otrabotavshim-toplivom-vyvoda-iz-ekspluatacii-i-ekologicheskoy-reabilitacii-artemis>.

7. 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 EU*, 2011, no. 199, pp. 48–56.

8. IRRS – Integrated Regulatory Review Service. URL: <https://www.iaea.org/services/review-missions/integrated-regulatory-review-service-irrs>.

9. *Report from the Commission to the Council and the European parliament on progress of implementation of Council Directive 2011/70/EURATOM and an*

inventory of radioactive waste and spent fuel present in the Community's territory and the future prospects, Brussels, 15.5.2017, COM (2017) 236 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1528108752221&uri=CELEX:52017DC0236>.

10. *Report from the Commission to the Council and the European parliament on progress of implementation of Council Directive 2011/70/EURATOM and an inventory of radioactive waste and spent fuel present in the Community's territory and the future prospects SWD/2019/436 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1579078487734&uri=CELEX:52019SC0436>.*

11. Södersten, A. *Euratom at the Crossroads, Swedish Institute for European Policy Studies. Stockholm, Sweden, 2018. 272 p.*

12. Tarakanov V.V., Inshakova A.O., Goncharov A.I. Interactive Demo On-Line Maintenance Foreign Trade Deals of Business Entities of BRICS Jurisdictions. *Competitive Russia: Foresight Model of Economic and Legal Development in the Digital Age: Proceedings of the International Scientific Conference in Memory of Oleg Inshakov (1952-2018)*. A.O. Inshakova, E.I. Inshakova, eds. Cham, Springer Nature, 2020, pp. 319-327.

Information About the Author

Yulia V. Lebedeva, Candidate for a Degree, Department of European Law, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia, Prosp. Vernadskogo, 76, 119454 Moscow, Russian Federation; Advisor, Historical and Documentary Department of the Ministry of Foreign Affairs of Russia, Ministry of Foreign Affairs of Russia, Smolenskaya-Sennaya Sq., 32/34, 119200 Moscow, Russian Federation, y.lebedeva.68@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4902-1657>

Информация об авторе

Юлия Вячеславовна Лебедева, соискатель кафедры европейского права, Московский государственный институт международных отношений МИД России, просп. Вернадского, 76, 119454 г. Москва, Российская Федерация; советник историко-документального департамента МИД России, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Смоленская-Сенная пл., 32/34, 119200 г. Москва, Российская Федерация, y.lebedeva.68@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4902-1657>