

# РЕГИОНАЛЬНЫЕ ХРАНИЛИЩА И НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

## NATIONAL LAWS IN RELATION TO REGIONAL REPOSITORIES

Кристина БУТЕЛЬЕ  
(ARIUS, Швейцария)



Christina BOUTELLIER  
(ARIUS, Switzerland)

■ Россия пока является единственной страной, выразившей официальный интерес к размещению на своей территории международного хранилища радиоактивных отходов. Как относятся к подобным проектам другие государства? Их позиция зачастую отражается во внутригосударственных правовых актах.

■ *Russia, so far, is the only country that has shown official interest in hosting a multinational radioactive waste repository on its territory. What is the position of other countries on multinational projects? Often, it is manifested in their legislation.*

### НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Отношение к сотрудничеству в сфере хранения и захоронения радиоактивных отходов прямо или косвенно отражено в законах практически всех стран, использующих радиоактивные материалы в мирных целях. В ряде государств участие в международных проектах хранения (захоронения) РАО определяется законодательными актами или отдельными статьями законов. В законодательстве других стран напрямую не поднимается вопрос о международных хранилищах, однако об их отношении к таким проектам можно судить косвенно: позиция этих государств отражена в статьях об экспорте и/или импорте РАО. Ведь запрещение экспорта отходов автоматически исключает участие в международном проекте; если запрещен импорт РАО, страна не может принять подобное хранилище на своей территории (во всяком случае, в рамках действующих законов). В целом на экспорт РАО требуется разрешение, которое выдается только при соблюдении ограничительных условий. Часто эти ограничения отсылают к Объединенной конвенции о безопасности обращения с ОЯТ и РАО или к Директиве Совета Европы 92/3 — и в этих случаях вступает в действие международное право.

В некоторых странах напрямую запрещено создание на своей территории международных хранилищ. Примером может служить Финляндия: экспорт и импорт РАО там строго запрещены.

В других государствах ведется поиск внутригосударственного решения проблемы отходов, но в то же время не исключаются и международные проекты. О двойственной политике в области захоронения РАО тем или иным способом заявили Бельгия, Болгария, Чешская Республика, Венгрия, Литва, Нидерланды, Словакия, Словения и Швейцария.

Третья группа стран четко оговаривает в своем законодательстве возможность (или даже необходимость)

### NATIONAL LAWS

*In practice, every country using radioactivity for civil purposes has established a legal system covering RW disposal. Some legislations, but not all, contain a set of laws, or specific articles in laws, dealing with aspects of multinational, shared repositories and the country's approach to participation therein. Others do not explicitly treat the issue of multinational repositories in their legislation. But from their legislation it may be concluded that they leave the international option open, allowing participation in a shared repository indirectly: if RW export is prohibited, participation in a multinational repository is out of the question; if RW import is not allowed, the country cannot host a multinational repository — at least not under its present legal situation. In general, export of RW needs an authorisation that may be granted only with restrictive conditions being applied. Quite often these restrictions refer to international legislation such as the Joint Convention and the Council Directive 92/3 EURATOM. This is one point where international legislation comes into play.*

*An example of a country with strict laws against multinational solutions is Finland: it clearly prohibits any import and export of RW.*

*Examples of countries with legislation or official documentation indicating that they may follow a dual-track policy, are Belgium, Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Lithuania, the Netherlands, Slovakia, Slovenia and Switzerland.*

*Examples of different approaches are Switzerland, that lays out fair, symmetrical conditions for import and export of RW, and Austria — this country explicitly obliges its authorities to consider co-operation with EU Member States and other countries that have ratified the Joint Convention, and states the reasons for co-operation: balance of risks, optimisation of radiation protection and minimisation of costs. Austria is a typical example of a country with so little RW that the costs of a national repository would bear no sensible relationship to the amount of RW to be disposed of.*

создания международного хранилища. Так, власти Австрии обязаны сотрудничать с другими государствами ЕС, а также с теми, кто подписал Объединенную конвенцию. В пользу такого сотрудничества приводится соотношение рисков, оптимизация радиационной защиты, а также сокращение затрат. Австрия — типичный пример государства с незначительным количеством РАО: их так мало, что затраты на национальное хранилище себя не оправдают.

Кроме того, есть страны, которые либо еще не пришли к окончательному решению, либо осуществляют собственные научно-исследовательские программы проектирования хранилищ, но пока не приняли решения об отказе от участия в международных проектах (например, Хорватия и Испания).

### МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ

При разработке интернациональных программ хранения и захоронения радиоактивных отходов важную роль играет международное законодательство. Кроме того, оно напрямую влияет как на национальные законы, касающиеся захоронения РАО, так и на саму концепцию международных хранилищ.

**Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами** (принята 5 сентября 1997 г., вступила в действие 18 июня 2001 г.) формирует правовую базу международного проекта захоронения, если хотя бы одна из стран-участниц подписала этот документ.

Согласно Объединенной конвенции, РАО должны быть захоронены в стране, где они произведены, если подобное захоронение отвечает требованиям безопасного обращения с отходами. Однако в определенных обстоятельствах безопасное и эффективное обращение с РАО может осуществляться в рамках соглашений, предусматривающих использование объектов одного из участников договора с выгодой для других участников.

В статье 27 содержатся дополнительные обязательства сторон, осуществляющих международные перевозки отработавшего топлива и радиоактивных отходов. Для транспортировки требуется санкция страны — поставщика РАО и согласие принимающей страны. Транспортировка РАО запрещена южнее 60° южной широты, а также в страны, не имеющие технических, юридических или административных ресурсов для безопасного обращения с отходами. Страна-отправитель обязана принять отходы назад, если их транспортировка не может быть завершена.

**Процессуальный кодекс по международной трансграничной перевозке радиоактивных отходов** (принят 21 сентября 1990 г.) частично дублирует положения статьи 27 Объединенной конвенции и помогает ее интерпретировать. **Директива Совета Европы 92/3/Евроатом об организации и контроле за перевозками радиоактивных материалов между странами Европейского сообщества или за его пределы** (принята 3 февраля 1992 г., вступила в силу 1 января 1994 г.) распространяет действие статьи 27 Объединенной конвенции на все государства — члены ЕС.

□ В законодательстве некоторых стран напрямую не поднимается вопрос о международных хранилищах, однако об их отношении к таким проектам можно судить косвенно: позиция этих государств отражена в статьях об экспорте и/или импорте РАО.

*Some countries do not explicitly treat the issue of multinational repositories in their legislation. But from their legislation it may be concluded that they leave the international option open, allowing participation in a shared repository indirectly: if RW export is prohibited, participation in a multinational repository is out of the question.*

*Other countries have not yet decided, which path they will follow, or have a national repository R&D programme, but have not yet taken a clear decision for or against participation in a multinational repository (e.g. Croatia and Spain).*

### LEGAL INSTRUMENTS AT THE INTERNATIONAL LEVEL

*International legislation plays an important role in promoting international collaboration, including initiatives in the field of RW management. Such international legal instruments directly affect national laws as well as concepts for multinational repositories.*

*The Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management, was adopted on Sept. 5 1997, and entered into force on June 18 2001. Even if only one of the partners of a multinational repository were to be party to the Joint Convention, the latter would directly influence and determine the legal rules of that repository.*

*The preamble of the Joint Convention states that RW should, as far as it is compatible with the safety of the management of such material, be disposed of in the State in which it was generated. At the same time it recognises that in certain circumstances safe and efficient management of SNF and RW might be fostered through agreements among contracting parties to use facilities in one of them for the benefit of the other parties.*

*The Joint Convention further imposes obligations on the contracting parties in relation to the transboundary movement of spent fuel and radioactive waste. These are contained in its Art.27. They require an authorisation by the country of origin of the RW to be transported and the approval of the state of destination. Further, shipments of RW may not be authorised to a destination south of latitude 60° south (Antarctica) and to a country which does not have the technical, legal or administrative resources to manage the RW safely. In addition the Joint Convention obliges the countries of dispatch, in case a shipment of RW cannot be completed, to take the RW back.*

*The Code of Practice on the International Transboundary Movement of Radioactive Waste, adopted by General conference of IAEA on 21 Sept.1990, in part coincides with Art. 27 of the Joint Convention, in other points going beyond its prescriptions. These points remain in force as recommendations and serve as assistance in interpreting the Joint Convention.*

**Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте** (Конвенция Еспоо/МАГАТЭ, принята весной 1991 г. в Финляндии) обязывает партнеров проводить на ранней стадии планирования оценку воздействия на окружающую среду определенных операций по обращению с РАО, а также консультироваться друг с другом по всем крупным проектам, которые могут оказать значительное негативное воздействие на окружающую среду нескольких стран. Под действие этого документа подпадают все сооружения по хранению и захоронению РАО.

**Предложение Евроатома по Директиве Совета по обращению с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами** (так называемый «Ядерный пакет», впервые опубликован 6 ноября 2002 г., окончательный вариант — 30 января 2003 г.). Согласно первоначальному проекту документа, каждое государство ЕС должно было выработать и утвердить четкую программу долговременного обращения с РАО и их захоронения, определив временные рамки каждой стадии этой программы. Эта программа могла включать перевозки РАО и ОЯТ в другое государство ЕС или в третьи страны, если транспортировка полностью соответствует законодательству Европейского союза. Наиболее безопасным и экономически оправданным решением в области обращения с высокоактивными и долгоживущими отходами было признано захоронение в стабильных геологических формациях (граните, солевых и глиняных пластах). Кроме того, был принят чрезвычайно сжатый график введения хранилищ в эксплуатацию.

Предложение Евроатома вызвало многочисленные возражения, в первую очередь против нереалистичного графика исполнения. Некоторые страны высказались против приоритета создания региональных хранилищ, другие (в первую очередь Великобритания) не одобрили выбор геологического захоронения в качестве предпочтительного долговременного решения проблемы ОЯТ и РАО. В результате текст подвергся изменениям и превратился в резолюцию необязательного характера. Однако в ЕС по-прежнему предпринимаются попытки разработать директиву по обращению с отходами.

#### ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Анализ национального законодательства в сфере обращения с РАО обязательно должен учитывать политические решения или заявления по этим вопросам. Вот лишь некоторые факты, которые могут существенно повлиять на позицию различных государств относительно создания международных хранилищ отходов.

Правительство **Великобритании** оставляет пока открытым вопрос об экспорте своих РАО, зарубежные отходы могут быть приняты на хранение при соблюдении принципа эквивалентности. Однако организация, ответственная за обращение с РАО (Nirex), высказывается против международных хранилищ.

В **Швеции и Франции**, где экспорт РАО законодательно разрешен, концепция международного хранилища встречает политическое сопротивление. Впрочем, на законодательстве оно пока не отражается.

*The 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 of 3 Feb. 1992, entered into force on January 1 1994, applies to shipments of RW between Member States of the EU as well as into and out of the EU. The Council Directive re. transfers is applicable to all EU Member States.*

*The Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context adopted in Espoo, Finland, in spring 1991, entered into force 10 Sept. 1997. The Espoo / EIA Convention stipulates the obligation of the parties to assess environmental impact of certain activities at an early stage of planning and to notify and consult each other on all major projects under consideration that are likely to have a significant adverse environmental impact across boundaries. It also prescribes the procedural steps to follow when realising a project subject to the convention. Installations for storage or disposal of RW are subject to this convention.*

*The Euratom Proposal for a council directive (EURATOM) on the management of spent fuel and radioactive waste, or the so-called Nuclear Package, was first published by EC on November 6 2002, and the final proposal appeared on January 30 2003.*

*In late 2002, the EC developed a draft Waste Directive aiming to bring about progress towards safe long-term management of SNF and RW. Each Member State was required to establish a clearly defined programme on long-term RW management and disposal with a definite timetable for each step. The programme could include shipments of RW and/or SNF to another Member State or third country if such shipments are fully in compliance with existing EU legislation and meet further standards. Disposal in stable geological formations (granite, salt, clay) was acknowledged to be the safest and most sustainable solution for the management of high-level and long-lived RW. A very ambitious timescale for development of appropriate disposal site(s) was foreseen.*

*Objections against the Euratom Proposal were raised by many stakeholders. Many judged the timescales originally proposed to be totally unrealistic; some objected to the encouragement given for regional solutions and a few — primarily the UK — objected to the identification of geological disposal as the preferred long-term solution. As a result, the text was amended and demoted to a non-binding resolution. However efforts are still underway at the EC to develop a Waste Directive — and the latest drafts continue to acknowledge the potential benefits of regional repositories.*

#### POLITICAL ASPECTS

*In the field of RW disposal, politics and policies play an extremely important role. Therefore, an overview of the legal situation could not be complete without a glance at some policy or political statements.*

*The UK government has left open the question of whether its RW may be exported and has agreed to accept foreign wastes for disposal under an equivalence principle; however, the implementing organisation in the UK, Nirex, has expressed strong views against multinational repositories.*



## ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

## LEGISLATION

Один из штатов **Австралии** (Западная Австралия) принял закон, запрещающий импорт зарубежных отходов. Однако национальное правительство, несмотря на сильную оппозицию в отношении импорта, не сочло необходимым принимать федеральный закон, блокирующий ввоз РАО.

В **Чехии, Литве и Словении** приняты официальные правительственные документы, которые поручают организациям, ответственным за обращение с РАО, изучить концепцию международных объектов для захоронения отходов, хотя это не означает, что данное направление рассматривается государством как приоритетное.

**США** не собираются осуществлять экспорт или импорт отработавшего ядерного топлива, однако они осуществляют возврат своего топлива для исследовательских реакторов. Официальные лица неоднократно высказывались в пользу сотрудничества малых стран в области захоронения отходов.

**Россия** приняла отработавшее ядерное топливо из бывших союзных республик, осуществляет прием ОЯТ исследовательских реакторов и на сегодняшний день является единственной страной, выразившей официальный интерес к размещению на своей территории международного объекта для хранения и, возможно, захоронения радиоактивных отходов.

Несмотря на то что многие страны признают преимущества создания международного могильника радиоактивных отходов, импорт РАО с целью их захоронения в настоящее время запрещен почти во всех странах.

□ Обычно планы правительства по созданию хранилищ встречают сильное сопротивление местных жителей, и в некоторых странах правительство может принять силовое решение о строительстве такого объекта, несмотря на сопротивление населения. Однако для международных проектов необходимо согласие как национального правительства, так и местного населения.

*Given the strong local political opposition generally encountered in repository siting projects, in some countries a national government may formally impose a solution despite local opposition. For multinational concepts, however, national and local acceptance is an absolute pre-requirement.*

*Both Sweden and France, whose legislations allow export (and for Sweden also import under certain conditions), apply policies (but not laws) against multinational disposal concepts.*

*In Australia, one State (WA) has passed a law against import of foreign wastes but the national government — despite having a strong policy against import — did not consider that a specific Federal law was required to block this.*

*Some countries (e.g. Czech Republic, Lithuania, Slovenia) have official governmental policy documents that encourage the waste agency to study the possibility of multinational disposal, although this policy is not always actively pursued by the waste agencies.*

### ПОСЛЕДНИЕ ИНИЦИАТИВЫ В ОБЛАСТИ СОЗДАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ХРАНИЛИЩ РАО

**МАГАТЭ/MNA.** Экспертная группа по многосторонним подходам к ядерно-топливному циклу. В центре внимания организации — вопросы безопасности и нераспространения чувствительных ядерных технологий. Группа рассматривает многосторонние (международные) подходы как вариант обращения с ОЯТ и РАО на конечной стадии ядерно-топливного цикла.



**ARIUS** (Ассоциация регионального и международного хранения). Некоммерческая организация, которая занимается продвижением концепции международных хранилищ разного типа для хранения и захоронения долгоживущих РАО. Создана в Швейцарии компаниями и организациями, занимающимися утилизацией радиоактивных отходов из нескольких стран.



**SAPIERR** (инициатива по поддержке европейских региональных хранилищ). Проект создан в рамках 6-й программы ЕС для исследования возможностей создания региональных хранилищ. В ходе его осуществления собрана информация о законодательных возможностях создания европейского хранилища.



### CURRENT INITIATIVES FOR MULTINATIONAL DISPOSAL

**IAEA MNA, Expert Group on Multilateral Nuclear Approaches.** This expert group was established by IAEA as part of its efforts to prevent the spread of nuclear weapons. It focused on security issues of proliferation-sensitive parts of the nuclear fuel cycle. Among other approaches it considered for the back end of the nuclear fuel cycle are multilateral approaches to the management and disposal of SNF and RW.

**ARIUS, Association for Regional and International Underground Storage.** Arius was set up in Switzerland by waste management organisations from several countries as a non-commercial body to promote the concept of multinational facilities for storage and disposal of all types of long-lived nuclear wastes.

**SAPIERR, Support action, pilot initiative for European regional repositories.** SAPIERR is a project within the 6th framework programme of the EU, which is designed to explore the feasibility of regional repositories in the EU. One of the tasks within the SAPIERR project was to compile information on the legal situation with respect to a European regional repository.

### ЭТИЧЕСКАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ

Разрабатывая проекты создания международных хранилищ РАО, в первую очередь необходимо соблюдать нравственные принципы обращения с отходами. Важнейший из них гласит, что поставщик РАО несет полную ответственность за их локализацию, но это положение вовсе не обязательно подразумевает захоронение отходов на своей территории. Совместные хранилища на добровольной основе вполне могли бы стать этически приемлемым решением. Тем не менее существуют определенные ограничения этического порядка по отношению к созданию международных хранилищ.

Во-первых, **тот или иной регион может принять на своей территории международное хранилище лишь на добровольной основе.** Этот принцип трудно соблюсти даже при реализации национальных программ. Обычно планы правительства по созданию хранилищ встречают сильное сопротивление местных жителей, и в некоторых странах правительство может принять силовое решение о строительстве такого объекта, несмотря на сопротивление населения (например, недавние решения правительств США и Австралии). Однако для международных проектов необходимо согласие как национального правительства, так и местного населения.

Во-вторых, **совершенно исключено использование в своих интересах политически слабых, менее развитых или бедных регионов.** Финансовая компенсация может и должна быть предложена, но только тем странам (регионам), где есть необходимые технические возможности для создания международного хранилища.

Кроме того, планируя строительство международного хранилища, предварительно следует принять ряд мер законодательного характера:

- согласовать законодательные системы, регулирующие международное хранение в принимающей стране и в странах, которые являются потенциальными пользователями хранилища;
- определить организационно-правовую форму компании или совместного предприятия, которое будет эксплуатировать хранилище;
- выработать принципы распределения ответственности (например, за возможную реабилитацию территорий) и прибыли (к примеру, от использования переработанного топлива в качестве источника энергии);
- ввести в действие соответствующий международный закон, основанный на принципах добровольного участия и исполнения.

Использование ядерной энергии вполне безопасно с технической точки зрения. Тем не менее многие люди до сих пор испытывают страх перед ядерной отраслью и стремятся повлиять на решения, принимаемые в этой области. Это особенно заметно, когда обсуждаются международные проекты по обращению с радиоактивными отходами. В нормативно-правовом обеспечении таких проектов социальные и политические факторы играют весьма значительную роль.

*The USA is not considering import or export of commercial spent fuel, but it has repatriated research reactor fuels. Also, government officials are on record as supporting the concept of small countries collaborating to implement multinational repositories.*

*Russia took back fuel from the FSU, is taking back research reactor fuels and is the only country today which is officially interested in the possibility of hosting a multinational storage (and perhaps disposal) facility.*

*Given the fact that a great number of countries recognize the advantages of multinational repositories, it is interesting — but disappointing — to see that import of RW for disposal is currently prohibited in many countries.*

### THE ETHICAL CONSTITUENT

*In developing multinational projects, we must take into account the key ethical point — **taking responsibility for the correct disposal of one's waste**, which means adopting a clearly safe solution for mankind and environment. But meeting this responsibility does not necessarily mean disposing of RW within one's own territory. Repositories shared by willing partners can also be an ethically responsible solution. However, in this case, there are several ethical principles that we must adhere to.*

*First, **no region should be forced against its will to host a RW repository.** Even in purely national repository programmes, this goal is very hard to fulfil, given the strong local political opposition generally encountered in repository siting projects. In some countries, therefore, a national government may formally impose a solution despite local opposition (the USA and Australia are current examples). For multinational concepts, however, national and local acceptance is an absolute pre-requirement.*

*In addition, it should be clear that **no advantage may be taken of politically weak, less developed and / or poor areas.** Compensation for accepting the responsibility can and should be offered, but only to a hosting area or community that is technically suitable for hosting a safe repository.*

*The process of implementing a multinational repository may encounter several challenges in the field of legislation:*

- *the applicable laws for multinational repositories in the host country and in the potential user countries have to be made compatible;*
- *the legal form of a company or joint venture in charge of a repository has to be defined;*
- *sharing of the liabilities (e.g. potential remediation costs) and benefits (e.g. the potential value of spent fuel as an energy source) must be regulated;*
- *a further important challenge is the enforcement of internationally agreed law (which is generally based on voluntary participation and application).*

*It is broadly accepted that, from a technical viewpoint, nuclear energy can be managed safely. Nevertheless, many people are still unwilling to trust the nuclear industry and want to have a say in many fields concerning nuclear energy. This often comes to the fore when proposals are made for RW disposal. Therefore the societal and political processes are a very important factor in all fields regarding nuclear energy, including legislation and multinational projects.*