

### RACCOMANDAZIONE DELL'ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

(QUARANTAQUATTRESIMA SESSIONE ORDINARIA)

Raccomandazione 1209 (1993) (1)  
relativa alle centrali nucleari in Europa centrale ed orientale

*Annunziata il 2 dicembre 1993*

1. L'Assemblée parlementaire est consciente de l'énormité des problèmes politiques, ethniques et économiques qui se sont abattus sur les pays de l'Europe centrale et orientale après l'affondrement des régimes communistes. De ce fait, à l'heure actuelle, les problèmes que pose l'état de délabrement des installations nucléaires ne jouissent pas d'une priorité absolue dans l'opinion publique de ces pays. Cependant, certaines de ces centrales sont de véritables poudrières et constituent une menace autant pour les po-

pulations européennes tout entières que pour l'environnement.

2. Dans ce domaine, il est aussi dangereux d'adopter un optimisme béat qu'un catastrophisme excessif. Dans les milieux intéressés, des chiffres astronomiques ont été avancés pour la remise en état de quelque soixante réacteurs actuellement en service. La situation doit être étudiée avec précision sur le plan technique et avec réalisme sur les plans politique et économique, en tenant compte du fait que dans certains pays le nucléaire représente parfois jusqu'à 50 % de l'approvisionnement électrique.

3. Très souvent, la sûreté d'une centrale est déterminée par un ensemble de paramètres, peu compris par le grand public, et il n'existe pas de normes internationales nettes pour qualifier une installation de sûre ou de pas sûre. Il n'en demeure pas moins qu'il est maintenant gé-

(1) Discussion par l'Assemblée le 5 février 1993 (29<sup>e</sup> séance) (voir Doc. 6736, rapport de la commission de la science et de la technologie, rapporteur: M. Bassinet; Doc. 6746, avis de la commission des questions politiques, rapporteur: M. Efraimoglou; Doc. 6759, avis de la commission des questions économiques et du développement, rapporteur: M. Flückiger; et Doc. 6747, avis de la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux, rapporteur: M. Gonzales Laxe).  
Texte adopté par l'Assemblée le 5 février 1993 (29<sup>e</sup> séance).

néralement admis que certains types de réacteurs de conception soviétique comportent des imperfections et qu'à cela s'ajoutent fréquemment de nouveaux problèmes comme la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée, le manque de pièces détachées, ect.

4. L'enjeu est important non seulement à cause du danger potentiel que cette situation comporte, mais aussi parce qu'un nouvel accident remettrait en question l'avenir de l'énergie nucléaire dans son ensemble, a un moment où celle-ci représente environ 25 % de la production d'électricité dans les pays industrialisés de l'Occident.

5. Depuis deux ans un certain nombre d'initiatives ont été sur le plan internationale afin de remédier à cet état de choses. Il convient notamment de signaler dans ce contexte quelques projets mis au point par la Communauté européenne et le Sommet de Munich du G7 de juin 1992 où il a été décidé de créer un programme d'action. Néanmoins, les efforts en cours présentent un tableau confus et la volonté politique semble faire défaut.

6. L'assemblée estime que l'Occident est confronté à un défi formidable qui ne peut être gagné qu'avec un engagement massif de tous les gouvernements. Le temps qui s'est écoulé depuis l'accident de Tchernobyl a montré les limites des actions isolées prises sur le plan commercial. Un élan de solidarité est nécessaire en cette période exceptionnelle de l'histoire européenne.

7. Il semble par ailleurs indispensable de mettre sur pied dans les pays de l'Europe centrale et orientale, la où ils n'existent pas encore, des mécanismes de contrôle parlementaire de la gestion de l'énergie nucléaire. Ce contrôle parlementaire doit s'accompagner d'une transparence totale qui permette à l'opinion publique de connaître les choix énergétiques des gouvernements.

8. L'Assemblée demande par conséquent au Comité des Ministres du conseil de l'Europe d'inviter les gouvernements des Etats membres ainsi que les gouvernements des autres Etats membres de l'OCDE à intensifier la coopération internationale sur l'amélioration de l'état des centrales nucléaires dans les pays de l'Europe centrale et de l'Est. Cette coopération doit couvrir notamment les mesures suivantes:

i. *Amélioration de la « culture » de sûreté.* En premier lieu, il y a des mesures qui ne sont pas coûteuses et qui peuvent être introduites assez rapidement, telles que combler les lacunes en matière de lois et de normes. La motivation et la formation du personnel sont des compléments essentiels. Des projets bilatéraux, des « jumelages » entre centrales des pays occidentaux et de l'Europe de l'Est, ainsi que des actions spécifiques de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) destinées par exemple à préparer le personnel à mieux réagir en cas d'urgence pourraient concourir à l'accomplissement de ce but. Il faut également tenir compte des risques que fait peser sur l'environnement le traitement du combustible nucléaire utilisé.

ii. *Amélioration de l'exploitation.* Les défaillances éventuelles dues au facteur humain doivent être compensées par un système informatique plus sophistiqué. Dans ce contexte, les restrictions imposées par le Cocom relatives à la vente de produits stratégiques doivent être encore révisées. De même, une meilleure surveillance ne peuvent être exercées que par des agences de réglementations et d'agrément autonomes, ce qui n'existait pas sous le régime communiste. De telles agences sont la seule garantie contre l'occultation des accidents.

iii. *Information et formation.* Une formation appropriée portant tant sur des problèmes spécifiques d'énergie nucléaire que sur ceux de politique énergétique générale et de conservation de l'énergie doit être générale et de conservations de l'énergie doit être assumée à tous les nive-

aux, des écoles aux responsables politiques et administratifs. Les régions se trouvant à proximité des centrales nucléaires méritent une attention particulière à cet égard.

iv. *Modernisation des réacteurs.* Un des aspects les plus difficiles est l'évaluation par pays/centrale/unité dans une optique à la fois technique et économique. Des critères de sûreté et de viabilité doivent entrer en jeu. En ce qui concerne la sûreté, tout réacteur en construction à l'heure actuelle doit satisfaire aux normes internationales. En ce qui concerne la viabilité, des études coût-efficacité doivent être faites pour tenir compte d'autres alternatives ainsi que des mesures d'amélioration des rendements de l'énergie. Même des arrêts provisoires pour des besoins de modernisation poseraient des problèmes considérables d'approvisionnement énergétique, ayant des répercussions économiques, qui doivent être palliés.

v. *Implications économiques.* L'amélioration nécessaire en ce qui concerne la sûreté des installations nucléaires en Europe centrale et orientale comporte des implications et des conséquences économiques importantes, et trouve liée à la situation générale concernant l'approvisionnement en énergie. Les Etats membres du Conseil de l'Europe qui sont en mesure de le faire doivent fournir toute l'assistance possible pour que cette tâche soit accomplie, tout en veillant à ce que leurs efforts fassent l'objet d'une coordination adéquate.

vi. *Fermetures.* Considérant qu'il n'existe pas à l'heure actuelle de concordance de vues entre les différentes autorités sur cette question, ni une autorité internationale ayant le pouvoir de trancher, et que le nombre de quinze à vingt réacteurs dangereux est avancé, y compris tous les RBMK, il faut promouvoir d'urgence les études nécessaires à la détermination de ceux qui doivent et qui peuvent être fermés.

vii. *Création d'un mécanisme de décision à haut niveau ayant des pouvoirs étendus.* Les difficultés présentées dans les paragraphes iii et iv rendent indispensable la mise sur pied d'un mécanisme central *ad hoc* investi d'un pouvoir clair. Celui-ci doit décider des priorités et donner le feu vert aux différents programmes, en étroite coopération avec les autorités nationales, et éventuellement recommander des fermetures. La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) devrait y siéger pour donner des conseils sur la rentabilité économique des divers projets, et l'AIEA en tant que soutien technique. Cette dernière servirait également de *clearing-house* pour centraliser et diffuser les informations sur tous les programmes d'assistance.

viii. *L'organisation d'une « assistance énergétique et de transfert de technologie » en Europe.* Un programme sérieux de fermetures définitives et/ou temporaires ne peut être envisagé sans créer les conditions nécessaires à une compensation en approvisionnement énergétique des pays en question, aussi bien de leurs besoins industriels que de leur consommation courante. L'élaboration d'une charte européenne de l'énergie, qui vise essentiellement à promouvoir l'échange de matières premières et de technologie, constitue certes un premier pas dans la reconnaissance d'une « Europe de l'énergie ». Elle doit être complétée par la création d'un réseau européen d'assistance en fourniture d'électricité, par l'interconnexion même temporaire des réseaux nationaux.

ix. *Renforcement des moyens de l'AIEA.* Les actions d'aide aux pays de l'Europe centrale et orientale constituent une surcharge d'activités considérable pour cette organisation. Les programmes de diagnostic et d'assistance aux autorités nationales de sûreté nucléaire exigent un financement accru.

x. *Gestion des déchets nucléaires.* Une attention particulière doit être accordée aux problèmes relatifs à la gestion des déchets nucléaires, et notamment aux

conditions de leur transport éventuel et aux procédés de leur traitement définitif sur les sites de stockage.

xi. *Une convention internationale sur la sûreté nucléaire.* La création d'un cadre juridique international, en l'occurrence une convention, doit énoncer les principes de la répartition des responsabilités entre concepteurs, constructeurs, exploitants et soustraitants, et en même temps introduire des obligations pour les gouvernements.

xii. *Mesures à prendre par les Etats d'Europe centrale et orientale intéressés.* Les pays d'Europe centrale et orientale dans lesquels des centrales nucléaires ont été fermées, ou ont vu leur capacité réduite pour des raisons de sécurité, devraient être encouragés à envisager des moyens d'améliorer leur approvisionnement en énergie:

a) en se montrant plus efficaces en matière de consommations d'énergie, à savoir en réduisant tout gaspillage;

b) en cessant le plus rapidement possible de subventionner l'énergie, no-

tamment en portant les prix intérieurs au niveau des prix du marché mondial;

c) en intensifiant le développement d'autres sources d'énergie telles que le pétrole, le gaz et l'hydroélectricité.

9. L'assemblée demande au Comité des Ministres de lancer un appel aux gouvernements des Etats membres pour réaffirmer leur engagement politique et accélérer leurs efforts afin d'arriver à des solutions rapides. L'objectif d'une remise en état du parc nucléaire des pays de l'Est ne peut être atteint sans augmenter la proportion de la contribution directe des Etats membres par rapport aux contrats commerciaux avec ou sans termes préférentiels. Cela exige presque le décuplement de l'effort.

10. L'Assemblée demande au Comité des Ministres de transmettre la présente recommandation aux gouvernements des Etats concernés non membres du Conseil de l'Europe, ainsi qu'aux organisations internationales compétentes.

**N. B. Traduzione non ufficiale****Raccomandazione 1209 (1993) (1)  
relativa alle centrali nucleari in Europa centrale ed orientale**

1. L'Assemblea Parlamentare è consapevole dell'enormità dei problemi politici, etnici ed economici che si sono abbattuti sui paesi dell'Europa centrale ed orientale dopo il crollo dei regimi comunisti. Sta di fatto che, al momento, i problemi posti dal fatiscente stato delle installazioni nucleari non godono di assoluta priorità presso l'opinione pubblica di tali paesi. Pertanto, alcune di queste centrali sono delle vere polveriere e costituiscono una minaccia sia per le popolazioni europee nella loro totalità che per l'ambiente.

2. In tale settore, l'essere beatamente ottimisti è tanto pericoloso quanto l'essere eccessivamente catastrofici. Negli ambienti competenti, sono state anticipate cifre astronomiche per il riadattamento di circa sessanta reattori attualmente in servizio. La situazione deve essere studiata con precisione sul piano tecnico e con realismo sul piano politico ed econo-

mico, tenendo conto che in alcuni paesi il nucleare rappresenta talvolta fino al 50 per cento dell'approvvigionamento elettrico.

3. Molto spesso, la sicurezza di una centrale è determinata da un insieme di parametri, poco compresi dal grande pubblico, e non esistono norme internazionali ben definite per la qualificazione di un'installazione come sicura o non sicura. Cionondimeno viene ora generalmente ammesso che alcuni tipi di reattori di progettazione sovietica comportano imperfezioni e che a ciò si aggiungono frequentemente nuovi problemi quali la mancanza di mano d'opera qualificata, la mancanza di pezzi di ricambio, etc.

4. La posta in gioco è importante non solo a causa del potenziale pericolo che tale situazione comporta, ma anche perchè un nuovo incidente rimetterebbe in causa l'avvenire dell'energia nucleare nel suo insieme, nel momento in cui questa rappresenta il 25 per cento circa della produzione di elettricità nei paesi industrializzati dell'occidente.

5. Da due anni varie iniziative sono state adottate sul piano internazionale per rimediare a tale situazione. In particolare conviene segnalare in questo contesto alcuni progetti messi a punto dalla Commissione europea e dal Vertice di

(1) Discussione dell'Assemblea del 5 febbraio 1993 (29ª seduta) (vedasi Doc. 6736, rapporto della commissione per la scienza e la tecnologia, relatore: Sig. Bassinet; Doc. 6746, parere della commissione per le questioni politiche, relatore: Sig. Efraimoglou; Doc. 6759, parere della commissione per le questioni economiche e dello sviluppo, relatore Sig. Fluckiger; e Doc. 6747, parere della commissione per l'ambiente, per la pianificazione del territorio e per poteri locali, relatore Sig. Gonzalez Laxe).

Testo adottato dall'Assemblea il 5 febbraio 1993 (29ª seduta).

Monaco dei G7 del giugno 1992, dove è stato deciso di dar vita ad un programma di azione. Nondimeno, gli sforzi in corso presentano un quadro confuso e la volontà politica sembra venir meno.

6. L'Assemblea ritiene che l'occidente sia posto di fronte ad una formidabile sfida che non può essere vinta se non con un massiccio impegno di tutti i governi. Il tempo trascorso dall'incidente di Chernobyl ha dimostrato i limiti della azioni isolate intraprese sul piano commerciale. Uno slancio di solidarietà è necessario in questo periodo eccezionale della storia europea.

7. Sembra d'altronde indispensabile instaurare nei paesi dell'Europa centrale ed orientale, dove non esistono ancora, meccanismi di controllo parlamentare della gestione dell'energia nucleare. Questo controllo parlamentare deve essere accompagnato da una trasparenza totale che permetta all'opinione pubblica di conoscere le scelte energetiche dei governi.

8. L'Assemblea chiede pertanto al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa di invitare i governi degli Stati membri, nonché i governi degli altri Stati membri dell'OCSE, ad intensificare la cooperazione internazionale per il miglioramento dello stato delle centrali nucleari nei paesi dell'Europa centrale e dell'Est. Tale cooperazione deve prevedere le seguenti misure:

i. *Miglioramento della cultura della sicurezza.* In primo luogo, esistono misure, che non sono costose e che possono essere introdotte molto rapidamente, tali da colmare le lacune in materia di legge e di norme. La motivazione e la formazione del personale sono complementi essenziali. Progetti bilaterali, « gemellaggi » tra centrali dei paesi occidentali e dell'Europa dell'Est, nonché azioni specifiche dell'Agenzia internazionale dell'energia atomica (AIEA), destinate ad esempio a preparare il personale a reagire meglio in caso di necessità, potrebbero concorrere alla realizzazione di questo scopo. Bisogna

anche tener conto dei rischi che il trattamento del combustibile nucleare utilizzato fa gravare sull'ambiente.

ii. *Miglioramento dello sfruttamento.* Le eventuali deficienze dovute al fattore umano devono essere compensate da un sistema informatico più sofisticato. In questo contesto, le restrizioni relative alla vendita dei prodotti strategici imposte dal Cocom devono essere ancora riviste. Comunque, un miglior sfruttamento ed una migliore sorveglianza non possono essere esercitati che da agenzie autorizzate a regolamentazione autonoma, che non esistevano sotto il regime comunista. Agenzie di questo tipo sono la sola garanzia contro l'occultamento degli incidenti.

iii. *Informazione e formazione.* Un'adeguata formazione, incentrata sia su problemi specifici dell'energia nucleare che su quelli della politica energetica in generale e della conservazione dell'energia, deve essere assicurata a tutti i livelli, dalle scuole ai responsabili politici ed amministrativi. Le regioni che si trovino in prossimità delle centrali nucleari meritano una particolare attenzione al riguardo.

iv. *Ammodernamento dei reattori.* Uno degli aspetti più difficili è la valutazione paese/centrale/unità in un'ottica in pari tempo tecnica ed economica. Devono intervenire criteri di sicurezza e di efficienza. Per quanto riguarda la sicurezza, ogni reattore oggi in costruzione deve rispettare le norme internazionali. Per quanto concerne l'efficienza, bisogna compiere studi costo-efficacia per valutare altre alternative nonché misure per il miglioramento dei rendimenti dell'energia. Anche arresti provvisori per necessità di modernizzazione porrebbero considerevoli problemi di approvvigionamento energetico, con ripercussioni economiche, cui andrebbe posto rimedio.

v. *Implicazioni economiche.* Il necessario miglioramento della sicurezza delle installazioni nucleari in Europa centrale ed orientale comporta notevoli implicazioni e conseguenze economiche, ed è le-

gato alla generale situazione dell'approvvigionamento di energia. Gli Stati membri del Consiglio d'Europa che siano in grado di farlo devono fornire tutta l'assistenza possibile perchè tale scopo sia realizzato, prestando attenzione nel contempo a che i loro sforzi siano oggetto di un adeguato coordinamento.

vi. *Chiusure.* Considerato che non esiste al momento concordanza di vedute su questa questione fra le diverse autorità, nè un'autorità internazionale con potere di risoluzione, e che il numero di reattori pericolosi, compresi tutti i RBMK, è aumentato da quindici a venti, bisogna promuovere urgentemente gli studi necessari all'individuazione di quelli che devono e che possono essere chiusi.

vii. *Creazione di un meccanismo decisionale ad alto livello con vasti poteri.* Le difficoltà illustrate nei paragrafi iii e iv rendono indispensabile l'istituzione di un meccanismo centrale ad hoc investito di poteri definiti. Questo deve decidere delle priorità e dare il via ai differenti programmi, in stretta cooperazione con le autorità nazionali, ed eventualmente raccomandare chiusure. La Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), dovrebbe farne parte per fornire consigli sulla redditività economica dei diversi progetti, e l'AIEA, come sostegno tecnico. Quest'ultima servirebbe anche come clearing-house per centralizzare e diffondere le informazioni su tutti programmi di assistenza.

viii. *L'organizzazione di una « assistenza energetica e di trasferimento di tecnologia » in Europa.* Un serio programma di chiusure definitive e/o temporanee non può essere prospettato senza creare le condizioni necessarie ad una compensazione nell'approvvigionamento energetico dei paesi in questione, sia per i bisogni industriali che per il consumo corrente. L'elaborazione di una carta europea dell'energia, che mira essenzialmente a promuovere lo scambio di materie prime e di tecnologia, costituisce certamente un primo passo nell'approssimazione ad una « Europa dell'energia ». Essa deve essere completata dalla

creazione di una rete europea di assistenza per la fornitura di elettricità, con interconnessione anche temporanea delle reti nazionali.

ix. *Rafforzamento dei mezzi dall'AIEA.* Le azioni di aiuto ai paesi dell'Europa centrale ed orientale costituiscono un considerevole sovraccarico di attività per questa organizzazione. I programmi di diagnostica e di assistenza alle autorità nazionali di sicurezza nucleare esigono un accresciuto finanziamento.

x. *Gestione delle scorie nucleari.* Una particolare attenzione deve essere accordata ai problemi relativi alla gestione delle scorie nucleari, e segnatamente alle condizioni del loro eventuale trasporto ed ai processi di trattamento definitivo sui siti di stoccaggio.

xi. *Una convenzione internazionale sulla sicurezza nucleare.* La creazione di un quadro giuridico internazionale, nella fattispecie una convenzione, deve costituire un obiettivo a medio termine. Tale convenzione deve enunciare i principi della ripartizione delle responsabilità tra gli ideatori, i costruttori, i gerenti ed i subappaltatori, ed introdurre nel contempo obblighi per i governi.

xii. *Misure da adottare da parte degli Stati dell'Europa centrale ed orientale interessati.* I paesi dell'Europa centrale ed orientale nei quali centrali nucleari sono state chiuse, o hanno visto ridotta la loro capacità per ragioni di sicurezza, dovrebbero essere incoraggiati ad esaminare possibili mezzi per migliorare il loro approvvigionamento di energia:

a) mostrandosi più efficaci in materia di consumo di energia, in particolare riducendo ogni spreco;

b) smettendo il più rapidamente possibile di sovvenzionare l'energia, segnatamente portando i prezzi interni a livello dei prezzi del mercato mondiale;

c) intensificando lo sviluppo di altre fonti di energia come il petrolio, il gas e l'idroelettricità.

9. L'Assemblea chiede al Comitato dei Ministri di rivolgere un appello ai governi degli Stati membri per riaffermare il loro impegno politico ed accelerare gli sforzi per giungere a soluzioni rapide. L'obiettivo di un ripristino del parco nucleare dei paesi dell'Est non può essere raggiunto senza aumentare la proporzione del contributo diretto degli Stati membri

rispetto ai contratti commerciali con o senza termini preferenziali. Ciò esige di quasi decuplicare lo sforzo.

10. L'Assemblea chiede al Comitato dei Ministri di trasmettere la presente raccomandazione ai governi degli Stati interessati non membri del Consiglio d'Europa, nonché alle organizzazioni internazionali competenti.