



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 24.11.2011
COM(2011) 784 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ
ПАРЛАМЕНТ**

**относно междинния доклад по широкообхватните оценки на риска и
безопасността (изпитвания на аварийно натоварване) на ядрените централи в
Европейския съюз**

{SEC(2011) 1395 окончателен}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Ядрената безопасност и сигурност са от огромно значение за ЕС и неговите граждани. Затова и установяването на възможно най-високите стандарти за ядрена безопасност, сигурност и аварийна готовност и реагиране е основна задача на политиката по ядрена енергетика както в Европа, така и в световен план. Аварията в атомната електроцентрала Фукушима Даиичи в Япония след земетресението и цунамито на 11 март 2011 г. отново насочи вниманието на политиката към мерките, необходими за свеждане на риска до минимум и гарантиране на най-високото ниво на ядрена безопасност, сигурност и неразпространение.

На първо място, в знак на солидарност ЕС незабавно мобилизира експертните си знания и ресурсите си, за да помогне на Япония за овладяване на бедствието и преодоляване на последиците от него. На срещата на върха между ЕС и Япония през май 2011 г. беше решено да се координират последващите действия, по-специално прилагането на мерки за сътрудничество в областта на ядрената безопасност.

Комисията реагира незабавно на събитията във Фукушима. Съвместно с националните регулаторни органи¹ и ядрената промишленост, Комисията стартира процес за провеждане на широкообхватни оценки на риска и безопасността на атомните електроцентрали в целия ЕС („изпитвания на аварийни натоварвания“). Инициативата беше подкрепена от Европейския парламент и одобрена от Европейския съвет на заседанието му на 24-25 март 2011 г.² Европейският съвет също така поиска от Комисията да „преразгледа съществуващата правна и регулаторна рамка за безопасността на ядрените инсталации“ и „до края на 2011 г. да предложи евентуални необходими подобрения.“ На последно място, предвид потенциалните трансгранични измерения на ядрените аварии, Европейският съвет поиска Комисията да покани съседните на ЕС държави да участват в процеса на изпитванията на аварийни натоварвания.

За пръв път всички заинтересовани страни в ЕС доброволно се включиха в широкообхватен и координиран процес на проверка на безопасността и сигурността на ядрените реактори. Човешките и финансовите ресурси, предоставени за тази дейност, както и желанието на участниците да работят съвместно на всеки етап от процеса показват важността на ядрената безопасност за ЕС. Освен това, от съвместните действия на ниво ЕС в тази област има очевидни ползи. В целия ЕС ядрената безопасност се посочва като въпрос вече не само от национално, а и от общоевропейско значение. Освен това, неотдавнашното съобщение по въпросите на външната енергийна

¹ Националните регулаторни органи по ядрена безопасност заседават в Европейската група на високо равнище по ядрена безопасност и управление на отпадъците. Тази група беше създадена с Решение 2007/530/Евратом на Комисията от 7 юли 2007 г. (О.В. L 195/44, 27.7.2007 г., стр. 44 – 46. По-късно групата прие за свое наименование съкращението ENSREG (European Nuclear Safety Regulators Group).

² EUCO 10/11 (параграф 31)

политика³ ясно показва ангажимента на Комисията за укрепването на международното сътрудничество в областта на ядрената безопасност.

Същевременно Комисията работи за гарантирането на максимална защита за гражданите на ЕС. Особено внимание се отделя на специфични области, например регулаторната рамка за контрол на вноса на продукти, произхождащи от райони с по-висок риск от радиация, както и препоръките към митническите власти и стимулирането на научните изследвания и мониторинга на околната среда.

Това съобщение обобщава извършената до момента работа по повторната оценка на безопасността и сигурността на експлоатацията на атомни електроцентрали в ЕС. То се основава на докладите за напредъка, предоставени от държавите-членки до 15 септември и на междинния доклад, изготвен от специалната група по ядрена сигурност на Съвета (AHGNS). То също така представя първоначалната оценка на Комисията за актуалното положение и някои предварителни идеи за работа за в бъдеще.

2. ЯДРЕНИТЕ ИЗПИТВАНИЯ НА АВАРИЙНИ НАТОВАРВАНИЯ: ПОДХОД, МЕТОДИКА, ДОСЕГАШЕН НАПРЕДЪК И СЛЕДВАЩИ ЕТАПИ

2.1. Подход и методика

Европейският съвет прикани Комисията и ENSREG да анализират изводите, които могат да се направят от събитията във Фукушима и да преразгледат границите на безопасност на атомните електроцентрали в ЕС. Това трябваше да се направи на базата на обща за държавите-членки методика, за да може да се осигури пълна прозрачност пред широката общественост. Мандатът, предоставен на Комисията от Европейския съвет, включваше:

- а) определяне на методика и провеждане на широкообхватни оценки на риска и безопасността на атомните електроцентрали в сътрудничество с националните регулаторни органи по ядрена безопасност;
- б) повторна оценка и преразглеждане на актуалното законодателство на ЕС по въпросите на ядрената безопасност;
- в) покана към съседните на ЕС държави да се включат в процеса.

Комисията и ENSREG⁴ се съгласиха да работят по две паралелни направления:

- *Направление за безопасност*, което оценява устойчивостта на ядрените инсталации на последиците от различни неочаквани събития. Те могат да включват природни бедствия, човешки грешки или технически

³ COM(2011) 539 окончателен.

⁴ Заседание на ENSREG от 12-13 май 2011 г. за техническите спецификации, предложени от WENRA (Western European Nuclear Regulators Association). Виж декларацията на ENSREG на www.ensreg.eu

неизправности, както и други случайни въздействия, например транспортни произшествия.

- *Направление за сигурност*, което анализира заплахите за сигурността, предотвратяването и реакцията на инциденти, предизвикани от злоумишлени или терористични актове.

Операторите на атомни електроцентрали и националните регулаторни органи в тясно сътрудничество с Комисията отговаряха за аспектите, свързани с ядрената безопасност, но се реши, че с помощта на Комисията, държавите-членки ще отговарят за оценката на ядрената сигурност. За тази цел Съветът създаде специалната група по ядрена сигурност на Съвета (AHGNS). Напредъкът, постигнат в това направление на сигурността е докладван в приложение към настоящия документ.

Четиринадесетте държави-членки на ЕС, които експлоатират атомни електроцентрали⁵, както и Литва⁶, участват в процеса на ядрените изпитвания на аварийни натоварвания. Швейцария и Украйна също приеха да участват като съседни държави. Няколко държави⁷ решиха в допълнение към договорените изисквания да включат не само действащи атомни електроцентрали, но и изведени от експлоатация такива, както и други ядрени съоръжения.

Спецификациите в насоката за безопасност на изпитванията на аварийни натоварвания⁸ определят три основни области, които подлежат на оценяване: извънредни природни събития (земетресение, наводнение, екстремни климатични условия), реакция на централите на продължителен период без електрозахранване и/или загуба на крайния поглътител на топлина (независимо от първоначалната причина), както и управление на тежки аварии. Методите на проучване се определят на национално ниво и за тях отговорност носят националните регулаторни органи.

Изпитването на аварийни натоварвания се провежда в три етапа:

- *Самооценка на операторите на ядрени инсталации.* От операторите на ядрени инсталации бяха изискани доклади за напредъка, които трябваше да бъдат представени до 15 август 2011 г., и окончателни доклади до 31 октомври 2011 г.;
- *Преглед на самооценките от националните регулаторни органи.* Националните регулаторни органи ще прегледат информацията, предоставена от операторите и ще изготвят национални доклади (доклади

⁵ Белгия, България, Германия, Испания, Литва, Нидерландия, Обединеното кралство, Румъния, Словакия, Словения, Унгария, Финландия, Франция, Чешка република, Швеция.

⁶ Въпреки затварянето на последния реактор в Ignalina през 2009 г. в изпълнение на задълженията по присъединяването към ЕС, все още има валидни лицензи за експлоатация на отделни площадки, както и значителни количества отработено гориво, които се съхраняват на площадките.

⁷ Белгия, България, Германия, Испания, Литва, Обединеното кралство, Словакия, Украйна, Финландия, Франция.

⁸ Приложение I към декларацията на ENSREG от 12—13 май 2011 г.

за напредъка до 15 септември 2011 г. и окончателни доклади до 31 декември 2011 г.);

- *Партньорски оценки на националните доклади, извършени от национални експерти и експерти на Европейската комисия в периода януари — април 2012 г.*

Крайният срок за започване на оценките беше 1 юни 2011 г. Всички участващи държави-членки предадоха докладите си за напредъка на Комисията в договорените срокове. Тези доклади представляват базата за настоящия междинен доклад.

Основните документи обаче все още предстои да бъдат предадени. За да се постигне необходимото доверие в резултатите, особено важни са окончателните национални доклади (със срок за предаване в края на тази година) и партньорската оценка, която разглежда резултатите от тях.

2.2. Първоначални констатации от междинната оценка на безопасността

Всички доклади за напредъка показват, че операторите следват и прилагат договорената методика. Форматът, съдържанието и нивото на изчерпателност на националните доклади обаче се различават чувствително. Приложение към настоящото съобщение⁹ представя обобщение на констатациите във всеки от националните доклади.

Макар че процесът на оценяване още тече, докладите за напредъка посочват редица въпроси, които заслужават задълбочен анализ. Те също така показват значителна близост на позициите на националните регулаторни органи относно необходимите мерки. Някои национални регулатори вече са обмисляли преразглеждането на границите на безопасност, които прилагат към инсталациите си. Областите, които се нуждаят от внимание, са: увеличаване на устойчивостта на централите срещу наводнение¹⁰, прекъсване на електрозахранването^{11,12}, загуба на крайния погълтател на топлина¹³, както и увеличаване на устойчивостта на централите срещу надпроектни земетресения¹⁴.

Някои доклади показват потенциал за подобрения в басейните за отлежаване на отработено гориво, които ще им позволят да понесат събития, за които не са били проектирани¹⁵. Освен това, няколко доклада посочват възможни начини за подобряване на управлението на тежки аварии и аварийните процедури¹⁶.

⁹ Работен документ на службите на Комисията „Техническо обобщение на националните доклади за напредъка при провеждането на широкообхватни оценки на риска и безопасността на атомните електроцентрали в ЕС“

¹⁰ напр. Финландия, Унгария, Словакия, Словения, Швеция, Швейцария.

¹¹ Включително прекъсване на външното захранване и пълна загуба на електрозахранването.

¹² напр. Финландия, Румъния, Словения, Испания.

¹³ напр. Финландия, Словения, Испания, Швеция.

¹⁴ напр. Финландия, Унгария, Словакия, Испания, Швеция, Швейцария.

¹⁵ напр. Финландия, Унгария, Литва, Словения.

¹⁶ напр. Германия, Унгария, Румъния, Словакия, Испания, Швеция.

Въпреки това на този етап са очевидни някои разлики между държавите-членки. Например:

- Сеизмичният риск изглежда бива третиран различно в различните държави, независимо от действителната сеизмичност на съответните региони. Значителни различия се наблюдават както в основните методики¹⁷, така и в критериите за приемливост¹⁸. Някои държави в момента преразглеждат нивата на сеизмичност, заложили при проектирането на централите им.
- Някои държави¹⁹ вече са въвели насоките за управление на тежки аварии (НУТА)²⁰, докато други не са.
- Някои държави²¹ са започнали оценката на разпоредбите за управление на извънредни ситуации при условия на надпроектни аварии (т.е. аварии, които са възможни, но не са били изцяло взети предвид при проектирането, защото са преценени като твърде малко вероятни) и са набелязали възможности за подобрене.

2.3. Следващият етап: партньорски оценки и валидиране на резултатите

Въз основа на искане на Европейския съвет, Комисията съвместно с националните регулаторни органи реши да извърши партньорска оценка на окончателните резултати от националните оценки на базата на договорената методика²². Затова и окончателните национални доклади, които трябва да бъдат предадени до края на 2011 г., ще трябва да следват определена структура, за да се осигурят максимално съответствие и съпоставимост.

Процесът на партньорска оценка, който трябва да започне в началото на 2012 г., ще осигури допълнителна оценка на националните резултати на европейско равнище, като същевременно гарантира най-висока степен на обективност и неутралност, за да изгради доверие в резултатите.

Процесът ще бъде организиран на два етапа:

- Партньорска оценка, свързана с *хоризонтални* въпроси, сравнение на последователността на националните подходи и констатациите в три основни области: екстремни природни явления, загуба на функциите на безопасност и управление на тежки аварии. Група от старши регулаторни експерти ще проверява съответните раздели на националните доклади.

¹⁷ Например, дали да се извърши пълна сеизмична вероятностна оценка на безопасността или не. Периодично преразглеждани сеизмични вероятностни оценки на безопасността се извършват например във Финландия, Словения и Швейцария — независимо от сравнително ниските или високите нива на сеизмична активност в тези държави.

¹⁸ напр. максимално земно ускорение при определени вероятности.

¹⁹ напр. Белгия, Чешката република, Финландия, Унгария, Румъния, Словения, Испания.

²⁰ НУТА са специфични за всяка площадка процедури, които помагат на операторите да сведат до минимум потенциалното лъчение извън площадката в извънредни ситуации.

²¹ напр. Словения, Испания, Обединеното кралство.

²² Заседание на ENSREG, проведено на 11 октомври 2011 г.

Окончателният доклад ще представя проектозаклученията в основните области, както и разликите в методиката и оценяването.

- *Вертикална* (национална) партньорска проверка, с която се оценяват националните доклади като цяло. Вертикалните партньорски оценки ще се извършват в държавите-членки, за да се улеснят контактите на партньорските екипи със служителите специалисти от регулаторните органи и с операторите, и за да се улесни достъпът до атомните електроцентрали. Резултатите от партньорските оценки по хоризонтални въпроси, както и опитът, събран по време на процеса, ще се използват като изходен материал за националните оценки.

Партньорските екипи за оценка са съставени от експерти по ядрена безопасност от всички държави-членки на ЕС. Съвместният изследователски център на Комисията осигурява административната поддръжка на партньорските оценки.

Националните доклади, докладите за напредъка и резултатите от партньорските оценки ще бъдат публично оповестявани²³.

Комисията ще представи резултатите от партньорските оценки в *окончателен доклад* на заседанието на Европейския съвет на 28—29 юни 2012 г.

2.4. Първоначални констатации от предварителните оценки на сигурността²⁴

Ядрената сигурност има за цел да предотврати умишлени действия, които могат да повредят ядрена инсталация или да доведат до кражбата или разпространението на ядрен материал. Ядрената безопасност²⁵ и ядрената сигурност са тясно свързани. Следователно, не може да се направи цялостна оценка на безопасността на атомни електроцентрали, ако не се направи сходен анализ на аспектите на сигурността. Следователно, настоящата оценка на безопасността обхваща и ядрената сигурност.

Много малко от националните регулаторни органи по безопасността в ЕС носят специфична отговорност за сигурността на атомните електроцентрали. Задълженията по сигурността в държавите-членки са разпределени между различни органи.

Атомните електроцентрали се ползват от сложен и широкообхватен режим на безопасност и неразпространение, усъвършенстван в течение на времето. На международно ниво, режимът на сигурност на атомните електроцентрали е по-слабо развит²⁶. Напоследък обаче въпросите на сигурността станаха предмет на

²³ www.ensreg.eu

²⁴ Този раздел се базира на информация, получена от ad hoc групата за ядрена сигурност на Съвета (AHGNS).

²⁵ Ядрената безопасност съответства на постигането на подходящи условия за експлоатация на атомни електроцентрали, предотвратяване на аварии или смекчаване на последиците от тях, в резултат на което работниците, обществеността и околната среда се предпазват от недопустими радиационни опасности.

²⁶ Например, през десетилетията Международната агенция за атомна енергия разработи широк набор от насоки за безопасност, докато насоките ѝ за сигурност са сравнително оскъдни.

засилено наблюдение в световен мащаб, особено след терористичните атаки от 11 септември 2001 г. в САЩ.

За да се оцени методиката на ядрената безопасност в атомните електроцентрали, Съветът създаде специална група за ядрена безопасност (AHGNS), съставена от експерти от държавите-членки и участие от Европейската комисия. Докладът за напредъка на групата е приложен към настоящото съобщение²⁷ и представя първоначалните ѝ заключения.

Работната програма на AHGNS е разделена на три етапа:

- Събиране на информация, напр. чрез въпросник, разпратен на държавите-членки,
- Обработка на информацията, т.е. определяне на основните области за препоръки относно най-добрите практики и обобщаване на резултатите от въпросника,
- Подготовка на докладите за напредъка и окончателните доклади.

Въпросникът е съсредоточен върху серия от въпроси, свързани с националната правна рамка в областта на ядрената сигурност, общата рамка за национална сигурност, проектните заплахи (риск от непредвидени злоумишлени действия), културата на ядрена сигурност и аварийно планиране. Тъй като държавите-членки не сигнализираха, че са необходими значителни добавки към тези въпроси, междинният доклад е съсредоточен върху тях и върху отговорите по тях. Те показват нужда от подобряване на международното сътрудничество, включително международни мисии за партньорска оценка, за да се проверят нивото и ефективността на мерките за физическа защита на атомните електроцентрали.

Като се има предвид тяхната ангажираност по въпросите на ядрената сигурност, държавите-членки потвърждават амбицията си да се възползват изцяло от съответните международни режими и да ги засилят където е необходимо, но и да разпространяват информация за добри практики на ниво ЕС. Техните отговори подчертават тясната връзка между ядрената безопасност и сигурността, както и пресечните точки между стратегиите за ядрена сигурност и за борба с тероризма. Налице е необходимост от непрекъсната преоценка на ядрената сигурност и адекватността на нейните мерки, системи и концепции в светлината на променящите се заплахи. Докладите показват също така, че има съгласие по въпроса за важността на разработването и прилагането на адекватни процеси за управление на риска и необходимостта да се преодолеят разделенията между съответните общности от експерти.

В контекста на продължаващото разглеждане на въпросите на ядрената сигурност, Комисията ще вземе изцяло предвид констатациите и препоръките на окончателния доклад на AHGNS, който предстои да бъде публикуван през юни 2012 г.

²⁷

Междинен доклад за ядрената безопасност 17061/11 AHGNS 8 ATO 134.

3. УКРЕПВАНЕ НА РЕГУЛАТОРНАТА РАМКА НА ЕС В ОБЛАСТТА НА ЯДРЕНАТА БЕЗОПАСНОСТ

Успоредно с провеждането на изпитванията на аварийни натоварвания, Комисията започна процес на разглеждане на правната рамка на ЕС в областта на ядрената сигурност, основан на предварителните констатации от националните доклади, дискусиите на международно ниво (МААЕ) и мненията на заинтересованите страни. Предварителният анализ на Комисията показва, че националните регулаторни органи са възприели различни подходи към безопасността и използват различни критерии за определяне на подобренията в безопасността.

На базата на тези първоначални наблюдения Комисията вижда потенциал за подобряване на правната рамка на ниво ЕС и на национално ниво в следните области: 1) подобряване на техническите мерки за безопасност и на необходимия надзор, за да се гарантира пълно прилагане, 2) подобряване на управлението и на правната рамка за ядрена безопасност, 3) подобряване на аварийната готовност и реагирането, 4) укрепване на режима на отговорност за ядрена вреда и 5) повишаване на научната и технологичната компетентност. Отправната точка обаче е пълното прилагане на съществуващите правила на ЕС.

3.1. Прилагане на съществуващата правна рамка за ядрена безопасност

Приемането на Директивата за ядрена безопасност²⁸ от Съвета през 2009 г. беше важна крачка напред за режима на ядрена безопасност на ЕС. Тази директива създава широкообхватна и правно обвързваща общностна рамка за ядрената безопасност на ядрените инсталации. Тя определя основни принципи и задължения, които управляват ядрената безопасност в Европейската общност за атомна енергия (Общността, или Евратом). Тя транспонира изискванията на основните международни инструменти, а именно Конвенцията за ядрена безопасност²⁹ и Основите на безопасността³⁰, създадени от Международната агенция за атомна енергия (МААЕ), в общностното законодателство.

Крайният срок за завършване на прилагането на Директивата за ядрена безопасност на национално ниво от държавите-членки беше 22 юли 2011 г. Комисията откри процедура за нарушение срещу дванадесет държави-членки, които не са спазили този срок³¹. Държавите-членки следва да гарантират приоритетното транспониране на директивата, ако това все още не е направено.

²⁸ Директива 2009/71/Евратом на Съвета от 25 юни 2009 година за установяване на общностна рамка за ядрената безопасност на ядрените инсталации (ОВ L 172, 2.7.2009 г., стр. 18—22).

²⁹ INFCIRC/449 от 5 юли 1994 г. Общността и всички държави-членки на ЕС са страни.

³⁰ Основни принципи на безопасността, Серия от стандарти за безопасност на МААЕ № SF-1 (2006 г)

³¹ Австрия, Белгия, Гърция, Дания, Естония, Италия, Кипър, Латвия, Обединеното кралство, Полша, Португалия и Словакия.

3.2. Подобряване на правната рамка за ядрена безопасност

По искане на Европейския съвет Комисията проучва два подхода, целящи подобряването на рамката за ядрена безопасност:

- i) законодателни изменения, които да засилят съществуващата правна рамка на Общността за ядрена безопасност, и
- ii) подобрения в прилагането на съществуващи механизми, както и засилена координация между държавите-членки.

Рамката за ядрена безопасност ще трябва да бъде преразгледана на национално ниво и на ниво Общност в съответствие с принципа за субсидиарност. В международните институции Комисията и държавите-членки ще трябва да работят съвместно, за да гарантират, че промените в международната рамка за ядрена безопасност са съгласувани с националното законодателство и законодателството на Общността.

3.2.1. Технически подобрения и надзор

Съгласно действащото национално законодателство и законодателството на Евратом, главната отговорност за ядрената безопасност се поема от лицензианта (оператора на атомната електроцентрала). Националните регулаторни органи изискват лицензиантите да правят технически подобрения на инсталациите си като последващи мерки след оценки на безопасността, което включва и провежданите в момента изпитвания на аварийни натоварвания. Националните регулаторни органи трябва да обезпечат правилното прилагане на изискваните мерки.

Понастоящем няма общи стандарти или критерии за безопасност за атомните електроцентрали в ЕС.

Предварителните резултати от изпитванията на аварийни натоварвания показват, че няма съгласуваност по отношение на границите на безопасност в атомните електроцентрали в Европа. В зависимост от крайните резултати на изпитванията на аварийни натоварвания в ЕС, както и от наученото от ядрената авария във Фукушима, може да се предвиди валиден за целия ЕС набор от основни принципи и изисквания, както и свързани с него минимални технически критерии в областите на избора на площадки, проектирането, изграждането и експлоатацията на атомни електроцентрали³². Принципите и изискванията на ЕС ще трябва да се отразяват в национални регулаторни дейности и решения и в крайна сметка да бъдат прилагани от операторите на атомни електроцентрали.

Един валиден за целия ЕС набор от критерии за определяне на характеристиките на площадките, изискванията за лицензиране и експлоатационните проверки ще накара операторите да се насочат към най-добрите практики за нови атомни електроцентрали, които предстои да се

³² Съдът на Европейския съюз (Решение С 29/99, Сборник 2002 г., стр. I-11221) признава, че Евратом има споделена компетентност в тези области.

построят в ЕС. Такива изисквания вече съществуват в европейската и международната практика³³. Макар изборът на технически мерки да зависи и от крайните резултати от изпитванията на аварийни натоварвания, те могат да бъдат включени в достиженията на правото на ЕС. Освен това явно са налице основания за разширяването на най-добрите практики, които вече са обхванати от настоящата Директива за ядрена безопасност. Например, международните партньорски оценки, които понастоящем са ограничени само до националната правна и регулаторна рамка, могат да бъдат разширени и да включат проектната и експлоатационна безопасност на атомните електроцентрали³⁴.

Задачата за изготвянето на препоръките за новата европейска система за ядрена безопасност следва да обединява редица участници като националните регулаторни органи, ядрената промишленост и научно-техническата общност, представена например от Европейската мрежа на организациите за техническа поддръжка (ETSON).

3.2.2. Управление на ядрената безопасност

Един от основните уроци от аварията във Фукушима е нуждата да се гарантира действителната независимост на националните регулаторни органи. В ЕС това може да се подкрепи допълнително чрез придаване на категоричност на съответните разпоредби на Директивата за ядрена безопасност³⁵ и чрез определяне на критерии за действителна независимост на националните регулаторни органи. Освен това, Директивата за ядрена безопасност може да уточни минимума на регулаторна компетентност, който националните органи трябва да притежават.

Понастоящем в някои държави-членки регулаторната отговорност е разделена между няколко органа или е предоставена на министерства вместо на един независим орган.

В съответствие с мандата си, ENSREG предоставя на европейските институции препоръки за ядрена безопасност от 2007 г. насам. Време е да се помисли за бъдещата му роля, като се вземе предвид натрупаният досега опит.

Изискванията за прозрачност могат да се доуточнят и да надхвърлят съществуващите общи задължения за информиране на обществеността³⁶ и работниците на операторите на атомни електроцентрали. В съответствие с това от националните регулаторни органи може да се поиска да информират обществеността за причините за регулаторните си решения. Клаузи за поверителност биха защитили информацията от значение за сигурността.

³³ WENRA е изготвила Референтни нива за безопасност на енергийни реактори (2008 г.) като инструмент за разработване на общ подход към хармонизирането на ядрената безопасност и регламентирането ѝ в държавите от ЕС. През 2010 г. WENRA прие цели за безопасност на нови атомни електроцентрали на базата на основните принципи за безопасността на МААЕ. WENRA е мрежа на главните регулаторни органи на държавите от ЕС с атомни електроцентрали и Швейцария, както и на други заинтересовани европейски страни със статут на наблюдатели.

³⁴ Например, експлоатационната безопасност е обект на мисии за партньорска проверка от МААЕ (OSART).

³⁵ Член 5, параграф 2 от нея.

³⁶ Член 8, Директива за ядрена безопасност

3.3. Подобряване на аварийната готовност и реагирането

Действията за предотвратяване, подготовка за и справяне с ядрени и радиологични аварии често се предприемат на национално ниво. На ниво Общност, обаче, съществуват редица правни инструменти и механизми³⁷, както и специфични разпоредби, свързани с ядрени аварии³⁸. В такива случаи могат да се задействат няколко механизма на ниво Общност.

През декември 2010 г. Комисията в тясно сътрудничество с държавите-членки издаде насоки за национална оценка на риска за управлението на бедствия. Държавите-членки доброволно се ангажираха да изготвят и предадат своите оценки на риска до края на 2011 г. Ядрената безопасност и заплахите за общественото здраве са важни елементи на широкообхватната оценка на риска.

За по-добра готовност при ядрена авария и за координация на действията по реагирането може да се създадат планове за трансгранично управление на ядрения риск (като евентуално се включат съседни на ЕС държави). Те трябва да са свързани с подобрена реакция на бедствия и ядрени аварии в Европа. Освен това е важно да се осигури оборудване за спешни мерки (включително тежко оборудване като поддържащи генератори), което при нужда може да се споделя, както и планове за възстановяване на площадките.

След съобщението на Комисията „Към укрепване на реакцията на ЕС при бедствия: ролята на гражданската защита и на хуманитарната помощ“³⁹ се работи за създаването на капацитет на ЕС за спешно реагиране с оборудване от държавите-членки, за установяването на денонощен напълно функциониращ център за реакция при бедствия и за разработването на европейски планове за непредвидени ситуации за основните типове бедствия, включително ядрени. Комисията ще представи предложения за включване на тези елементи в законодателството относно европейския механизъм за гражданска защита.

3.4. Изясняване на въпросите за отговорността за ядрена вреда

Въпросът за отговорността за ядрена вреда в случай на авария е от жизнено значение. Както е посочено в съобщението на Комисията „Енергетика 2020 — Стратегия за конкурентоспособна, устойчива и сигурна енергетика“: „Правната рамка за ядрена безопасност и сигурност ще бъде допълнително подобрена чрез (...) предложение за европейски подход към режимите за отговорност за ядрена вреда“.

³⁷ Това включва Директивата за основните норми за безопасност, Директивата за информиране на широката общественост, Решението за ECURIE (Система на Европейската общност за ранен обмен на информация в случай на радиационна опасност), законодателството за механизма за гражданска защита, както и регламентите за храните и фуражите след аварията в Чернобил и аварията в атомната електроцентрала във Фукушима.

³⁸ Законодателство относно установяване на максимално допустимите нива на радиоактивно замърсяване на храните и фуражите след ядрена авария или друг случай на радиологично замърсяване

³⁹ COM(2010) 600 окончателен.

Договорът за ЕОАЕ⁴⁰ също така предвижда, че държавите-членки „предприемат всички мерки, необходими за улесняване на сключването на застрахователни договори, покриващи ядрени рискове.“

Повечето държави-членки са избрали да се опират на редица международни конвенции (Парижката конвенция/Брюкселската допълнителната конвенция, Виенската конвенция), но други не са страна по никоя от тях. Това води до правен разнобой в рамките на ЕС. Правната съгласуваност в ЕС може да се подобри по две направления: i) защита на жертвите в различни държави-членки, по-специално подобряване на обезщетенията за жертвите в ЕС, независимо от държавата им на постоянно пребиваване, и ii) потенциалното въздействие върху функционирането на вътрешния пазар, особено там, където различната финансова отговорност на операторите може да наруши конкуренцията.

3.5. Подобряване на научната и технологичната компетентност

Комисията стартира „Програма за обучение и информация с наученото от Фукушима“ за следващите 4 години, която се финансира съвместно от ЕС и рамковите програми на Евратом.⁴¹

Целта е да се насърчи осведомеността по въпросите на ядрената безопасност и да се споделят най-добрите практики в управлението на риска между ядрени експерти и политици. Програмата също така ще подобри сътрудничеството между университетите, научните организации, обществените органи и промишлеността, като увеличи ползата от взаимодействието с платформите на ЕС, по-специално Технологичната платформа за устойчива ядрена енергетика (SNE-TP) и Европейския форум за ядрена енергия (ENEF).

По отношение на ядрените изследвания, които предстои да се планират в следващата многогодишна финансова рамка на ЕС („Хоризонт 2020“), все още има нужда от съсредоточаване върху ядрената безопасност, от задържане на експертите по ядрени въпроси в ЕС и от повишаване на компетентността на операторите на атомни електроцентрали и регулаторните органи.

4. МЕЖДУНАРОДНОТО ИЗМЕРЕНИЕ

4.1. Включване на трети държави в оценките на риска и безопасността

4.1.1. Съседни на ЕС държави

Европейската комисия насърчи всички държави, експлоатиращи атомни електроцентрали да проведат възможно най-скоро оценки на риска и безопасността, подобни на тези, които се провеждат в ЕС, за да се подобри ядрената безопасност в световен план.

⁴⁰ Договора за ЕОАЕ, чл. 98

⁴¹ <http://cordis.europa.eu/fp7/euratom-fisshome.html>

Комисията предприе стъпки за разширяване на оценките върху съседни на ЕС държави, които експлоатират или притежават атомни електроцентрали: Швейцария, Руската федерация, Украйна, Армения и Хърватия, както и тези държави, които имат планове за развитието на ядрена енергетика в напреднал етап, а именно Турция и Беларус.

На 23 юни 2011 г. беше договорено общо изявление с гореизброените държави по въпросите на общия подход към изпитванията на аварийни натоварвания. Швейцария и Украйна са интегрирани в процеса на изпитванията на аварийни натоварвания в ЕС, но други страни работят с различни графици. Въпреки това, те споделят общия ангажимент да бъдат проведени оценки на безопасността до края на 2012 г.

ЕС ще продължи да насърчава всички съседни държави да се включат в програмата за изпитвания на аварийни натоварвания и да гарантират, че се полагат всички възможни усилия за създаването на най-добрите условия на ядрена безопасност както в ЕС, така и по границите му.

4.1.2. Сътрудничество с международната агенция за атомна енергия (МААЕ) и Г-8/Г-20

Планът за действие на МААЕ за ядрена безопасност, приет през септември 2011 г. насърчава всички държави-членки на МААЕ да извършат национални оценки на проектирането на атомни електроцентрали срещу специфични за съответните площадки екстремни природни заплахи и да действат съобразно тези оценки. Европейската комисия ще предостави данни на МААЕ за работата ѝ по разработването на методика, която може да бъде използвана в други държави и е готова да съдейства на МААЕ при консултациите или подпомагането на оценките на трети държави в тази област.

Комисията взе активно участие в процеса на Г-8/Г-20 за подготовка на конференцията на министрите на МААЕ през юни 2011 г., която одобри плана за действие на МААЕ за ядрена безопасност. Комисията ще направи всичко възможно, за постигане на още по-голям напредък в тези международни инициативи.

4.2. Предложения за подобрения в световната правна рамка за ядрена безопасност

Събитията във Фукушима подчертаха необходимостта от укрепване на международната правна рамка за ядрена безопасност. Чрез МААЕ основните инструменти, управляващи тази област са международно приети стандарти за безопасност и международни конвенции, по-специално Конвенцията за ядрена безопасност и Конвенцията за оперативно уведомяване при ядрени аварии.

Държавите-членки на МААЕ принципно отчитат необходимостта от преразглеждане на международната рамка за ядрена безопасност, особено на Конвенцията за ядрена безопасност, с цел подобряване на нейната ефективност, управление и прилагане. Комисията възнамерява да даде приноса

си за актуализирането на Конвенцията за ядрена безопасност от името на Европейската общност за атомна енергия⁴².

Конвенцията трябва да бъде актуализирана съобразно най-новите стандарти за безопасност на МААЕ, които трябва да придобият правно обвързваща сила и да бъдат доразвити.

Минимумът, който ЕС следва да се стреми да постигне, е Конвенцията да бъде приведена в съответствие със съществуващата Директива за ядрена безопасност по отношение на обхвата и задълженията. Така преразгледаната Конвенция за ядрена безопасност ще обхваща всички типове ядрени съоръжения и ще предвижда задължителни периодични регулаторни проверки. Преразглеждането следва да включва и критерии за регулаторна независимост и механизми за налагане, например посредничество, помирение и арбитраж.

Разпоредбите на Конвенцията за ядрена безопасност относно аварийната готовност трябва също така да гарантират по-ефективна и по-добре координирана реакция при кризисни ситуации и да осигуряват съгласувана връзка с други международни конвенции⁴³.

4.3. Външно сътрудничество в областта на ядрената безопасност

Подобряването на ядрената безопасност в трети държави е съществена част от работата на Общността от началото на 90-те години. Програмите TACIS и Phare даваха възможност за подпомагане на държави от Централна и Източна Европа и бившия Съветски съюз в продължение на петнадесет години. От 2007 г. насам сътрудничеството в областта на ядрената безопасност беше разширено, за да обхваща и други трети страни съгласно инструмента за сътрудничество в областта на ядрената безопасност (INSC). Съобщението относно външното измерение на енергийната политика⁴⁴ призовава към по-тясно сближаване на международните регулаторни рамки и има за цел да популяризира обвързващи международни стандарти за ядрена безопасност.

Настоящият INSC осигурява подкрепа на трети страни, които са се ангажирали да участват в изпитванията на аварийни натоварвания⁴⁵ и отчита напълно напредъка на текущия процес, когато разглежда по-нататъшното сътрудничество за периода 2012—2013 г. Комисията предложи нов INSC за периода 2014—2020 г. Предложеният нов инструмент трябва да отчете събрания по време на процеса на изпитванията в ЕС опит, а прилагането му да се съобрази с приоритетите, произтичащи от изпитванията на аварийни натоварвания, проведени в съседните държави. Новият INSC трябва да бъде интегриран в широкообхватна и последователна стратегия за сътрудничество в

⁴² Договора за ЕОАЕ, член 101

⁴³ Конвенция за оперативно уведомяване при ядрени аварии (INFCIRC/335 от 18 ноември 1986 г.) и Конвенция за помощ в случай на ядрена авария или радиационна аварийна обстановка (INFCIRC/336 от 18 ноември 1986 г.)

⁴⁴ COM(2011) 539 окончателен, 7 септември 2011 г.

⁴⁵ В програмата за действие на INSC за 2011 г. са включени предложения за проекти за Армения и Украйна.

областта на ядрената безопасност, като се вземат предвид международните дейности в рамките на МААЕ.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВИ

След инцидента във Фукушима ЕС и държавите-членки се ангажираха да извършат широкообхватна оценка на атомните електроцентрали в Европа. Събирайки за пръв път операторите на атомни електроцентрали, националните регулаторни органи и власти и европейските институции, процесът подчерта добавената стойност на координацията и сътрудничеството на ниво ЕС, с цел да се гарантира, че високите стандарти за ядрена безопасност и сигурност на ЕС се поддържат и подобряват, където това е необходимо.

Този процес е още по-важен, като се вземат предвид възрастта на много от реакторите в ЕС и интересът на някои държави-членки и съседни държави към изграждане на нови ядрени капацитети. Очаква се резултатите от изпитванията на аварийни натоварвания да предоставят своевременна, обективна и научно обоснована информация, която ще помогне за укрепване на параметрите на безопасност по отношение на избора на площадки, проектирането, експлоатацията, поддръжката и регулирането на съществуващите и запланираните атомни електроцентрали.

Първите констатации посочват области с потенциал за подобрене както на национално, така и на европейско ниво. Държавите-членки ще решат на национално ниво какви действия да предприемат в отговор на оценките. Комисията приветства стъпките, които някои държави-членки вече правят в тази посока. В настоящото съобщение Комисията очерта някои първоначални ориентири по пътя към укрепването на рамката за ядрена безопасност на ЕС и към подобряването на координацията на съществуващите инструменти и механизми.

Тези първоначални насоки трябва да се преразгледат и да бъдат последвани от мерки с оглед окончателните констатации на изпитванията на аварийни натоварвания. Договорът за ЕОАЕ предлага гъвкава и широкообхватна правна основа за въвеждане на подобрения в законодателството в областта на ядрената безопасност, когато това е необходимо.

Очаква се държавите-членки да предадат на Комисията окончателните си доклади за оценка на риска и безопасността до 31 декември 2011 г. Партньорските оценки ще бъдат извършени от януари до април 2012 г. Комисията ще представи окончателен доклад за изпитванията на аварийни натоварвания на Европейския съвет за заседанието му на 28—29 юни 2012 г., включващ евентуални законодателни инициативи с цел по-нататъшно укрепване на рамката за ядрена безопасност в Европа.

Комисията се ангажира да осигури откритост и прозрачност на целия процес на изпитванията на аварийни натоварвания. Тя ще продължи да работи в тясно сътрудничество с всички заинтересовани страни, включително неправителствени организации и ще представи резултатите от партньорските оценки на открито заседание.

Освен това, преди да внесе законодателни предложения като следствие от провеждането на изпитванията на аварийни натоварвания, Комисията ще проведе публична консултация и ще включи в нея основни заинтересовани страни извън главните експертни групи в ядрената област (т.е. ENSREG, Европейският форум за ядрена енергия (ENEF) и WENRA).

В контекста на сътрудничеството си с трети страни и международни организации в областта на ядрената енергетика, по-специално с МААЕ, ЕС ще сподели натрупания при изпитванията на аварийни натоварвания опит, за да укрепи международния правен и регулаторен режим за ядрена безопасност.