



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 17.10.2013
SWD(2013) 422 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващо документа

Предложение за Директива на Съвета

**за изменение на Директива 2009/71/Евратом на Съвета за установяване на
общностна рамка за ядрената безопасност на ядрените инсталации**

{COM(2013) 715 final}

{SWD(2013) 423 final}

{SWD(2013) 424 final}

{SWD(2013) 425 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващо документа

Предложение за Директива на Съвета

за изменение на Директива 2009/71/Евратом на Съвета за установяване на общностна рамка за ядрената безопасност на ядрените инсталации

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Понастоящем близо 30 % от електроенергията в ЕС се генерира на база ядрена енергия, което представлява около две трети от нисковъглеродната електроенергия в ЕС. Ядрената безопасност е от изключителна важност за ЕС и неговото население. Загубите при една ядрена авария могат да са толкова големи, че биха били потенциално разорителни за цели национални икономики. Ето защо е от съществено значение за обществото и икономиката да се намали рискът от ядрена авария в държава членка на ЕС чрез прилагане на високи стандарти за ядрена безопасност и високо качество на регулаторния надзор. Ядрената авария в японската централа Фукушима през 2011 г. поднови политическия интерес по целия свят към мерките, необходими за осигуряване на надеждни равнища на ядрена безопасност.

Въз основа на мандат, възложен от Европейския съвет през март 2011 г.¹, Европейската комисия (ЕК), съвместно с Групата на европейските регулатори по ядрена безопасност (ENSREG), инициираха комплексни оценки на риска и безопасността на ядрените централи в целия ЕС (така наречените „стрес тестове“). Резултатите показваха наличието на различия между участващите страни в подходите за ядрена безопасност и практиките в ядрената енергетика².

В предоставения от Европейския съвет мандат бе включено искане към Комисията да преразгледа съществуващата правна и регулаторна рамка за безопасността на ядрените инсталации и да предложи евентуално необходими подобрения. Евентуалните законодателни предложения трябва да са съобразени с изводите от стрес тестовете и поуците от ядрената авария във Фукушима, както и с резултатите от откритото обществено обсъждане и становищата на заинтересованите страни. Обсъждането показва, че значително мнозинство от хората поддържат засилването на нормативната уредба на ЕС в тази област.

В настоящата оценка на въздействието са взети предвид горепосочените фактори, обуславящи предизвикателството да се осигурят достатъчни равнища на ядрена безопасност в ЕС. В оценката са определени общите и специфичните цели за засиленото предотвратяване и ограничаване на последствията от ядрени аварии.

¹ Заключение на Европейския съвет, EUCO 10/1/ 11

² Peer Review Report – Stress Tests performed on European nuclear power plants, 25 April 2012 (Доклад за партньорски проверки — Стрес тестовете, проведени в европейски ядрени централи, 25 април 2012 г.), <http://www.ensreg.eu/node/407>

Анализирани са няколко варианта за политика, като се започне с вариант за запазване на сегашното положение и се стигне до вариант за дълбоки реформи. Всеки вариант е оценен по отношение на неговите предполагаеми въздействия по отношение на безопасността, околната среда, както и неговите икономически и социални въздействия.

Избраният вариант е за изменение на съществуващата *Директива 2009/71/Евратом на Съвета за установяване на общностна рамка за ядрената безопасност на ядрените инсталации*³ („Директивата относно ядрената безопасност“), чрез засилване на съществуващите и въвеждане на нови общи принципи и изисквания за ядрена безопасност, допълнени с хармонизирани критерии на Евратом за ядрена безопасност и процедури за проверка на тяхното прилагане на национално равнище. Този вариант предвижда също и по-голяма независимост на регулаторите, както и увеличена публична прозрачност относно дейността на ядрената енергетика и регулаторите. Някои от основните мерки по предпочетения вариант могат да бъдат изпълнени незабавно, но за други е необходимо да бъдат технически разработени, с участието и на държавите членки.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Аварията в ядрената централа Фукушима-1 предизвика значителни вреди за околната среда, както и икономически и социални щети и предизвика загриженост за възможните последствия за здравето на засегнатото население в Япония. При все че аварията бе причинена от земетресение и цунами с изключителна сила, проучванията на причините за аварията показват наличието на редица предвидими фактори, чието комбинирано въздействие доведе до катастрофален резултат. Анализът на ядрената авария във Фукушима показва наличието на значими и често срещани се технически проблеми, както и повтарящи се институционални слабости, подобни на вече разгледаните при оценките на аварията на централите в Три Майл Айленд и Чернобил отпреди няколко десетилетия. Тази най-неотдавнашна ядрена авария още веднъж подкопа общественото доверие в безопасността на ядрената енергия; при това в момент, когато използването на ядрената енергия се обсъжда като възможен вариант за задоволяване на глобалните енергийни потребности по устойчиво развит начин.

В ЕС има 132 работещи реактора — около една трета от общо 437 работещи реактори в света. Много от ядрените централи в ЕС са изградени преди три до четири десетилетия и се базират на проекти и разпоредби за безопасност, които оттогава насетне непрекъснато са актуализирани. През май 2011 г. бяха инициирани стрес тестове, за да се оцени доколко досегашните запаси по отношение на безопасността са достатъчни за да издържат на различни непредвидени събития. Резултатите показват различни предимства и слабости при всичките ядрени централи, включително и ясно очерталата се необходимост да бъдат приложени редица мерки в централите за подобряване на тяхната устойчивост срещу вътрешни и външни опасности. Тестовите показаха също наличието на значителни различия в националните подходи за оценка на надпроектните аварии, поради което е трудно или невъзможно да се направи адекватна оценка на съществуващите понастоящем равнища на безопасност. Например, в някои случаи рискът от земетресение не е бил отчетен в първоначалните проектни основи, а е бил включен в разглеждането чак на по-късен етап, и/или е бил недооценен. Междувременно са разработени нови видове подход за оценка на сеизмичните

³ ОВ L 172, 2.7.2009 г.

опасности и рискове, но не всички оператори са направили преоценка на съответните площадки и сеизмични рискове с модерни методики, данни и критерии.

3. СПЕЦИФИЧНИ ВЪПРОСИ, ПО КОИТО ТРЯБВА ДА БЪДАТ ВЗЕТИ МЕРКИ

Въз основа на различните източници на експертни познания, като например съответните инициативи на Международната агенция за атомна енергия (МААЕ) и Асоциацията на западноевропейските ядрени регулатори (WENRA), както и въз основа на поуците от проведените в ЕС стрес тестове и от проучванията на аварията във Фукушима, са определени ключови области за подобряване на ядрената безопасност. Тези проблемни области са свързани с технически въпроси (по-специално избора на площадка и проектирането на централата), с регулаторния надзор, с аспекти във връзка с управлението на ядрената безопасност (независимост на регулатора и прозрачност), както и с въпросите относно аварийната готовност и действията при аварии.

- Технически въпроси
- Въпроси във връзка с регулаторния надзор
- Въпроси във връзка с независимостта на регулатора
- Въпроси във връзка с прозрачността
- Аварийна готовност и действия при аварии

Основните слабости, които бяха установени, включват празнотите при осигуряването на цялостно и прозрачно определяне и управление на ключови въпроси от областта на безопасността, липсата на прилагане на важни мерки за безопасност и липсата на последователен подход на държавите членки за съвместно регулиране на ядрените рискове, въпреки техния трансграничен характер.

В настоящата нормативна уредба на Евратом в областта на ядрената безопасност, по-специално в *Директивата относно ядрената безопасност*, е формулирана правно обвързваща рамка на Евратом въз основа на международно признати общи принципи и задължения. Но тъй като обхватът на тази директива включва само споменатите общи принципи, нейната главна слабост е, че тя не включва средства за решаване по достатъчно подробен начин по техническите въпроси на безопасността, възникнали във връзка с ядрената авария във Фукушима и установени по време на стрес тестовете. Освен това, сегашните разпоредби на директивата не изглеждат достатъчни и по отношение на независимостта на националните регулаторни органи. Също така, стрес тестовете показват, че е необходимо да бъдат засилени механизмите за сътрудничество и координация между всички участващи страни, носещи отговорност за ядрената безопасност, например под формата на партньорски проверки. Настоящите разпоредби на директивата по отношение на прозрачността също би могло да бъдат допълнително засилени. Освен това, следва да бъде разгледан и въпросът за адекватната вътрешна аварийна готовност и действията при авария.

Без да се подценява ролята на стрес тестовете за подобряване на ядрената безопасност в ядрените централи в ЕС, тяхната слабост е свързана с необвързващия им характер. Бидейки доброволна и еднократна проява, те не гарантират цялостно прилагане и редовно актуализиране на определените мерки.

В рамките на МААЕ са разработени и възприети принципи за безопасност, стандарти и международни конвенции⁴ по въпросите на ядрената безопасност. Но тези стандарти за безопасност не са правно обвързващи, а международните конвенции са правно обвързващи, но не са принудително приложими. Предимство на нормативната уредба на Евратом е, че тя има силни и ясни механизми, уреждащи нейното транспониране и прилагане. След събитията във Фукушима, членуващите в МААЕ държави по принцип признават необходимостта от увеличаване на ефективността, управленската роля и принудителната приложимост на международната нормативна уредба в областта на ядрената безопасност.

4. ПРАВОМОЩИЯ В РАМКИТЕ НА ЕВРАТОМ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

Всяко евентуално изменение на нормативната уредба следва да надгражда и усилва подхода на съществуващата Директива относно ядрената безопасност. Правното основание продължава да е текстът на членове 31 и 32 от Договора за Евратом.

Евентуалното предложение за преразглеждане следва да е насочено към още по-голямо засилване на ролята и независимостта на компетентните регулаторни органи, тъй като е ясно, че само силни регулатори, разполагащи с всички необходими правомощия и гаранции за независимост могат да упражняват надзор и да осигуряват безопасна експлоатация на ядрените инсталации в ЕС. Като се имат предвид потенциалните трансгранични въздействия на ядрените аварии, следва да се насърчават сътрудничеството и споделянето на информация между регулаторите.

Също така, като се имат предвид големите последици от евентуална ядрена авария и особено необходимостта от информиране на обществеността при такова събитие, от съществено значение е да бъде възприет подход към въпросите на прозрачността, който да обхваща целия ЕС. Това може да осигури, независимо от държавните граници, добро информиране по всички съответни въпроси във връзка с ядрената безопасност и еднакво равнище на прозрачност и предоставяне на информация в рамките на ЕС.

Стрес тестовете в Европа потвърдиха, че продължават да съществуват не само различия между държавите членки по отношение на осигуряването на цялостно и прозрачно определяне и управление на ключовите въпроси на безопасността, но и значителни празноти. В засилената нормативна уредба в рамките на Евратом били могло да бъде включен и набор от технически разпоредби със степен на подробност, подходяща за един рамков правен инструмент. Тези разпоредби следва да осигуряват общ подход на ЕС за ядрената безопасност.

Опитът от ядрената авария във Фукушима и ценните изводи, направени въз основа на стрес тестовете, ясно показват, че наличието на силна и прозрачна система за мониторинг (включително с партньорските проверки) представлява съществен елемент при осигуряването на реално и непрекъснато прилагане на всеки един режим на безопасност.

В съответствие с принципа на пропорционалност, предвижданите изменения не надхвърлят необходимото за постигането на поставените цели. Също така, поради различните ситуации в държавите членки следва да бъде определен гъвкав и пропорционален подход по отношение на степента на приложимост. Следва да бъде предвиден механизъм за разработване на технически критерии за ЕС като цяло, при

⁴ По-специално Конвенцията относно ядрената безопасност (INFCIRC/449 от 5 юли 1994 г.)

специално съобразяване с принципа на пропорционалност, в който механизъм пълноценно да бъдат използвани знанията и практическият опит на експертите от държавите членки.

5. Цели

Общи цели

- Да се защитават работниците и населението от опасности, произтичащи от йонизиращите лъчения от ядрените инсталации, чрез постигането на добри експлоатационни условия, предотвратяване на аварии и ограничаване на последствията от аварии;
- Да се поддържа и насърчава непрекъснато подобряване на ядрената безопасност и нейното регулиране на равнището на Евратом;

Специфични цели

- Непрекъснато подобряване на общата архитектура на ядрената безопасност (например чрез засилване на съществуващите / въвеждане на нови общи принципи и изисквания за ядрена безопасност);
- Непрекъснато подобряване на специфичната архитектура на ядрената безопасност (например чрез допълване на гореспоменатите принципи и изисквания на Евратом за ядрена безопасност);
- Непрекъснато подобряване на методиките за оценка на ядрената безопасност (например чрез насърчаване на последователно и широкообхватно използване на отчитащи риска методи за анализ при вземане на решения);
- Да се осигури сътрудничество и координация между всички участници, носещи отговорност по технически въпроси на ядрената безопасност, включително чрез партньорски проверки;
- Да се засили ролята на националните регулаторни органи;
- Да се засили реалната независимост на националните регулаторни органи;
- Да се увеличи прозрачността в областта на ядрената безопасност;
- Да се подобри организацията на аварийната готовност и на действията при авария.

6. ВАРИАНТИ ЗА ПОЛИТИКА

НУЛЕВ ВАРИАНТ ЗА ПОЛИТИКА

- Запазване на сега съществуващата рамкова директива на Евратом (Директивата относно ядрената безопасност) без изменения.
- Използване на съществуващия механизъм за сътрудничество между Европейската комисия и държавите членки за изпълнение чрез ENSREG на мерки, произтичащи от процеса на провеждане на стрес тестове.

ВАРИАНТ ЗА ПОЛИТИКА № 1

- Законодателно действие (приемане на правно обвързващ акт) на равнището на Евратом.

- Изменение на Директивата относно ядрената безопасност чрез засилване на съществуващите принципи и изисквания (например във връзка с ролята и независимостта на националните регулаторни органи, както и във връзка с прозрачността) и добавяне на нови (например във връзка с вътрешната аварийна готовност и действията при авария, както и във връзка с избора на площадка, проектирането, строителството и експлоатацията на ядрените инсталации).
- Използване на съществуващия механизъм за сътрудничество между Европейската комисия и държавите членки за изпълнение чрез ENSREG на мерки, произтичащи от процеса на провеждане на стрес тестове.

ВАРИАНТ ЗА ПОЛИТИКА № 2

ПОДВАРИАНТ № 2.1

- Законодателно действие (комбинация от приемане на правно обвързващ акт и формулиране на правно необвързващи актове) на равнището на Евратом.
- Изменение на Директивата относно ядрената безопасност чрез засилване на съществуващите / въвеждане на нови общи принципи и изисквания (както във ВАРИАНТ ЗА ПОЛИТИКА 1) плюс въвеждане в директивата на мандат за Европейската комисия да подкрепи прилагането на тези общи принципи и изисквания чрез разработване на правно необвързващи критерии на Евратом за ядрена безопасност (под формата на препоръки на Европейската комисия).
- Тези критерии на Евратом за ядрена безопасност биха били разработени в тясно сътрудничество с експерти от държавите членки.

ПОДВАРИАНТ № 2.2

- Законодателно действие (комбинация от приемане на правно обвързващ акт и специфициране на правно необвързващи актове) на равнището на Евратом.
- Изменение на Директивата относно ядрената безопасност чрез засилване на съществуващите / въвеждане на нови общи принципи и изисквания (както във вариант за политика № 1) плюс въвеждане в директивата на мандат за Европейската комисия допълнително да уточни общите принципи и изисквания чрез разработване на правно обвързващи критерии на Евратом за ядрена безопасност (под формата на регламенти на Европейската комисия).
- Тези критерии за ядрена безопасност биха били разработени в тясно сътрудничество между експертни работни групи, като например ENSREG и WENRA, и експерти на Европейската комисия. Впоследствие те ще бъдат приети чрез процедура на „комитология“, за която ще е необходим принос от всички държави членки.

ВАРИАНТ ЗА ПОЛИТИКА № 3

- Законодателно действие (приемане на правно обвързващ акт) на равнището на Евратом.
- Създаване на регулаторна агенция по ядрена безопасност към Евратом, която да администрира и допълнително да развива нормативната уредба (*acquis*) на Евратом в областта на ядрената безопасност, както е разработена по вариант за политика № 2, под надзора на Европейската комисия, и със следната мисия:

- Да насърчава прилагането на най-високи общи стандарти за безопасно електропроизводство на база ядрена енергия в ЕС.

- Да съдейства на Европейската комисия за разработването на хармонизирани изисквания / стандарти / критерии за ядрена безопасност, които да бъдат включени в предложения за ново законодателство на Евратом в областта на ядрената безопасност; да провежда инспекции за мониторинг на правилното прилагане на нормативната уредба; да разработва система на Евратом за сертифициране на стандартни проекти за ядрени инсталации; да разработи единно съдържание на лицензия и единна лицензионна процедура, да се намесва в случай на ядрени аварии или инциденти; да формулира становища и препоръки до Комисията по въпроси от областта на ядрената безопасност; да събира и анализира данни за по-нататъшно подобряване на ядрената безопасност.

7. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

Таблица 1 — Сравнение на вариантите за политика и техните въздействия (обобщение)

Вариант за политика	Въздействие върху безопасността	Разходи за спазване на изискванията от операторите (отнесени към реакторен блок)	Регулаторни разходи и административно натоварване за държавите членки (отнесени към реакторен блок годишно)	Въздействие върху околната среда	Трудова заетост в европейския ядрено-енергиен сектор	Финансова достъпност на енергията
0	Много малка вероятност за намаление на рисковете	В интервала: ~ 30-200 милиона евро	~ 3 милиона евро В интервала: ~ 1-4 милиона евро	Много малка вероятност за намаление на рисковете	~500 000 души	Голяма
1	Само някои подобрения на безопасността	В интервала: ~ 30-200 милиона евро	≤5 милиона евро	Няма значително намаление на риска	~500000 + ~500 души	Голяма
2	Значителни подобрения на безопасността, поне за някои ядрени централи в някои държави членки	≥ 200 милиона евро	≤5 милиона евро	Значителни подобрения, поне за някои ядрени централи в някои държави членки	~500000 + ~500 + ~500 души	~Голяма
3	Значителни подобрения на безопасността, поне за някои	≥ 200 милиона евро	≤5 милиона евро	Значителни подобрения, поне за някои ядрени централи в някои държави	~500000 + ~500 + ~500 + ~250 души	~Голяма

	ядрени централи в някои държави членки			членки		
--	--	--	--	--------	--	--

8. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Вариант за политика № 1 дава някои положителни ефекти върху ядрената безопасност, във връзка с въвеждането на допълнителни правно обвързващи и принудително приложими правила (при все, че те са само на равнището на общи принципи и изисквания). От друга страна, вариантите за политика № 2 и № 3 вероятно ще доведат до значителни допълнителни подобрения на безопасността на ядрените централи в ЕС, чрез приемането на критерии на Евратом за ядрена безопасност, които биха осигурили обективни и проверими реперни показатели за безопасността. В сравнение с нулевия и първия варианти за политика, допълнителните разходи при вариантите за политика № 2 и № 3 в размер на поне около 200 милиона евро за реакторен блок в рамките на следващите около 5-10 години изглеждат приемливи, особено ако бъдат сравнени с евентуалните разходи при ядрена авария.

Вариант за политика № 3 отива по-далеч и изисква значителни промени в организационното устройство на Комисията и на настоящата архитектура на Евратом в областта на безопасността. Тъй като при този вариант са необходими значителни промени в културата на безопасност и архитектурата на ядрената безопасност в държавите членки, понастоящем той не може да се счита за реалистичен вариант за постигане на незабавни подобрения на ядрената безопасност.

Що се отнася до Вариант за политика № 2, подвариантите с номера 2.1 и 2.2 изцяло съответстват на целите, посочени в раздел 5. Най-ефективен би бил един изцяло обвързващ подход, както е в подвариант № 2.2. Но предимството на подвариант № 2.1 е, че от една страна включва изискване за прилагането на общите принципи и изисквания, а от друга страна дава възможност за по-гъвкав подход на държавите членки при спазването на препоръчаните от Евратом критерии за ядрена безопасност. Този подвариант би дал възможност да се натрупа опит по практическото прилагане на тези критерии и да се реагира по-бързо на техническите новости. Също така, като се следва подход за напредване с последователни стъпки, би било възможно да се извлекат поуки от натрупания опит и в по-следващ етап препоръчителните критерии да бъдат превърнати в правно обвързващи критерии. В заключение, препоръчва се да бъдат разгледано възможното приемане на вариант за политика № 2.1. или № 2.2.