

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 26.11.2008
SEC(2008) 2893

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Придружителен документ към

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА (Евратом)

за създаване на Общностна рамка за ядрена безопасност

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2008) 790 окончателен}
{SEC(2008) 2892}

1. КОНСУЛТАЦИИ И ЕКСПЕРТНИ ОЦЕНКИ

Оценката на въздействието се отнася до планова позиция 2008/TREN/003 от работната програма — *Преработено законодателно предложение относно ядрената безопасност*. Тя придружава преработеното предложение за Директива на Съвета относно създаване на Общностна рамка за ядрена безопасност, която цели започване отново на процеса на установяване на обща рамка на ЕС относно ядрената безопасност чрез замяна на предложената директива за определяне на основни задължения и общи принципи за безопасността на ядрените инсталации¹, представена от Комисията през 2003 г.

Новото предложение е резултат от обширен и продължителен процес на консултации, започнал през 2004 г. по време на ирландското председателство на Съвета. Впоследствие Работната група по ядрена безопасност на Съвета (WPNS), Групата на високо равнище за ядрена безопасност и управление на отпадъците (HLG) и Европейският форум за ядрена енергия продължиха работата по този въпрос.

Процесът на консултиране, който започна през 2004 г., имаше за резултат основна преработка на подхода, възприет в предложението от 2004 г. за директива относно безопасността, което навремето се сблъска с блокиращо малцинство от държави-членки. Основните аргументи срещу предложението бяха твърде подробните задължителни правни предписания както и съмненията дали предложението ще спазва изцяло принципа на субсидиарност.

Преработеното законодателно предложение относно ядрената безопасност се основава на: а) техническата работа на Западноевропейската асоциация за ядрено регулиране (WENRA), завършена през 2006 г. за съществуващи ядрени инсталации с участието на всички регулаторни органи по ядрена безопасност; б) принципа, че само силни и независими регулаторни органи могат да гарантират продължаващата безопасна експлоатация на атомни електроцентрали в ЕС; в) приемането в европейското законодателство на принципите на съществуващите основни международни инструменти, а именно Конвенцията за ядрена безопасност², и работата по безопасността, извършена от Международната агенция за атомна енергия (МААЕ), и особено нейните основополагащи принципи за безопасност³. В допълнение, техническата информация в подкрепа на основните принципи, предложени в преработения проект за Директива на Съвета за създаване на Общностна рамка за ядрена безопасност, беше предоставена в резултат от дейността на различни експертни групи, занимаващи се с въпроси на ядрената безопасност.

Европейският парламент постоянно подкрепяше създаването на европейско законодателство за ядрената безопасност, с което да се установят контролни нива, както се посочва от години в негови доклади⁴. В допълнение, както е отразено в заключенията на 2-я Европейски форум за ядрена енергия, промишлеността сега е твърд привърженик на законодателство на ЕС относно ядрената безопасност.

¹ Първоначално предложение на Комисията от 2003 г. (референтен док. COM 2003/32 окончателен) и преработена версия от 2004 г. (референтен док. COM (2004)526 окончателен)

² IAEA INFCIRC 449 от 5 юли 1994 г.

³ Фундаментални принципи на МААЕ за безопасност: Fundamental safety principles, поредица „IAEA Safety Standard“, № SF-1 (2006 г.).

⁴ Последните бяха докладът Maldeikis по случай 50-годишнината на Договора за Евратом (референтен док. A6-0129/2007) и докладът Reul относно конвенционалните енергийни източници (референтен док. A6-0348/2007).

Накрая, за целите на завършването на оценката на въздействието беше създадена ръководна група с участието на представители на всички заинтересовани служби на Комисията.

Проектът на оценката на въздействието беше представен за оценяване от Съвета за оценка на въздействието, който издаде своето първоначално становище на 9 септември 2008 г., последвано от окончателно становище на 14 октомври 2008 г. по повторно представен преработен документ. Окончателното становище на Съвета за оценка на въздействието беше взето предвид изцяло.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Подновеният интерес към ядрената енергия, изразен от редица държави-членки, с перспективата за многобройни удължавания на експлоатационния срок на съществуващи АЕЦ и построяване на нови, превръща това преработено предложение в особено актуално. Очевидно е, че действието на радиационните инциденти се простира отвъд границите с потенциални последици за здравето на работниците и на населението като цяло, а също и с широкообхватни икономически последици за енергетиката. Тъй като защитата на гражданите на ЕС е една от основните политически цели на ЕС, една правна рамка, целяща постигането, запазването и постоянното повишаване на ядрената безопасност и нейното регулиране в Общността, както и засилването на ролята на регулаторните органи в държавите-членки, би гарантирала допълнителна защита за гражданите на ЕС.

Приемането от обществеността е предпоставка за по-нататъшното развитие на ядрената енергетика и досега Общността последователно действаше за повишаване на ядрената безопасност, но все още липсва общностна правна рамка за въвеждане на общи стандарти за безопасност на новите и съществуващите ядрени инсталации в ЕС. Общността трябва да обърне обаче подобаващо внимание на безпокойството на европейските граждани относно безопасността на ядрените инсталации. Едно от основните заключения на свързаното с ядрената безопасност анкетно проучване⁵ през 2007 г. беше, че европейците като цяло имат доста добри познания по въпроси на ядрената енергетика и особено дали в техните държави има или не АЕЦ, но те се чувстват незапознати с проблема за ядрената безопасност (в обхвата от 56 % до 90 %).

3. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ ЗА ДЕЙСТВИЕ ОТ СТРАНА НА ЕС

Компетенцията на Общността да въвежда основни стандарти за безопасност на равнището на ЕС е изрично регламентирана в Договора за Евратом. Съгласно член 2, буква б) от Договора: *„За изпълнение на своята задача, Общността, както е предвидено в настоящия договор... установява еднообразни стандарти за безопасност за защита на здравето на работниците и населението и осигурява тяхното приложение.“* Във втори дял, глава 3 „Здраве и безопасност“ се съдържат множество подробни разпоредби, предназначени за установяване, въвеждане и прилагане на основните стандарти, упоменати в член 2, буква б) от Договора за Евратом. Глава 3 от Договора за Евратом беше използвана главно за целите на радиационната защита до признаването от Съда на Европейските общности на неразривната връзка между радиационната защита и ядрената безопасност и на компетенцията на Общността в областта на ядрената безопасност (в своето решение по

⁵ Специално проучване „Евробарометър“ № 271 „Европейците и ядрената безопасност“, събиране на данни през октомври—ноември 2006 г., публикуване 2007 г. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_271_en.pdf

дело С-29/99⁶ Съдът заяви, че „не е уместно, с цел определяне на компетенциите на Общността, да се извършва изкуствено разделение между защитата на здравето на населението и безопасността на източниците на йонизиращо лъчение.“). Следователно, с това решение се признава фактът, че съществуващите стандарти за безопасност, целящи защита на здравето на работниците и населението от опасностите, възникващи от източници на йонизиращо лъчение, трябва да бъдат допълнени от стандарти за безопасност на ядрените инсталации. Техническата компетенция на националните органи, отговарящи за безопасността, не изключва правото на Общността за законодателство в тази област.

4. ИЗТОЧНИЦИ ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Оценката на въздействието актуализира изготвената през 2003 г. оценка на въздействието във връзка с първоначалното предложение за ядрената безопасност⁷, като за нейна техническа основа служат заключенията и препоръките в заключителния доклад на WPNS⁸, одобрени от работната група „Атомни въпроси“ на Съвета (WPAQ) на 13 декември 2006 г. и допълнени с констатациите в докладите на подгрупите на WPNS⁹.

В този контекст особено внимание следва да се обърне на дейността, извършвана в рамките на WENRA — организация, включваща ръководителите и високопоставени служители на органите за ядрено регулиране от 17 европейски държави¹⁰, чийто членове определиха множество общи контролни нива за безопасност на ядрени реактори с оглед да се уеднаквят националните изисквания до 2010 г.

Второ, оценката на въздействието се основава на задълженията и изискванията на Конвенцията за ядрена безопасност на МААЕ, която представлява международно призната платформа за развитие на ядрената безопасност, както и на фундаменталните принципи за безопасност на МААЕ. Конвенцията не съдържа подробни технически правила; тя създава обаче прецизна правна рамка, целяща непрекъснато подобряване на безопасността. Евратом и всички държави-членки на ЕС са страни по Конвенцията за ядрена безопасност. Фундаменталните принципи на МААЕ представляват рамка от практики, на които се основават националните изисквания за безопасност, за чието подобряване държавите-членки направиха значителен принос.

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

При оценката на въздействието бяха разгледани **четири варианта на политика**:

- *Вариант 0 на политиката* се състои в това съществуващото положение да остане непроменено;
- *Вариант 1 на политиката* предвижда изработването на законодателство на Общността за въвеждане на общи стандарти за безопасност на съществуващите ядрени инсталации;

⁶ Комисия на Европейските общности с/у Съвета на Европейския съюз (Дело С-29/99).

⁷ Док. 15475/2/06 REV 2 ADD 1 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15475-re02ad01.en06.pdf>) док. 15475/2/06 REV 2 ADD 2 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15475-re02ad02.en06.pdf>) док. 15475/2/06 REV 2 ADD 3 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15475-re02ad03.en06.pdf>)

⁸ Включени в док. COM 2003/32 окончателен.

⁹ Док. 15475/2/06 REV2 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15475-re02.en06.pdf>)

¹⁰ Белгия, България, Чешка република, Финландия, Франция, Германия, Унгария, Италия, Литва, Нидерландия, Румъния, Словакия, Словения, Испания, Швеция, Швейцария и Обединеното кралство.

- *Вариант 2 на политиката* се състои в изработването на законодателство на Общността, което определя само обща рамка, целяща постигане и поддържане на високо уеднаквено ниво на ядрена безопасност в цялата Общност чрез прибягване към широко признати принципи за ядрена безопасност; последващите мерки за изпълнение ще бъдат подготвени в HLG;
- *Вариант 3 на политиката* се основава на набор от международно признати принципи за ядрена безопасност (подход, предложен от вариант 2), допълнен с допълнителни изисквания за безопасност на нови ядрени реактори, които държавите-членки се насърчават да разработят в съответствие с принципа за непрекъснато повишаване на безопасността, на базата на нивата за безопасност, разработени от WENRA и в тясно сътрудничество с HLG¹¹, включваща високопоставени представители на органите за регулиране и безопасност от всички държави-членки на ЕС.

6. СРАВНЕНИЕ МЕЖДУ ВАРИАНТИТЕ — ПРЕДЛОЖЕНО ДЕЙСТВИЕ НА ЕС

Оценката на вариантите показва, че най-ефективното решение за създаване на правна рамка на Общността относно ядрената безопасност е това, предвидено с **вариант 3 на политиката**. Следователно, базовият подход на преработеното сегашно предложение за директива е Общността да установи само набор от общи принципи в областта на ядрената безопасност, които вече са включени в Конвенцията за ядрена безопасност на МААЕ (повишаване на ролята на националните регулаторни органи, главна отговорност на притежателя на лицензията за безопасност под контрола на регулаторния орган, подсилване на независимостта на регулаторния орган, осигуряване на висока степен на прозрачност по въпроси, свързани с безопасността на ядрени инсталации, прилагане на системи за управление, редовен надзор за безопасност, наличие на експертни познания от областта на ядрената безопасност, приоритет на безопасността), допълнени с още изисквания за безопасност на нови ядрени реактори, които държавите-членки се насърчават да разработят в съответствие с принципа за непрекъснато повишаване на безопасността, на базата на нивата за безопасност, разработени от WENRA и в тясно сътрудничество с HLG. Въз основа на десетте принципа за регулиране на ядрената безопасност, приети от групата HLG, тя ще се превърне в център за сътрудничество между регулаторните органи, отговарящи за безопасността на ядрените инсталации в държавите-членки, и ще допринесе за развитието на правната рамка на ЕС относно ядрената безопасност.

Държавите-членки са задължени да спазват основополагащите принципи на МААЕ за безопасност, както и включените в Конвенцията за ядрена безопасност задължения и изисквания.

7. ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ

Предвид на възобновения интерес към ядрената енергия в Европа и другаде, от важно значение е да се поддържа високо равнище на ядрена безопасност в рамките на ЕС и да се въведе набор от задължителни правила и общи стандарти на ЕС за безопасност. С обявеното напоследък изграждане на нови АЕЦ в ЕС, правилата за сближаване на равнището на ЕС стават дори още по-необходими с цел подкрепа за държавите-членки в техните усилия за хармонизиране на практиките относно безопасността. Въпреки съществуването на презгранични рискове при експлоатацията на ядрени инсталации,

¹¹ Създадена с Решение 2007/530/Евратом на Комисията от 17 юли 2007 г. (ОВ L 195 , 27.7.2007 г.)

досега осъществената стандартизация на международно равнище е само в ограничен размер.

В тази рамка, фундаменталната **добавена стойност** на избрания вариант на политика се състои в това, че една задължителна законодателна рамка на ЕС, определяща базови задължения и общи принципи относно безопасността на ядрените инсталации, би довела до постигане на целта за достигане, поддържане и постоянно повишаване на ядрената безопасност в Общността — резултат, чието осъществяване на национално равнище не би било така ефективно. Явно предимство на този подход е и увеличената регулаторна сигурност на равнището на Общността. Следователно, съгласно институционалните разпоредби на Договора за Евратом, Евратом разполага със свои собствени механизми, за да осигури съответствието на националните законодателства на държавите-членки с разпоредбите на директивата, като по този начин упражнява ролята си да следи за точното прилагане на действащото право на Общността. Освен това, следва да се изтъкне, че законодателството на ЕС предоставя права и задължения не само на властите във всяка една държава-членка, но и на отделните лица и предприятията. Властите във всяка една държава-членка са отговорни за транспониране на законодателството на ЕС в националното законодателство и за неговото правилно прилагане, като трябва да гарантират правата на гражданите по това законодателство.

При отсъствието на правна рамка на ЕС, Конвенцията за ядрена безопасност на МААЕ би следвало да е приложима за държавите-членки. Членството в Конвенцията за ядрена безопасност на МААЕ обаче е само на доброволна основа, тъй като тази конвенция представлява инструмент за стимулиране, така че нейното неспазване не може да има за последица каквито и да били санкции. Конвенцията не е предназначена да осигури спазването на задължения от страните по нея чрез контрол и санкции, а се основава на техния общ интерес за постигане на по-високо равнище на безопасност, което ще се развива и насърчава чрез редовни срещи на страните. От членството произтичат два основни ангажимента за всяка договаряща се страна: да подготви национален доклад и да го предостави за преглед, както и да представи своя национален доклад за партньорска оценка от другите договарящи се страни.

С изработването на законодателството на ЕС въз основа на принципите на Конвенцията за ядрена безопасност и с възползването в пълен размер от вече извършената работа от МААЕ в определянето на основополагащите принципи за безопасност се взема предвид международният напредък в областта на ядрената безопасност и на европейското гражданско общество се предлага възможност за по-активно участие в тази област.

Последно, предложението цели също така да се подсили ролята и независимостта на националните регулаторни органи, като се разчита на тяхната компетентност, а не толкова на подход „отгоре надолу“, както в първоначалното предложение относно ядрената безопасност. Увеличава се и ролята на националните органи в прилагането на договорените мерки — решение, което е в пълно съответствие с принципа на субсидиарност.

8. СУБСИДИАРНОСТ

Държавите-членки на ЕС вече приложиха мерки, които им позволяват да достигнат по-високо равнище на ядрена безопасност в рамките на ЕС. Все още обаче на равнището на Общността не са въведени общи правила в областта на ядрената безопасност поради различията в историческото развитие, правната рамка, вида и броя на реакторите и различните подходи за регулиране, макар че това би довело до по-нататъшно подобрене на ядрената безопасност, което не би могло да се постигне само с мерки на национално равнище.

В новото предложение подходът „отгоре надолу“ на предложението от 2003/2004 г. се обръща в подход „отдолу нагоре“, тъй като с оглед на безопасността на новите ядрени реактори, държавите-членки се насърчават да разработят допълнителни изисквания за безопасност в съответствие с непрекъснатото повишаване на безопасността на базата на нивата за безопасност, разработени от WENRA и в тясно сътрудничество с HLG. Освен това, държавите-членки си запазват правото да налагат на национално равнище по-строги мерки за безопасност от тези, които са предвидени в правната рамка на Общността.

Второ, по отношение на предлаганите принципи, в преработената директива се разчита на компетентността на регулаторните органи в държавите-членки, както и на международно приетите принципи на Конвенцията за ядрена безопасност и фундаменталните принципи за безопасност на МААЕ, като по този начин не се налагат допълнителни тежести върху органите на държавите-членки.

Задължителното законодателство на ЕС предоставя и правна сигурност, като дава възможност на гражданите да се обръщат към европейските институции в случай, че не се чувстват в безопасност от ядрената енергия.

Освен това следва да се спомене, че новото предложение е съобразено напълно със становищата на държавите-членки, изразени по време на разглеждането на пакета от 2003/2004 г., като въпросите на безопасността са отделени от тези по ядрените отпадъци и от финансов характер, както и чрез отказ от идеята да се създаде орган на Общността от инспектори по безопасността — отговорността за надзора относно ядрената безопасност се оставя единствено на националните регулатори.

9. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Показателите за напредъка в постигането на целите ще бъдат въведени на равнището на държавите-членки.

10. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предвид на гореизложените съображения, избраният вариант на политика изглежда да е най-добрият подход, тъй като отивайки отвъд равнището на принципите и действително насърчвайки държавите-членки да определят допълнителни изисквания за безопасност, той позволява постигането на максимални ползи от технически и икономически характер, а също и по отношение на сигурността.