

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 26.11.2008  
SEC(2008) 2893

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

*Begeleidend document bij het*

Voorstel voor een

**RICHTLIJN VAN DE RAAD (Euratom)**

**houdende instelling van een communautair kader voor nucleaire veiligheid**

**SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**

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

## 1. RAADPLEGING EN DESKUNDIGHEID

De effectbeoordeling heeft betrekking op gepland agendapunt 2008/TREN/003 – *Revised legislative proposal on nuclear safety*. Zij hoort bij het voorstel voor een wijziging van de richtlijn houdende instelling van een communautair kader voor nucleaire veiligheid, die de oprichting van een gemeenschappelijk EU-kader voor nucleaire veiligheid nieuw leven wil inblazen door de bestaande richtlijn houdende vaststelling van de fundamentele verplichtingen en algemene beginselen op het gebied van de veiligheid van nucleaire installaties<sup>1</sup>, die in 2003 door de Commissie werd voorgesteld, te vervangen.

Dit nieuwe voorstel is het resultaat van een uitgebreide en doorlopende raadplegingsprocedure die in 2004 werd aangevat onder het Ierse voorzitterschap van de Raad. De Groep nucleaire veiligheid van de Raad, de Europese groep op hoog niveau voor nucleaire veiligheid (GHN) en afvalbeheer en het Europees kernenergieforum zijn daaraan sindsdien blijven voortwerken.

De in 2004 gestarte raadplegingsprocedure heeft geleid tot een grondige herziening van de aanpak die werd gehanteerd in het voorstel voor een veiligheidsrichtlijn van 2004, dat toen stuitte op een blokkeringsminderheid van lidstaten. De voornaamste argumenten waren de te gedetailleerde dwingende wettelijke voorschriften en de twijfel of het voorstel wel helemaal in overeenstemming was met het subsidiariteitsbeginsel.

Het gewijzigde wetgevingsvoorstel inzake nucleaire veiligheid stoelt op a) de technische werkzaamheden van de West-Europese Associatie van kernregulators (WENRA) die in 2006 voor de bestaande nucleaire installaties werden afgerond, met de deelname van alle Europese toezichthouders voor nucleaire veiligheid, b) het beginsel dat enkel sterke en onafhankelijke toezichthouders de permanent veilige werking van kerncentrales in de EU kunnen garanderen en c) de vastlegging van de belangrijkste beschikbare internationale instrumenten in de Europese wetgeving, met name het Verdrag inzake nucleaire veiligheid<sup>2</sup> en de werkzaamheden inzake veiligheid van de Internationale Organisatie voor Atoomenergie (IAEA), met name de fundamentele beginselen daarvan betreffende nucleaire veiligheid<sup>3</sup>. Voorts levert het resultaat van de activiteiten van de verschillende deskundigengroepen inzake nucleaire veiligheid de technische grondslag voor de basisbeginselen die worden voorgesteld in het voorstel tot wijziging van de richtlijn houdende instelling van een communautair kader voor nucleaire veiligheid.

Het Europees Parlement heeft steeds de vaststelling van referentieniveaus in Europese wetgeving inzake nucleaire veiligheid voorgestaan, zoals in de loop der jaren is gebleken uit zijn verslagen<sup>4</sup>. Bovendien is de sector nu ook een grote voorstander van Europese wetgeving inzake nucleaire veiligheid, wat duidelijk wordt in de conclusies van het tweede Europees kernenergieforum.

Tot slot werd een stuurgroep met vertegenwoordigers van alle betrokken diensten van de Commissie opgericht om de effectbeoordeling te voltooien.

De ontwerp-effectbeoordeling werd ter evaluatie voorgelegd aan de Raad voor Effectbeoordelingen, die zijn eerste advies heeft afgegeven op 9 september 2008, gevolgd

---

<sup>1</sup> Oorspronkelijk voorstel van de Commissie van 2003 (referentiedoc. COM(2003) 32 definitief) en de in 2004 gewijzigde versie ervan (referentiedoc. COM(2004) 526 definitief).

<sup>2</sup> IAEA INFCIRC 449 van 5 juli 1994.

<sup>3</sup> IAEA Safety Fundamentals: Fundamental safety principles, IAEA Safety Standard Series nr. SF-1 (2006).

<sup>4</sup> De meest recente waren het Verslag Maldeikis, dat werd opgesteld naar aanleiding van de vijftigste verjaardag van het Euratom-Verdrag (referentiedoc. A6-0129/2007) en het Verslag Reul inzake conventionele energiebronnen (referentiedoc. A6-0348/2007).

door een tweede advies op 14 oktober 2008 op basis van een opnieuw ingediend, gewijzigd document. Er is ten volle rekening gehouden met het definitieve advies van de Raad voor Effectbeoordelingen.

## 2. PROBLEEMSTELLING

Gezien de hernieuwde belangstelling van een aantal lidstaten voor kernenergie, met het oog op de verlenging van de levensduur van talrijke centrales en de bouw van nieuwe centrales, komt dit gewijzigde voorstel op het juiste moment. Het spreekt vanzelf dat de effecten van stralingsincidenten zich niet beperken tot de landsgrenzen en dat ze niet alleen de gezondheid van arbeiders en de burgers in het algemeen kunnen schaden, maar ook verreikende economische gevolgen kunnen hebben voor de energiesector. Aangezien de bescherming van de EU-burger een van de belangrijkste beleidsdoelstellingen is van de EU, kan een wettelijk kader dat tot doel heeft nucleaire veiligheid te bereiken, te handhaven en continu te verbeteren en de daarvoor benodigde wetgeving in de Gemeenschap in te voeren, gepaard aan een versterking van de rol van de regelgevingsinstanties van de lidstaten, extra garanties bieden voor het grote publiek.

Acceptatie door het publiek is een basisvoorwaarde voor de verdere ontwikkeling van kernenergie en tot nu toe heeft de Gemeenschap zich altijd actief ingezet voor nucleaire veiligheid, aangezien er nog geen communautair wettelijk kader bestaat dat gemeenschappelijke veiligheidsnormen vastlegt voor nieuwe en bestaande nucleaire installaties in de EU. De Gemeenschap dient echter een passend antwoord te bieden op de bezorgdheid van de Europese burgers omtrent de veiligheid van nucleaire installaties. Een van de belangrijkste conclusies van het onderzoek inzake nucleaire veiligheid van 2007<sup>5</sup> was dat, ook al zijn Europeanen vrij goed op de hoogte van nucleaire aangelegenheden, met name over de aan- of afwezigheid van kerncentrales in hun land, ze niet erg vertrouwd zijn met nucleaire veiligheid (gaande van 56% tot 90%).

## 3. HET RECHT VAN DE EU OM OP TE TREDEN

De bevoegdheid van de Gemeenschap om basisveiligheidsnormen op EU-niveau in te stellen, is uitdrukkelijk vastgelegd in het Euratom-Verdrag. Artikel 2, onder b), van het Verdrag bepaalt: *"Voor de vervulling van haar taak moet de Gemeenschap onder de in dit Verdrag bepaalde voorwaarden: ... uniforme veiligheidsnormen vaststellen voor de gezondheidsbescherming van de bevolking en de werknemers en ervoor waken dat deze worden toegepast."* Titel II, hoofdstuk 3, "Bescherming van de gezondheid", bevat een aantal gedetailleerde bepalingen met het oog op het opstellen, invoeren en toepassen van de in artikel 2, onder b), van het Euratom-Verdrag genoemde basisnormen. Hoofdstuk 3 van het Euratom-Verdrag werd hoofdzakelijk voor stralingsbescherming gebruikt, tot het Europees Hof van Justitie de intrinsieke band tussen stralingsbescherming en nucleaire veiligheid alsook de bevoegdheid van de Gemeenschap op het gebied van nucleaire veiligheid erkende (in zijn arrest in zaak C-29/99<sup>6</sup> heeft het Hof het volgende bepaald: *"er behoeft ter afbakening van de bevoegdheid van de Gemeenschap geen artificieel onderscheid te worden gemaakt tussen de gezondheidsbescherming van de bevolking en de veiligheid van de bronnen van ioniserende straling."*). Het arrest erkent dan ook dat de bestaande veiligheidsnormen ter bescherming van de gezondheid van arbeiders en de bevolking tegen de gevaren van ioniserende straling moeten worden aangevuld met veiligheidsnormen voor nucleaire installaties. Hoewel de technische bevoegdheid ligt bij de nationale autoriteiten die

---

<sup>5</sup> Speciaal nummer van Eurobarometer 271 "Europeans and nuclear safety", veldwerk oktober-november 2006, publicatie februari 2007 – [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_271\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_271_en.pdf).

<sup>6</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Raad van de Europese Unie (zaak C-29/99).

verantwoordelijk zijn voor de veiligheid, betekent dit niet dat de Gemeenschap dienaangaande geen wetgeving kan uitvaardigen.

#### 4. BRONNEN VAN DE EFFECTBEOORDELING

De effectbeoordeling actualiseert de effectbeoordeling van 2003 met betrekking tot het oorspronkelijke voorstel inzake nucleaire veiligheid<sup>7</sup>. Vanuit technisch oogpunt is zij onderbouwd met de conclusies en aanbevelingen die werden geformuleerd in het eindverslag van de Groep nucleaire veiligheid van de Raad<sup>8</sup>, dat op 13 december 2006 werd goedgekeurd door de Werkgroep van de Raad betreffende atoomvraagstukken, en de bevindingen uit de verslagen van de subwerkgroepen van de Groep nucleaire veiligheid<sup>9</sup>.

In deze context verdienen de werkzaamheden van de WENRA bijzondere aandacht, een organisatie van hoofden en hooggeplaatste personeelsleden van de nucleaire regelgevingsinstanties uit 17 Europese landen<sup>10</sup> waarvan de leden talrijke gemeenschappelijke veiligheidsreferentienormen voor kernreactoren hebben vastgesteld met het oog op een stroomlijning van de nationale voorschriften tegen 2010.

Voorts is de effectbeoordeling ook gebaseerd op de eisen en verplichtingen van het Verdrag inzake nucleaire veiligheid van de IAEA, een internationaal erkend platform voor de verdere ontwikkeling van de nucleaire veiligheid, alsook op de beginselen van de *Safety Fundamentals* van de IAEA. Dit Verdrag bevat geen gedetailleerde technische voorschriften, maar creëert een nauwkeurig vastgelegd juridisch kader voor de continue verbetering van de nucleaire veiligheid. Euratom en alle lidstaten zijn verdragsluitende partij bij het Verdrag inzake nucleaire veiligheid. De *Safety Fundamentals* van de IAEA vormen een kader voor goede praktijken waarop de nationale veiligheidsnormen zijn gebaseerd en waaraan de lidstaten aanzienlijke verbeteringen hebben gebracht.

#### 5. BELEIDSOPTIES

In de effectbeoordeling worden **vier beleidsopties** in overweging genomen:

- *beleidsoptie 0* bestaat erin de huidige situatie onveranderd te laten;
- *beleidsoptie 1* houdt de vaststelling in van communautaire wetgeving tot instelling van gemeenschappelijke veiligheidsnormen voor de bestaande nucleaire installaties;
- *beleidsoptie 2* omvat de vaststelling van communautaire wetgeving waarin enkel een gemeenschappelijk kader wordt vastgelegd met het oog op het bereiken en behouden van een uniform hoog niveau van nucleaire veiligheid in de gehele Gemeenschap, op basis van de algemeen erkende beginselen inzake nucleaire veiligheid, en waarbij de uitvoeringsmaatregelen binnen de GHN zullen worden voorbereid;
- *beleidsoptie 3* is gebaseerd op een reeks internationaal erkende beginselen inzake nucleaire veiligheid (aanpak voorgesteld onder beleidsoptie 2), die worden aangevuld met extra veiligheidseisen voor nieuwe kernreactoren, waarbij de lidstaten ertoe worden aangespoord die verder te ontwikkelen met het oog op de continue verbetering van de veiligheid, op basis van de door de WENRA ontwikkelde veiligheidsniveaus en in nauwe samenwerking

---

<sup>7</sup> Opgenomen in doc. COM(2003) 32 definitief.

<sup>8</sup> Doc. 15475/2/06 REV2 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15475-re02.en06.pdf>).

<sup>9</sup> Doc. 15475/2/06 REV 2 ADD 1 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15475-re02ad01.en06.pdf>), doc. 15475/2/06 REV 2 ADD 2 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15475-re02ad02.en06.pdf>) en doc. 15475/2/06 REV 2 ADD 3 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15475-re02ad03.en06.pdf>).

<sup>10</sup> België, Bulgarije, Duitsland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Litouwen, Nederland, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland.

met de GHN<sup>11</sup>, die bestaat uit hooggeplaatste vertegenwoordigers van de regelgevende en veiligheidsinstanties van alle EU-lidstaten.

## 6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES – VOORGESTELDE EU-MAATREGEL

Uit de evaluatie van de opties is gebleken dat **beleids optie 3** de meest efficiënte oplossing is voor het opzetten van een communautair kader voor nucleaire veiligheid. De huidige gewijzigde richtlijn is dus gebaseerd op het feit dat de Gemeenschap uitsluitend een reeks gemeenschappelijke beginselen inzake nucleaire veiligheid vaststelt, die al zijn opgenomen in het Verdrag over nucleaire veiligheid van de IAEA (versterking van de nationale regelgevingsinstanties, de vergunninghouder als eerste verantwoordelijk stellen voor de veiligheid overeenkomstig de bepalingen van de regelgevingsinstantie, versterking van de onafhankelijkheid van die regelgevingsinstantie, waarborgen van een hoog niveau van transparantie inzake kwesties met betrekking tot de veiligheid van nucleaire installaties, tenuitvoerlegging van beheerssystemen, geregeld toezicht op de veiligheid, beschikbaarheid van deskundigheid op het gebied van nucleaire veiligheid en prioriteit voor veiligheid), aangevuld met extra eisen voor nieuwe kernreactoren, waarbij de lidstaten ertoe worden aangespoord het beginsel van permanente verbetering van de veiligheid ten uitvoer te leggen op basis van de door de WENRA ontwikkelde veiligheidsniveaus en in nauwe samenwerking met de GHN. Uitgaande van de tien, door de GHN vastgestelde beginselen voor de controle op de nucleaire veiligheid, wordt de GHN het centrale contactpunt voor de samenwerking tussen de regelgevingsinstanties, belast met de veiligheid van de nucleaire installaties in de lidstaten, en zal die groep bijdragen tot de opbouw van een EU-kader voor nucleaire veiligheid.

De lidstaten zijn verplicht de *Safety Fundamentals* van de IAEA en de verplichtingen en eisen van het Verdrag inzake nucleaire veiligheid na te leven.

## 7. TOEGEVOEGDE WAARDE

Met de hernieuwde belangstelling voor kernenergie in Europa en daarbuiten is het van belang binnen de EU een hoog niveau van nucleaire veiligheid te behouden en een pakket dwingende voorschriften en gemeenschappelijke EU-veiligheidsnormen vast te leggen. Door de recente bekendmaking van de bouw van nieuwe kerncentrales in de EU wordt de noodzaak om de voorschriften op EU-niveau beter op elkaar af te stemmen nog groter, teneinde de lidstaten te helpen met de harmonisering van de veiligheidspraktijken. Hoewel de exploitatie van nucleaire installaties grensoverschrijdende risico's met zich meebrengt, hebben landen in het verleden hun regels slechts in beperkte mate op elkaar afgestemd.

Binnen dit kader bestaat de fundamentele **toegevoegde waarde** van de gekozen beleids optie erin dat een dwingend Europees rechtskader waarin de basisverplichtingen en algemene beginselen inzake de veiligheid van nucleaire installaties zijn vastgesteld, ervoor zal zorgen dat de nucleaire veiligheid in de Gemeenschap wordt bereikt, gehandhaafd en permanent wordt verbeterd, wat op louter nationaal niveau minder gemakkelijk zou kunnen worden verwezenlijkt. Deze benadering biedt ook duidelijk een grotere rechtszekerheid op communautair niveau. Krachtens de institutionele bepalingen van het Euratom-Verdrag beschikt Euratom over haar eigen mechanismen om toe te zien op de naleving van de bepalingen van de richtlijn in de nationale wetgeving van de lidstaten, waarmee zij haar toezichthoudende taak voor de correcte toepassing van het communautaire acquis vervult. Bovendien dient te worden onderstreept dat de EU-wetgeving niet enkel aan de autoriteiten

---

<sup>11</sup> Ingesteld door Beschikking 2007/530/Euratom van de Commissie van 17 juli 2007 (PB L 195 van 27.7.2007).

van elke lidstaat, maar ook aan individuele personen en bedrijven rechten en plichten toekent. De autoriteiten van elke lidstaat zijn verantwoordelijk voor de omzetting van de EU-wetgeving in nationale wetgeving alsook voor de handhaving ervan en moeten in het kader van deze wetten steeds de rechten van de burgers waarborgen.

Bij het ontbreken van een juridisch EU-kader blijft voor de lidstaten het Verdrag voor nucleaire veiligheid van de IAEA van toepassing. Het lidmaatschap van het Verdrag voor nucleaire veiligheid van de IAEA is echter op vrijwilligheid gebaseerd aangezien het Verdrag een stimulerend instrument is en er bijgevolg geen sancties kunnen worden opgelegd voor de niet-naleving ervan. Het verdrag werd niet opgesteld om er met controles en sancties voor te zorgen dat de verdragsluitende partijen hun verplichtingen nakomen; het berust op het gemeenschappelijke belang van een grotere veiligheid, die wordt ontwikkeld en bevorderd door middel van geregelde bijeenkomsten van de partijen. Het lidmaatschap houdt voor elke verdragsluitende partij twee basisverplichtingen in: ter evaluatie een nationaal verslag opstellen en ter beschikking stellen en dit verslag door de andere partijen bij het verdrag laten evalueren.

Bij de uitwerking van EU-wetgeving op basis van de beginselen van het Verdrag inzake nucleaire veiligheid, waarbij ten volle wordt geprofiteerd van de veiligheidsmaatregelen die door de IAEA bij de vaststelling van haar *Safety Fundamentals* reeds zijn uitgewerkt, wordt de waarde van de internationale vooruitgang op het gebied van de nucleaire veiligheid erkend en wordt de Europese burger een grotere betrokkenheid in deze kwestie geboden.

Het voorstel heeft ten slotte ook tot doel de rol en de onafhankelijkheid van de nationale regelgevingsinstanties te versterken en zodoende voort te bouwen op hun deskundigheid, veeleer dan een "top-down"-benadering te hanteren zoals in het oorspronkelijke voorstel inzake nucleaire veiligheid. Het versterkt tevens de rol van de nationale instanties in de tenuitvoerlegging van de overeengekomen maatregelen, wat volledig overeenstemt met het subsidiariteitsbeginsel.

## **8. SUBSIDIARITEIT**

De EU-lidstaten hebben al maatregelen ten uitvoer gelegd voor een hoge nucleaire veiligheid in de EU. Door de verschillende historische achtergronden, rechtskaders, het type en het aantal reactoren en de verschillende benaderingen in de wetgeving, werden echter nog geen gemeenschappelijke regels inzake nucleaire veiligheid opgesteld die van kracht zijn in de hele Gemeenschap, hoewel dit de nucleaire veiligheid nog zou verbeteren, wat op louter nationaal niveau niet zou kunnen worden verwezenlijkt.

Het nieuwe voorstel keert de "top-down"-benadering van het voorstel van 2003/2004 om naar een benadering van onderop, aangezien de lidstaten met het oog op de veiligheid van nieuwe kernreactoren ertoe worden aangemoedigd aanvullende veiligheidseisen in te voeren, overeenkomstig het beleid van permanente verbetering van de veiligheid op basis van de door de WENRA, in nauwe samenwerking met de GHN, ontwikkelde veiligheidsniveaus. Bovendien blijven de lidstaten over het recht beschikken om op nationaal niveau nog stringenter veiligheidsmaatregelen te eisen dan die waarin wordt voorzien in het communautaire rechtskader.

In de tweede plaats stoelt de gewijzigde richtlijn, wat de voorgestelde beginselen betreft, op de bevoegdheden van de bestaande regelgevingsinstanties van de lidstaten alsook op de internationaal aanvaarde beginselen van het Verdrag voor nucleaire veiligheid en op de *safety fundamentals* van de IAEA. Er is dus geen extra werkbelasting voor de nationale autoriteiten.

Dwingende EU-wetgeving biedt ook rechtszekerheid doordat burgers zich dan tot de Europese instellingen kunnen richten wanneer zij zich onveilig voelen op het gebied van kernenergie.

Voorts dient te worden vermeld dat het nieuwe voorstel ten volle rekening houdt met de standpunten van de lidstaten, die zij bij de evaluatie van het 2003/2004-pakket kenbaar hebben gemaakt, door de veiligheid los te koppelen van kernafval en financiële kwesties alsook door af te stappen van de idee om een communautaire instantie van veiligheidsinspecteurs op te richten en de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de nucleaire veiligheid uitsluitend aan de nationale regelgevingsinstanties over te laten.

## **9. MONITORING EN EVALUATIE**

De indicatoren voor de vooruitgang die wordt geboekt in de realisatie van de doelstellingen worden op nationaal niveau ingesteld.

## **10. CONCLUSIE**

Rekening houdend met het voorgaande lijkt de gekozen beleidsoptie de voorkeur weg te dragen; zij biedt immers de meeste voordelen op technisch, economisch en veiligheidsgebied doordat zij verder gaat dan alleen maar de beginselen en de lidstaten aanmoedigt om aanvullende veiligheidsmaatregelen te nemen.