

**Европейская экономическая комиссия**

Совещание Сторон Конвенции
об оценке воздействия на окружающую среду
в трансграничном контексте

Совещание Сторон Конвенции
об оценке воздействия на окружающую среду
в трансграничном контексте, действующее
в качестве Совещания Сторон Протокола
по стратегической экологической оценке

**Рабочая группа по оценке воздействия
на окружающую среду и стратегической
экологической оценке**

Седьмое совещание

Женева, 28–30 мая 2018 года

Пункт 4 предварительной повестки дня

**Применение Конвенции к продлению срока
эксплуатации атомных электростанций**

**Проект круга ведения по разработке возможных
руководящих указаний относительно применимости
Конвенции к продлению срока эксплуатации атомных
электростанций**

Предложение специальной рабочей группы*Резюме*

На своей седьмой сессии (Минск, 13–16 июня 2017 года) Совещание Сторон Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте поручило Рабочей группе по оценке воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценке обсудить и рассмотреть возможность принятия круга ведения по разработке возможных руководящих указаний относительно применимости Конвенции к решениям о продлении срока эксплуатации атомных электростанций, подготовленного специальной рабочей группой (см. ECE/MP.EIA/23/Add.1-ECE/MP.EIA/SEA/7/Add.1, решение VII/3–III/3, приложение I, пункт I.9). Рабочей группе было также предложено принять во внимание итоги рабочего совещания по этому вопросу, которое будет организовано специальной рабочей группой в рамках седьмого совещания Рабочей группы.



Во исполнение этих мандатов в настоящем документе представлен круг ведения по разработке возможных руководящих указаний относительно применимости Конвенции к продлению срока эксплуатации атомных электростанций, подготовленный специальной рабочей группой. Ожидается, что Рабочая группа по оценке воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценке обсудит круг ведения и рассмотрит возможность его принятия.

I. Мандат

1. Совещание Сторон Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) на своей седьмой сессии (Минск, 13–16 июня 2017 года) приняло решение создать специальную рабочую группу для разработки проекта круга ведения по разработке возможных руководящих указаний относительно применимости Конвенции Эспо к решениям о продлении срока эксплуатации атомных электростанций. Стороны также договорились о том, что специальная группа должна провести по меньшей мере два совещания до начала седьмого совещания Рабочей группы по оценке воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценке и организовать в рамках этого совещания тематическое рабочее совещание для того, чтобы обсудить итоги ее работы, при участии представителей Комитета по осуществлению Конвенции Эспо и Протокола по стратегической экологической оценке, гражданского общества и, возможно, Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) и Агентства по ядерной энергии Организации экономического сотрудничества и развития. Рабочей группе было поручено обсудить и рассмотреть вопрос о принятии круга ведения на ее седьмом совещании, принимая во внимание итоги рабочего совещания. Ей также было предложено принять решение относительно возможного расширения в будущем состава членов специальной группы с целью включения в него представителей межправительственных и неправительственных организаций (см. ECE/MP.EIA/23-ECE/MP.EIA/SEA/7, пункт 12; и ECE/MP.EIA/23/Add.1-ECE/MP.EIA/SEA/7/Add.1, решение VII/7–III/3, пункт I.9).

II. Справочная информация

2. На своей шестой сессии (Женева, 2–5 июня 2014 года) Совещание Сторон Конвенции обсудило, входит ли вопрос о продлении срока эксплуатации атомных электростанций в сферу охвата Конвенции Эспо¹. В своих рекомендациях Совещанию Сторон, касающихся осуществления Конвенции, члены Комитета по осуществлению высказали общее мнение относительно того, что «продление срока эксплуатации любой АЭС после истечения срока действия первоначальной лицензии даже в отсутствие каких-либо работ должно рассматриваться как существенное изменение в деятельности и поэтому подпадает под действие положений Конвенции»². Вместе с тем, учитывая различные позиции Сторон по этому вопросу, в решение о соблюдении, принятое Совещанием Сторон на этой сессии (решение VI/2) в конечном итоге не было включено общее заявление о продлении срока эксплуатации атомных электростанций – в нем говорилось лишь о несоблюдении в отношении Ровенской атомной электростанции (см. ECE/MP.EIA/20/Add.1-ECE/MP.EIA/SEA/4/Add.1, решение VI/2, пункты 68–71).

3. Таким образом, по-прежнему существует значительная правовая неопределенность относительно того, может ли и при каких обстоятельствах потребоваться проведение оценки трансграничного воздействия на окружающую среду в рамках принятой в Конвенции Эспо для продления срока эксплуатации атомных электростанций. На рассмотрении Комитета по осуществлению находится

¹ Этот вопрос уже рассматривался в справочной записке о применении Конвенции к деятельности в области атомной энергетики, подготовленной секретариатом для обсуждения дискуссионной группой вопроса о проектах в области атомной энергетики на пятой сессии Совещания Сторон Конвенции (Женева, 20–23 июня 2011 года) (см. ECE/MP.EIA/2011/5, пункты 9–11).

² См. ECE/MP.EIA/2014/L.3, проект решения VI/2, пункт 5 f); см. также выводы и рекомендации Комитета, вынесенные по итогам инициативы Комитета в отношении Украины касательно Ровенской атомной электростанции (ECE/MP.EIA/IC/2014/2, приложение, пункт 65).

несколько подобного рода дел, причем их число, как ожидается, значительно увеличится в ближайшие десять лет³.

III. Состояние дел

4. После первого совещания специальной рабочей группы (Люксембург, 27–28 ноября 2017 года) в декабре 2017 года и феврале 2018 года ее Сопредседатели распространили обновленные варианты документа, содержащего элементы круга ведения по разработке возможных руководящих указаний. В них были включены замечания, полученные специальной группой от ряда Сторон Конвенции, представители которых входят в состав специальной рабочей группы. Обсуждение этого документа было продолжено на втором совещании специальной рабочей группы (Брюссель, 20–21 февраля 2018 года), причем обсуждалось исключительно содержание проекта круга ведения. Ответы на вопросы, связанные с применением Конвенции к продлению срока эксплуатации атомных электростанций, будут даны в самих будущих руководящих указаниях. Нынешний проект круга ведения станет основой для обсуждения на рабочем совещании в рамках совещания Рабочей группы в мае 2018 года. Наряду с итогами этого рабочего совещания он будет направлен Рабочей группе, которая затем обсудит и рассмотрит вопрос о принятии круга ведения.

IV. Соответствующие критерии для определения применимости Конвенции

5. Требованию об уведомлении в соответствии со статьей 3 Конвенции Эспо предшествуют несколько этапов. Первым этапом является установление соответствия совокупному критерию «планируемой деятельности» по смыслу пункта v) статьи 1 Конвенции. «Планируемая деятельность»:

- a) понимается как «деятельность» или «существенное изменение в той или иной деятельности»;
- b) «требует принятия решения»;
- c) «компетентным органом»;
- d) «в соответствии с применимой национальной процедурой».

6. В случае признания продления срока эксплуатации «планируемой деятельностью» проведение предусмотренной Конвенцией трансграничной процедуры требуется только при условии выполнения второго набора совокупных требований (см. пункты 2–5 статьи 2 и пункт 1 статьи 3 Конвенции). В соответствии с этими критериями, продление срока эксплуатации должно быть сопряжено с:

- a) «возможностью оказания»;
- b) «значительного»;
- c) «вредного»;
- d) «трансграничного воздействия».

³ На рассмотрении находятся следующие дела: Нидерланды, атомная электростанция Борселе (EIA/IC/INFO/15); Бельгия, энергоблоки № 1 и 2 атомной электростанции Дул, и энергоблок № 1 атомной электростанции Тианж (EIA/IC/INFO/18); Чехия, четыре энергоблока атомной электростанции Дукованы (EIA/IC/INFO/19); Украина, несколько энергоблоков атомных электростанций Южно-Украинская, Хмельницкая и Запорожская (EIA/IC/INFO/20).

7. Эти критерии должны анализироваться исключительно с точки зрения их значения в контексте продления срока эксплуатации атомных электростанций.

V. Возможные темы для рассмотрения

8. Представленные в данном разделе темы охватывают шесть вопросов, которые должны быть дополнительно изучены в ходе разработки возможных руководящих указаний относительно применимости Конвенции Эспо к решениям о продлении срока эксплуатации атомных электростанций. Краткое введение по каждой из тем объясняет причины ее выбора и соответствующие аспекты, имеющие важное значение в связи с критериями, перечисленными в разделе IV выше. За введением следует перечень вопросов для обсуждения по каждой теме⁴.

9. В соответствии с мандатом специальной рабочей группы и обсуждениями, проведенными на совещаниях группы в Люксембурге и Брюсселе, было предложено ограничить обсуждение возможных руководящих указаний сферой охвата Конвенции Эспо в том, что касается продления срока эксплуатации атомных электростанций.

Тема 1

Продление существующих лицензий или выдача новых лицензий компетентным органом в том случае, если лицензия имеет ограниченный срок действия

10. В некоторых странах атомные электростанции функционируют на основании лицензий, имеющих ограниченный срок действия. В случае истечения срока действия лицензии оператор может запросить ее продление или перевыпуск на более длительный срок. Возможные руководящие принципы должны содержать информацию относительно того, будет ли (и в каких случаях) продление срока эксплуатации в результате продления лицензии или получения новой, соответствовать критериям «планируемой деятельности» по смыслу пункта v) статьи 1 Конвенции (см. пункт 5 выше).

Вопросы для обсуждения

- Является ли продление срока эксплуатации атомных электростанций в результате продления лицензии или получения новой лицензии «деятельностью» или «существенным изменением» текущей деятельности по смыслу пункта v) статьи 1 Конвенции?
- Практическое значение вышеупомянутых различий:
 - Определение «существенного изменения», возможно, обеспечивает большую гибкость при рассмотрении каждого конкретного дела, связанного с продлением срока эксплуатации атомных электростанций (например, краткосрочное продление может рассматриваться в качестве «несущественного изменения»).
- Как можно определить термин «существенный» в отношении продления срока эксплуатации атомных электростанций?
- Существуют ли какие-либо различия между ситуацией, в которой лицензия на продление срока эксплуатации вносит изменения в первоначальную лицензию, и ситуацией, когда она продлевает непосредственно срок эксплуатации станции, не меняя технических или эксплуатационных условий?

⁴ Примечание: порядок и нумерация тем и вопросов для обсуждения не свидетельствует о какой-либо иерархии между ними.

- Под сферу охвата данной темы попадают случаи, в которых предыдущая лицензия, имеющая ограниченный срок действия, еще действует. Как должны рассматриваться случаи, в которых оператор запрашивает продление срока действия лицензии по истечении первоначальной? Обязательно ли дальнейшая эксплуатация в таком случае представляет собой новую деятельность, которая требует проведения трансграничной процедуры в соответствии с Конвенцией Эспо, если она соответствует другим критериям (например, о возможности оказания значительного вредного трансграничного воздействия)?
- Существуют ли согласованные определения «продления срока эксплуатации» или «долгосрочной эксплуатации»^а, и как эти определения могут помочь в прояснении в возможных руководящих указаниях вопроса применимости Конвенции?

^а В своей презентации, представленной на первом совещании специальной рабочей группы, Объединенный исследовательский центр Европейской комиссии отметил, что никакого особого определения «продления срока эксплуатации» не существует. Что касается «долгосрочной эксплуатации», то Объединенный исследовательский центр использует определение МАГАТЭ: «эксплуатация после истечения срока, установленного, например, условиями лицензионного соглашения, проектом, стандартами, лицензией и/или уставом». (См., например, документ «Plant Life Management Models for Long Term Operation of Nuclear Power Plants», IAEA Nuclear Energy Series No. NP-T-3.18 (Вена, Международное агентство по атомной энергии, 2015 год), имеется по адресу <https://www-pub.iaea.org/books/iaeabooks/10520/Plant-Life-Management-Models-for-Long-Term-Operation-of-Nuclear-Power-Plants>).

Тема 2

Существуют ли какие-либо конкретные факторы или предварительные условия, например проведение «физических работ», для определения «планируемой деятельности»?

11. В определении «планируемой деятельности», содержащемся в пункте v) статьи 1 Конвенции, не упоминаются конкретные факторы, например проведение «физических работ», выступающие в качестве предварительных условий планируемой деятельности⁵. При составлении возможных руководящих указаний относительно продления срока эксплуатации атомных электростанций должен быть рассмотрен вопрос о том, могут ли такие факторы, как «физические работы», являться

⁵ Определение «планируемой деятельности», приведенное в пункте v) статьи 1 Конвенции Эспо, отличается от определения «проекта», содержащегося в Директиве 2011/92/EU Европейского парламента и Совета от 13 декабря 2011 года об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду (Директива по ОВОС). Что касается определения «планируемой деятельности», содержащейся в Конвенции Эспо, то члены Комитета по осуществлению высказали мнение относительно того, что «продление срока эксплуатации АЭС после истечения срока действия первоначальной лицензии даже в отсутствие каких-либо работ должно рассматриваться как существенное изменение в деятельности и поэтому подпадает под действие положений Конвенции (см. пункт 2 выше). Вместе с тем согласно пункту 2 а) статьи 1 Директивы по ОВОС «проект» означает: «выполнение строительных работ или работ по установке иных сооружений или систем»; [и] другое вмешательство в естественную среду и ландшафт, в том числе вмешательство, связанное с добычей полезных ископаемых». Европейский суд в своих постановлениях приходил к выводу о том, что продление лицензии «в отсутствие каких-либо работ или мероприятий, касающихся изменения физических свойств станции» не является проектом по смыслу Директивы по ОВОС (см. дело № C-275/09, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest v. Vlaamse Gewest*, E.C.R. [2011] I-1753, пункт 30).

надлежащими критериями для определения «планируемой деятельности» по смыслу Конвенции.

12. Кроме того, следует обратить внимание на то, что «физические работы» не являются юридическим термином. Проведение «физических работ» может подразумевать различные виды деятельности, лишь некоторые из которых имеют отношение к вопросу применимости Конвенции к продлению срока эксплуатации атомных электростанций. Другие виды деятельности в данном контексте не учитываются (например, потому что они не влияют на функционирование станции). Если включение требования относительно «физических работ» будет сочтено необходимым, то при разработке руководящих указаний следует проанализировать различные формы «физических работ» и их значение в контексте применения Конвенции.

Вопросы для обсуждения

- Есть ли основания полагать, что «планируемая деятельность» будет связана с физическими работами или другими конкретными факторами, не упоминаемыми напрямую в пункте v) статьи 1 Конвенции?
- Если для осуществления планируемой деятельности необходимо проведение физических работ, то как соответствующие формы таких работ будут определяться в рамках Конвенции (включая, например, количественные и качественные критерии), с тем чтобы провести различие между ними и другими формами физических работ, неприменимыми в данном контексте? В этой связи – относятся ли к физическим работам меры по повышению ядерной безопасности (т. е. повышение уровня безопасности)? Если нет, то каким образом меры по повышению безопасности могут быть отделены от других мер, например по увеличению мощности станции?
- Есть ли разница в том, проводятся ли физические работы до того, как эксплуатация станции будет продолжена, или через какое-то время после этого?
- Существуют ли какие-либо другие возможные факторы или предварительные условия?

Тема 3

Продление срока эксплуатации путем принятия конкретного национального закона

13. «Компетентный орган» в соответствии с пунктом ix) статьи 1 Конвенции означает орган, назначаемый в качестве ответственного за выполнение функций, охватываемых Конвенцией, или орган, на который та или иная Сторона возлагает полномочия по принятию решений. В некоторых странах срок эксплуатации атомных электростанций продлевался на основании конкретного национального закона, а не административного решения.

Вопросы для обсуждения

- Может ли национальный парламент считаться «компетентным органом» по смыслу пунктов v) и ix) статьи 1 Конвенции?
- Если парламент страны принимает конкретный национальный закон о продлении срока эксплуатации той или иной атомной электростанции, то какие условия должны быть соблюдены для обеспечения того, чтобы это решение было принято «в соответствии с применимой национальной процедурой» (пункт v) статьи 1 Конвенции)?
- Имеет ли значение, ограничен срок действия используемой лицензии или нет?
 - В некоторых странах, например, срок эксплуатации атомных электростанций, имеющих бессрочную лицензию, может быть ограничен конкретным национальным законом. Впоследствии для продления срока эксплуатации в закон вносятся поправки.
- Существуют ли какие-либо различия между ситуацией, в которой закон о продлении срока эксплуатации изменяет текущую лицензию (например, срок ее действия), и ситуацией, когда он продлевает непосредственно срок эксплуатации станции, не меняя лицензии на эксплуатацию?

Тема 4**Возможность оказания вредного трансграничного воздействия при продлении срока эксплуатации станции**

14. Как было отмечено выше (см., в частности, пункт 6), проведение трансграничной процедуры в соответствии с Конвенцией Эспо при продлении срока эксплуатации действующих атомных электростанций требуется лишь в том случае, если их эксплуатация способна оказывать значительное вредное трансграничное воздействие. Таким образом, при разработке возможных руководящих указаний следует рассмотреть вопрос о том, как определить, будет ли такое воздействие иметь место в случае продления срока эксплуатации станции. При рассмотрении вопроса о возможности оказания значительного вредного трансграничного воздействия следует также обратить внимание на различные формы возможного продления срока эксплуатации. В некоторых случаях станция может продолжать функционировать на тех же условиях (т. е. без значительных технических изменений или обновлений), в то время как в других случаях продление срока эксплуатации допускается лишь при условии принятия мер по повышению ядерной безопасности. Следует прояснить, как эти различия будут учитываться при оценке.

Вопросы для обсуждения

- Может ли продление срока эксплуатации атомной электростанции рассматриваться как фактор возможного значительного вредного трансграничного воздействия (в соответствии с определением «воздействия», содержащимся в пункте vii) статьи 1 Конвенции)?
 - Продление срока эксплуатации атомной электростанции может, в частности, привести к:
 - сбою в результате устаревания комплектующих;
 - увеличению риска аварии;
 - увеличению продолжительности воздействия экстремальных природных явлений, которые могут самостоятельно или в сочетании с несоблюдением соответствующих процедур или злонамеренным

людским вмешательством привести к выбросу радиоактивных веществ в окружающую среду;

- увеличению количества как радиоактивных отходов, так и отработанного ядерного топлива.
- Следует ли включить в руководящие указания вопросы учета экологических изменений и/или изменений экологических стандартов при оценке возможного значительного негативного трансграничного воздействия в случае продления срока эксплуатации существующих атомных электростанций?
- Можно ли рекомендовать конкретную процедуру (например, «скрининг») для оценки того, способно ли продление срока эксплуатации оказывать значительное вредное трансграничное воздействие? Какая именно оценка должна проводиться при «скрининге»?
- Есть ли разница в том, сопровождается ли продление срока эксплуатации мерами по повышению ядерной безопасности или мерами по снижению экологического воздействия? Должны ли меры по повышению безопасности оцениваться с точки зрения возможного экологического воздействия (помимо радиологического воздействия)?
- Имеет ли значение то, на какой именно срок была продлена эксплуатация?
 - Так, например, вероятность оказания значительного вредного трансграничного воздействия может, вероятно, быть снижена, если срок эксплуатации станции продлевается незначительно.
- Имеет ли значение, если какая-либо атомная электростанция была построена до того, как Конвенция Эспо была написана/вступила в силу для конкретной Стороны, и никогда не проходила процедуру оценки трансграничного воздействия на окружающую среду (включая участие общественности)^a в соответствии с Конвенцией?
- Если Страна происхождения приходит к выводу, что никакого значительного вредного трансграничного воздействия произойти не может, как такое решение может быть подтверждено без проведения трансграничной оценки воздействия на окружающую среду? Может ли оно быть подтверждено в рамках конкретной процедуры («скрининга»), упоминаемой выше?

^a Вопрос трансграничного участия общественности также обсуждался в рамках Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция).

Тема 5

Периодический обзор безопасности⁶

15. Согласно соответствующим национальным законам, существуют различные методы проведения периодического обзора безопасности атомных электростанций. В некоторых странах оператор получает разрешение компетентного органа о продлении срока эксплуатации станции только после проведения обзора. В зависимости от результатов периодического обзора безопасности разрешение может обязать оператора принять меры по повышению ядерной безопасности станции прежде чем она продолжит свое функционирование или параллельно с этим. Периодический обзор безопасности может также проводиться в поддержку процесса принятия решения о продлении срока действия лицензии или ее возобновлении (если того требует применимое национальное законодательство). Эти аспекты должны учитываться при разработке возможных руководящих указаний.

Вопросы для обсуждения

- Может ли разрешение на продолжение эксплуатации, выданное компетентным органом после проведения периодического обзора безопасности, считаться «решением» по смыслу пункта v) статьи 1 Конвенции?
- Подпадают ли под определение «решения», содержащееся в пункте v) статьи 1 Конвенции, также решения о разрешении или запрещении дальнейшей эксплуатации станции после проведения периодического обзора безопасности?
- Даже в том случае, если национальное законодательство не предусматривает получения официального разрешения для продолжения эксплуатации станции после проведения периодического обзора безопасности, компетентный орган должен проанализировать полученные в результате него выводы и принять решение относительно того, возможна ли дальнейшая эксплуатация станции. Могут ли результаты такой оценки считаться «решением» по смыслу пункта v) статьи 1 Конвенции?
 - См. пункт 3 статьи 2 Конвенции: «оценка воздействия на окружающую среду проводится до принятия решения о санкционировании или осуществлении планируемого вида деятельности, включенного в Добавление I».
- Могут ли те же принципы применяться в отношении решений о продолжении эксплуатации станции после ее отключения?
- Можно ли провести различие между обычными работами по ремонту и эксплуатации и работами по в рамках периодического обзора безопасности?

⁶ Проведение периодического обзора безопасности по истечении определенного срока эксплуатации атомной электростанции является обязательным, например, в Европейском союзе в соответствии с Директивой по ядерной безопасности Евратом (Директива 2009/71/Евратом, устанавливающая основы Сообщества по ядерной безопасности ядерных установок и вносящая в нее изменения Директива 2014/87/Евратом). Периодический обзор безопасности представляет собой комплексный обзор всех важных аспектов безопасности, который проводится через регулярные промежутки времени, как правило один раз в десять лет. (См. также публикацию «Periodic Safety Review for Nuclear Power Plants: Specific Safety Guide», IAEA Safety Standards Series No. SSG-25 (Вена, Международное агентство по атомной энергии, 2013 год), имеется по адресу <https://www.iaea.org/publications/8911/periodic-safety-review-for-nuclear-power-plants>.) Лицензия на эксплуатацию выдается независимо от периодического обзора безопасности.

Тема 6

Эксплуатация станции по истечении установленного (минимального) срока

16. На момент строительства многие атомные электростанции были рассчитаны на (минимальный) срок эксплуатации в 30–40 лет. Национальное законодательство некоторых стран требует проведения обзора в тот момент, когда (минимальный) срок эксплуатации станции подходит к концу. Для продолжения эксплуатации станции после этого может понадобиться разрешение компетентного органа, которое может быть получено, например, после проведения периодического обзора безопасности. В зависимости от результатов обзора, полученное разрешение может обязать оператора принять меры по повышению ядерной безопасности на объекте.

Вопросы для обсуждения

- Описанная выше ситуация, в частности в том, что касается вопроса о возможности продолжения работы станции по истечении установленного (минимального) срока эксплуатации, может быть аналогична случаям, рассмотренным в пункте 5 (периодический обзор безопасности). Существуют ли какие-либо различия, в соответствии с которыми потребовался бы другой подход?
- Было ли бы полезно включить в возможные руководящие указания определение/общую концепцию «установленного срока эксплуатации»?^a

^a См. различные имеющиеся определения, используемые различными организациями, например МАГАТЭ («проектный (расчетный) срок службы»: «Период, в течение которого установка или элемент, как ожидается, будет функционировать в соответствии с техническими условиями, по которым они были изготовлены», *Глоссарий МАГАТЭ по вопросам безопасности: терминология, используемая в области ядерной безопасности и радиационной защиты*, издание 2007 года (Вена, Международное агентство по атомной энергии, 2007 год), имеется по адресу <http://www-ns.iaea.org/standards/safety-glossary.asp>.