



Европейская экономическая комиссия

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

Восьмая сессия

Вильнюс, 8–11 декабря 2020 года
Пункты 3 b) и 8 b) предварительной повестки дня

Нерешенные вопросы: проекты решений Совещания Сторон Конвенции

**Принятие решений: решения для принятия
Совещанием Сторон Конвенции**

Руководство по применимости Конвенции к продлению срока службы атомных электростанций

Подготовлено специальной рабочей группой

Резюме

Проект руководства, содержащийся в настоящем документе, был разработан специальной рабочей группой в соответствии с поручением Совещания Сторон Конвенции (ECE/MP.EIA/27/Add.1–ECE/MP.EIA/SEA/11/Add.1, решение IS/2, п. 9) и отражает замечания, высказанные Рабочей группой по оценке воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценке на ее девятом совещании (Женева, 24–26 августа 2020 года).

Совещание Сторон Конвенции, как ожидается, рассмотрит проект руководства и утвердит его принятие посредством своего решения VIII/6.



I. Введение

A. Обоснование необходимости руководства

1. Руководство было разработано в рамках Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК)¹. Его цель — дать четкое понимание в отношении того, может ли и при каких обстоятельствах потребоваться проведение оценки трансграничного воздействия на окружающую среду в соответствии с Конвенцией Эспо для продления срока службы атомных электростанций². Таким образом, данное руководство призвано помочь Сторонам в практическом применении Конвенции и оказать поддержку Комитету по осуществлению в проведении обзора соблюдения Сторонами своих обязательств по Конвенции с целью оказания им содействия в полном выполнении своих обязательств³.

2. На своей шестой сессии (Женева, 2–5 июня 2014 года) Совещание Сторон Конвенции одобрило выводы Комитета по осуществлению о том, что продление срока службы Украинской Ровенской атомной электростанции после истечения срока действия первоначальной лицензии следует рассматривать как планируемый вид деятельности в соответствии с пунктом v) статьи 1 Конвенции и, следовательно, эта деятельность подпадает под действие положений Конвенции (решение VI/2). Однако Совещание Сторон не одобрило мнение Комитета по осуществлению относительно общей применимости этого вывода к продлению срока службы атомных электростанций⁴. Таким образом, решение VI/2 не рассматривается как применимое к другим случаям продления срока службы АЭС, которые не обладают идентичными характеристиками.

3. Оказавшись в такой ситуации, Стороны, планирующие продлить срок службы атомных электростанций, нуждаются в руководящих указаниях относительно того, требуется ли процедура трансграничной оценки воздействия на окружающую среду⁵. Кроме того, Комитет по осуществлению подчеркнул настоятельную необходимость в руководящих указаниях для рассмотрения и подготовки выводов в отношении соответствующих дел⁶.

B. Мандат специальной рабочей группы и подготовительный процесс

4. В ответ на призыв Комитета по осуществлению о разработке руководящих указаний Совещание Сторон на своей седьмой сессии (Минск, 13–16 июня 2017 года) постановило учредить специальную группу по подготовке круга ведения в целях

¹ Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) была принята в 1991 году в Эспоо, Финляндия. Конвенция вступила в силу в 1997 году и на сегодняшний день насчитывает 45 Сторон в регионе Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК) (см. www.unece.org/env/eia/ratification.html). В настоящее время она открыта для присоединения всех государств — членов Организации Объединенных Наций.

² В руководстве используется термин «атомные электростанции». Он означает то же, что и термин «атомные электростанции и другие сооружения с ядерными реакторами», используемый в п. 2 b) добавления I к Конвенции.

³ См. ECE/MP.EIA/4, решение II/4, п. 1.

⁴ См. ECE/MP.EIA/IC/2014/2, приложение, п. 59; и ECE/MP.EIA/2014/L.3, п. 5 f).

⁵ Принятый в настоящем руководстве подход к термину «продление срока службы» поясняется в главе II.

⁶ На момент подготовки руководства на рассмотрении Комитета по осуществлению находились несколько дел, касающихся продления срока службы атомных электростанций, каждое из которых имело свои отличительные особенности (ECE/MP.EIA/WG.2/2018/2, приложение IV, п. 3).

выработки возможных руководящих указаний в отношении применимости Конвенции к решениям о продлении срока службы атомных электростанций⁷.

5. На своей промежуточной сессии (Женева, 5–7 февраля 2019 года) Совещание Сторон постановило включить в план работы на 2017–2020 годы подготовку проекта руководства по вопросу о применимости Конвенции к продлению срока службы атомных электростанций. Оно также постановило, что проект руководства должен быть разработан специальной рабочей группой в соответствии с кругом ведения⁸, принятым Рабочей группой по оценке воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценке на ее седьмом совещании (Женева, 28–30 мая 2018 года), и с учетом мнений гражданского общества и других заинтересованных сторон. Было решено завершить подготовку проекта руководства для рассмотрения Рабочей группой на ее девятом совещании (Женева, 24–26 августа 2020 года) до его представления Совещанию Сторон для принятия на его восьмой сессии, которая состоится в Вильнюсе 8–11 декабря 2020 года⁹. На своем девятом совещании Рабочая группа высказала свои соображения по проекту руководства и предложила специальной группе продолжить работу над проектом с учетом высказанных замечаний, с тем чтобы окончательно доработать его для рассмотрения Совещанием Сторон¹⁰.

6. Следующие Стороны Конвенции назначили своих представителей в состав специальной группы: Австрия, Азербайджан, Армения, Беларусь, Бельгия, Болгария, Германия, Греция, Европейский союз, Испания, Италия, Канада, Литва, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Чехия, Швейцария и Швеция. Функции сопредседателей специальной рабочей группы выполняли Германия и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии. Поддержку работе специальной рабочей группы оказывал секретариат Конвенции.

7. В 2017–2019 годах специальная рабочая группа провела восемь совещаний. В 2020 году в связи с пандемией коронавирусной болезни (COVID-19) еще три совещания отменены, а работа продолжалась с использованием письменной процедуры и в формате онлайн-совещаний.

8. При подготовке руководства специальная рабочая группа обсудила и приняла во внимание следующие источники:

- a) решения, принятые Совещанием Сторон;
- b) *Руководство по практическому применению Конвенции Эспо*¹¹;
- c) *Рекомендации о надлежащей практике применения Конвенции к деятельности в области атомной энергетики*¹²;
- d) Директиву об оценке воздействия на окружающую среду, измененная Директивой 2014/52/EU¹³;

⁷ См. ECE/MP.EIA/23/Add.1–ECE/MP.EIA/SEA/7/Add.1, решение VII/3–III/3, приложение, п. I.9.

⁸ См. ECE/MP.EIA/WG.2/2018/2, приложение IV.

⁹ См. ECE/MP.EIA/27/Add.1–ECE/MP.EIA/SEA/11/Add.1, решение IS/2, пп. 6–9.

¹⁰ См. ECE/MP.EIA/WG.2/2020/2, еще не вышел.

¹¹ Издание Организации Объединенных Наций, ECE/MP.EIA/8.

¹² Издание Организации Объединенных Наций, ECE/MP.EIA/24.

¹³ Директива Европейского парламента 2011/92/ЕС и Совета от 13 декабря 2011 года об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду, *Official Journal of the European Union*, L 26 (2012), pp. 1–21. Директива 2014/52/EU Европейского парламента и Совета от 16 апреля 2014 года, изменяющая Директиву 2011/92/EU об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду *Official Journal of the European Union*, L 124 (2014), pp. 1–18.

e) Решение по делу *Inter-Environnement Wallonie ASBL u Bond Peter Leefmilieu Vlaanderen ASBL против Совета министров* относительно выполнения Бельгией Директивы 2011/92/EU¹⁴;

f) Конвенцию ЕЭК о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция);

g) публикацию Агентства по ядерной энергии Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) «Правовые основы долгосрочной эксплуатации ядерных энергетических реакторов»¹⁵;

h) *Глоссарий МАГАТЭ по вопросам безопасности: Терминология, используемая в области ядерной безопасности и радиационной защиты. Издание 2018 года*¹⁶.

С. Общие соображения и руководящие принципы

9. Внутренние правовые и регулирующие рамки, в том числе для АЭС, в различных Странах неодинаковы. Поэтому Страны применяют различные подходы к осуществлению Конвенции. Поскольку универсального подхода не существует, при оценке возможности продления срока службы рекомендуется исходить из конкретных обстоятельств на основе учета принципов и факторов, изложенных в руководстве.

10. Руководство в основном представляет собой толкование статей, имеющих отношение к определению применимости Конвенции к продлению срока службы АЭС, в частности статей 1 v), 2 2)–4), 3 и 6. Подробно они рассматриваются в главах III–V ниже.

11. Руководство касается только требований по Конвенции. В нем не затрагиваются технические и правовые факторы в области ядерной энергетики, которые могли бы позволить продлить срок службы АЭС. Конвенция представляет собой процедурный документ, который при определенных условиях требует от Страны происхождения уведомлять как можно скорее любую Страну, которая, по ее мнению, может быть затрагиваемой Страной, в целях обеспечения проведения соответствующих и эффективных консультаций (пункт 1 статьи 3). В тех случаях, когда Конвенция применяется для продления срока службы АЭС, она требует, чтобы Страна происхождения должным образом учитывала результаты трансграничной оценки воздействия на окружающую среду в своем окончательном решении. Во всех остальных аспектах Конвенция не имеет отношения к решению о продлении или непродлении срока службы АЭС. Решение об этом принимается Странами в соответствии с их суверенными правами путем применения их соответствующих внутренних правовых рамок, включая требования ядерной безопасности.

12. *Вариант 1* [В руководстве не рассматриваются технические положения и требования, выходящие за рамки сферы действия Конвенции, например, касающиеся ядерной безопасности (решение IS/1, п. 4 d)] *Вариант 2* [Технические положения и требования, например, касающиеся ядерной безопасности, выходят за рамки сферы действия Конвенции (решение IS/1, п. 4 d)] и, следовательно, также не входят в сферу охвата настоящего руководства.] Тем не менее в ряде разделов руководства вопросы ядерной безопасности затрагиваются в целях создания необходимого контекста.

13. В этой связи следует отметить, что такие термины, как «расчетный срок службы» и «периодическое рассмотрение безопасности», которые используются в руководстве, были определены международными организациями, такими как

¹⁴ Суд Европейского союза, дело № C-411/17, 29 июля 2019 года.

¹⁵ Kimberly Sexton Nick and Pierre Bourdon, eds, Nuclear Energy Agency No. 7504 (Paris, Organization for Economic Cooperation and Development Nuclear Energy Agency, 2019).

¹⁶ Vienna, International Atomic Energy Agency (IAEA), 2019. Также см. глоссарий терминов в приложении I.

Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ). Для обеспечения последовательности эти термины не должны иметь иного толкования и должны соответствовать значению, принятому в конкретном контексте норм безопасности МАГАТЭ. Эти определения перечислены в глоссарии терминов в приложении I к руководству.

14. В частности, Стороны должны действовать в соответствии с целями Конвенции, которые заключаются в предотвращении, сокращении и контроле значительного вредного трансграничного воздействия на окружающую среду (пункт 1 статьи 2) и в расширении международного сотрудничества в области оценки воздействия на окружающую среду, в частности в трансграничном контексте (преамбула). Они должны также обеспечить эффективное выполнение требований Конвенции в отношении планируемых видов деятельности, которые входят в сферу ее охвата. Конвенция не имеет обратного действия применительно к планируемым видам деятельности, реализованным до ее вступления в силу.

15. Принцип предосторожности, на который ссылается Совещание Сторон¹⁷, лежит в основе Конвенции, а также ее толкования и применения. Ссылаясь на решение IS/1¹⁸, Стороны, осуществляющие деятельность в области атомной энергетики, должны делать это в соответствии с Конвенцией, устойчивым образом, принимая во внимание принцип предосторожности (п. 8 а)). Поэтому, при оценке для целей уведомления, того, какие Стороны могут быть затронуты указанной в добавлении I планируемой деятельностью, связанной с атомной энергией, Страна происхождения должна проводить самый тщательный анализ, исходя из принципа предосторожности и на основе имеющихся научных данных (п. 4 б)). В целом, даже если планируемая деятельность имеет низкую вероятность значительного трансграничного воздействия, целесообразно уведомлять потенциально затрагиваемые Стороны¹⁹.

16. Участникам рекомендуется применять Конвенцию на основе открытого и инициативного подхода, с тем чтобы наилучшим образом выполнять ее назначение, и в случае сомнений толковать ее положения таким образом, чтобы обеспечить согласованность, принимая также во внимание ее цели.

II. Сфера охвата руководства и смысл термина «продление срока службы»

A. Факторы, ограничивающие срок службы АЭС

17. Срок службы АЭС может ограничиваться рядом факторов. Эти факторы могут быть политическими, экологическими, экономическими, законодательными, связанными с безопасностью или техническими, а также могут действовать как индивидуально, так и в сочетании.

18. На момент строительства расчетный срок эксплуатации многих АЭС электростанций, как правило, составлял определенный период времени (к примеру, [не менее] 30–40 лет). Однако многие из них могут эксплуатироваться и по истечении этого периода. В настоящее время более половины действующих в мире атомных реакторов работают уже 30 и более лет.

19. С технической точки зрения и в плане безопасности не предполагается, что для всей АЭС в целом имеется установленный срок службы. Во время эксплуатации АЭС многие ее конструкции, системы и элементы заменяются в процессе осуществления мер в рамках постоянного мониторинга, общего эксплуатационно-технического обслуживания, программ повышения безопасности или при выработке ресурса.

¹⁷ См., например, Декларацию о применении Конвенции и Протокола по вопросам ядерной энергии (ECE/MP.EIA/20/Add.3–ECE/MP.EIA/SEA/4/Add.3, решение VI/5-II/5, п. A.1), принятую Совещанием Сторон в июне 2014 года.

¹⁸ См. ECE/MP.EIA/27/Add.1–ECE/MP.EIA/SEA/11/Add.1.

¹⁹ См. издание Организации Объединенных Наций, ECE/MP.EIA/8, п. 28.

К другим возможным причинам их замены относятся старение, непредвиденное снижение эксплуатационных характеристик или устаревание оборудования²⁰. Требования в отношении дополнительного повышения безопасности в течение определенного периода времени в качестве условия для продолжения работы также могут возникать в связи с инцидентами и авариями. В конкретном случае замена оборудования и элементов может быть предусмотрена действующим разрешением на эксплуатацию.

20. Однако ряд конструкций, систем и элементов, как правило, не подлежат замене или же их замена технически или экономически нецелесообразна. Таким образом, их расчетный срок службы может определять расчетный срок службы всей станции. Согласно МАГАТЭ, расчетный срок службы — это период, в течение которого установка или элемент, как ожидается, будет функционировать в соответствии с техническими условиями, по которым они были изготовлены. Однако этот период времени не является абсолютной величиной и может корректироваться с течением времени на основе постоянного мониторинга и детальной оценки, а также перееаттестации, утвержденной компетентным органом.

В. Подход к термину «продление срока службы»

21. Термин «продление срока службы» не имеет четкого правового определения в международном праве²¹. Вместе с тем, не имея четкого определения, этот термин используется такими международными организациями, как МАГАТЭ, Международное энергетическое агентство и Агентство по ядерной энергии ОЭСР. В то же время эти организации также используют и другие термины, такие как «долгосрочная эксплуатация»²² или «продление срока службы установки». Не следует считать, что эти термины взаимозаменяемы.

22. Характер использования всеми этими организациями термина «продление срока службы» позволяет предположить, что он описывает продление эксплуатационного ресурса АЭС. В руководстве принят прагматичный подход к этому вопросу и термин «продление срока службы» используется не в качестве четко установленного определения, а скорее общего понимания этого термина.

23. Стороны Конвенции в соответствии со своим суверенным правом регулировать ядерную энергетику и принимать решения о том, включать или не включать ядерную энергию в свой энергетический баланс, выбирают различные подходы к регулированию работы АЭС и срока их эксплуатации в пределах своей национальной юрисдикции. В ряде Сторон АЭС лицензии ограничены по срокам, тогда как в других Странах лицензии выдаются на неограниченный срок²³. Срок действия лицензии представляет собой один из факторов, определяющих продление срока службы. В тех Странах, где лицензии на эксплуатацию не ограничены по времени, к возникновению подобной ситуации могут приводить другие факторы. Поэтому эти ситуации также

²⁰ Примером крупных заменяемых элементов являются парогенераторы во многих водо-водяных ядерных реакторах, которые заменяются из-за критической коррозии трубопроводов. В качестве примера оборудования, которое устаревает и поэтому нуждается в замене, можно привести контрольно-измерительные приборы и аппаратуру управления.

²¹ Термин «продление срока службы» не существовал в технических регламентах Украины в 2011 году, когда Комитет по осуществлению инициировал рассмотрение вопроса о применении Конвенции Украиной в отношении 1-го и 2-го блоков Ровенской АЭС. Комитет, а затем и Совещание Сторон использовали этот термин для описания процесса, используемого Государственной инспекцией ядерного регулирования Украины для продолжения эксплуатации 1-го и 2-го энергоблоков. В рамках этого процесса Государственная инспекция ядерного регулирования Украины на основе результатов периодического рассмотрения безопасности и с целью обеспечения долгосрочной эксплуатации станции санкционировала дальнейшую эксплуатацию этих энергоблоков после истечения срока действия первоначальной лицензии. Соответствующие выводы и рекомендации Комитета по осуществлению см. в ECE/MP.EIA/IC/2014/2, приложение.

²² См. глоссарий терминов в приложении I к настоящему документу.

²³ Sexton Nick and Bourdon, eds., Nuclear Energy Agency No. 7504.

включены в руководство в качестве возможного контекста для продления срока службы.

С. Ситуации, в которых возможно продление срока службы

24. Ситуации, приведенные в этом разделе, основаны на общем понимании термина «продление срока службы», описанного в главе II, раздел В, выше. Цель описания этих различных ситуаций состоит в том, чтобы обеспечить широкое применение руководства и исключить дальнейшую неопределенность. Ниже приводится неисчерпывающий перечень ситуаций, в которых возможно продление срока эксплуатации АЭС. Вместе с тем трансграничная оценка воздействия на окружающую среду требуется в этих ситуациях только в том случае, если выполняются требования Конвенции, отраженные в главах III–V ниже.

1. Ситуация 1: действие ограниченной по срокам лицензии на эксплуатацию истекло, однако планируется продолжать эксплуатацию станции

25. Если в лицензии на эксплуатацию указан срок ее действия, то с юридической точки зрения срок ее действия устанавливает срок службы. В этом случае новая лицензия или продление действия имеющейся лицензии может рассматриваться как продление срока службы. Если лицензия на эксплуатацию продлевается в начале срока ее действия, то это нельзя рассматривать как продление срока службы.

26. Срок действия ограниченной по времени лицензии может также зависеть от периода, охватываемого оценкой воздействия на окружающую среду.

2. Ситуация 2: АЭС имеет неограниченную по времени лицензию на эксплуатацию, однако был выработан расчетный срок службы²⁴ не подлежащих замене, критически важных для безопасности конструкций, систем и элементов

27. Некоторые критически важные для безопасности конструкции, системы и элементы АЭС считаются не подлежащими замене, и поэтому их расчетный срок службы может указывать на расчетный срок службы всей станции. Комплексная модернизация или специальная комплексная переаттестация этих систем, конструкций и элементов на этом этапе может рассматриваться как продление срока службы АЭС. Расчетный срок службы АЭС может также зависеть от периода, охватываемого оценкой воздействия на окружающую среду.

3. Ситуация 3: осуществляется периодическое рассмотрение безопасности в поддержку процесса принятия решений о продлении срока службы

28. В процессе эксплуатации АЭС проходят различные проверки на безопасность, например периодические рассмотрения безопасности.

29. Периодические рассмотрения безопасности сами по себе не определяют продление срока службы, но в ряде случаев на основе их итогов могут приниматься решения о продлении срока службы.

30. Согласно соответствующей национальной нормативно-правовой базе, периодические рассмотрения безопасности²⁵ проводятся с регулярными интервалами, как правило, раз в 10 лет, и направлены на обеспечение высокого уровня ядерной безопасности АЭС.

31. В конце установленного срока службы может быть проведено специальное периодическое рассмотрение безопасности в поддержку процесса принятия решения о продлении срока службы и, таким образом, оно может повлиять на продление срока службы.

²⁴ См. определение, содержащееся в пункте 20 настоящего руководства.

²⁵ См. глоссарий терминов в приложении I.

4. Ситуация 4: поскольку модификация АЭС не предусмотрена действующей лицензией на эксплуатацию, требуется изменение лицензии

32. (Продолжение) эксплуатации АЭС может потребовать повышения уровня безопасности или модификации систем безопасности. Если модификация АЭС рассматривается как существенное изменение, она не предусмотрена действующей лицензией на эксплуатацию и требует изменения лицензии, то это может означать применение Конвенции; это также может совпадать с продлением срока службы.

5. Ситуация 5: АЭС имеет неограниченную по срокам лицензию на эксплуатацию, но время ее эксплуатации ограничено законом

33. Некоторые Стороны могут принять решение об ограничении срока службы АЭС в соответствии с законом. Закон может ограничивать срок эксплуатации определенной датой или ограничивать производство электроэнергии. Срок службы, назначенный таким законом, может с юридической точки зрения устанавливать период эксплуатации АЭС. Продление этого срока путем изменения соответствующего закона можно также квалифицировать как продление срока службы²⁶.

III. Руководящие указания для определения того, является ли продление срока службы видом деятельности или существенным изменением вида деятельности, а также в отношении характеристик значительного изменения

A. Продление срока службы как «планируемая деятельность»

34. Конвенция применяется к видам планируемой деятельности, которые определены в пункте v) статьи 1 следующим образом: «“планируемая деятельность” понимается как любая деятельность или любое существенное изменение в той или иной деятельности, требующее принятия решения компетентным органом в соответствии с применимой национальной процедурой».

35. В настоящем разделе рассматривается терминология, используемая в Конвенции, в частности определение «деятельности» и «существенного изменения деятельности», а также изучается вопрос о том, как эти термины применяются в контексте продления срока эксплуатации АЭС.

36. Виды деятельности, подпадающие под действие Конвенции, перечислены в добавлении I²⁷ к Конвенции. Пункт 2 b): «атомные электростанции и другие атомные реакторы, включая демонтаж или вывод из эксплуатации таких электростанций или реакторов (за исключением исследовательских установок для производства и конверсии расщепляющихся и воспроизводящих материалов, максимальная мощность которых не превышает 1 киловатт постоянной тепловой нагрузки)».

37. Это описание ясно указывает на то, что эксплуатация АЭС подпадает под действие Конвенции. Продление срока службы может быть как новой деятельностью, так и существенным изменением существующей деятельности. В обоих случаях речь идет об эксплуатации АЭС. Поэтому продление срока службы должно рассматриваться как подпадающее под действие Конвенции, даже если оно прямо не указано в перечне видов деятельности.

²⁶ См. пункт 102 настоящего руководства.

²⁷ С поправками, внесенными второй поправкой к Конвенции Эспо (см. ECE/MP.EIA/6, приложение VII, решение III/7), которая вступила в силу 23 октября 2017 года. Данные о состоянии дел с ратификацией этой поправки см. по адресу https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4-c&chapter=27&clang=_en.

38. Если ни один из этих случаев не применим, то, соответственно, ситуация, понимаемая как продление срока службы, не является планируемой деятельностью и, следовательно, не подпадает по действие Конвенции.

В. Продление срока службы как «деятельность»

39. Продление срока службы представляет собой продление существующей деятельности, а не деятельность саму по себе. Исключением будет повторное введение в эксплуатацию АЭС, эксплуатация которой была прекращена ранее (чаще всего в связи с истечением срока действия лицензии). Это может рассматриваться как самостоятельная деятельность.

С. Продление срока службы как «существенное изменение» деятельности

40. Конвенция не определяет термин «существенное изменение деятельности» и не дает примеров соответствующих изменений. Стороны несут ответственность за практическое применение Конвенции и по своему усмотрению устанавливают собственные внутренние требования и практику для обеспечения выполнения своих обязательств при определении того, является ли планируемое изменение деятельности, включенной в добавление I, существенным или нет.

41. В настоящем руководстве описываются возможные изменения, связанные с продлением срока эксплуатации АЭС, которые, в зависимости от их характера или масштаба, могут классифицироваться в соответствии с Конвенцией как существенное изменение существующей деятельности. Так ли это на самом деле, необходимо определять в каждом конкретном случае.

42. При этом особое внимание следует уделять цели Конвенции, заключающейся в предотвращении значительного вредного трансграничного воздействия в результате планируемой деятельности, а также по его уменьшению и контролю за ним²⁸. Важным фактором, который необходимо учитывать в этой связи, является то, может ли рассматриваемое продление срока службы, с учетом его специфических особенностей, привести к значительному вредному трансграничному воздействию на окружающую среду.

43. Однако важно отметить, что изменения, охватываемые существующим разрешением на деятельность, не влекут за собой применения Конвенции. Конвенция не имеет обратного действия. Это следует из пункта 3 статьи 2, Конвенции, который требует, чтобы процедура оценки воздействия на окружающую среду проводилась до принятия решения о санкционировании или осуществлении планируемого вида деятельности²⁹.

1. Физические работы и изменение условий эксплуатации

44. Физические работы и изменения условий эксплуатации, связанные с продлением срока службы АЭС, могут привести к изменению воздействия на окружающую среду, которое не рассматривалось в ходе первоначальной процедуры выдачи лицензии. Таким образом, они могут быть основанием для классификации продления срока службы как существенного изменения вида деятельности.

45. На практике в большинстве случаев продление срока службы АЭС сопровождается физическими работами, в частности техническими изменениями, такими как обновление, замена или модернизация систем, конструкций и элементов, которые проводятся, в частности, в целях обеспечения ядерной безопасности и охраны окружающей среды. Продление срока службы может быть также связано с

²⁸ См. статью 2, п. 1, Конвенции.

²⁹ См. также главу I, раздел С, настоящего руководства.

модификациями в условиях эксплуатации, вызванными, например, техническими изменениями или новыми научными достижениями.

46. В тех случаях, когда продление срока жизни осуществляется в сочетании с работами по капитальной модернизации такого характера или масштаба, которые с точки зрения возможности вызвать значительное вредное трансграничное воздействие на окружающую среду сопоставимы с характером или масштабом работ при сдаче станции в эксплуатацию, его следует рассматривать как существенное изменение³⁰. В этом случае на АЭС проводятся масштабные изменения, такие как комплексная модернизация систем, конструкций и элементов³¹. Одним из показателей масштаба работ является объем инвестиционных затрат, связанных с их реализацией³².

47. Если продление срока службы сопровождается физическими работами или модификациями в условиях эксплуатации меньшего масштаба, то указывать на то, может ли эксплуатация модифицированной установки считаться существенным изменением, могут определенные внутренние или внешние факторы. [Должно также учитываться то, на какой период продлевается срок службы] В приложении II к настоящему руководству содержится неисчерпывающий перечень иллюстративных факторов, которые могут учитываться при определении того, является ли продление срока службы существенным изменением.

48. В свете разнообразных случаев продления срока эксплуатации и их специфических особенностей, а также с учетом как индивидуальных технических особенностей каждой АЭС, так и различных национальных нормативно-правовых рамок, действующих в Сторонах, в настоящем руководстве не ставится цель составить перечень конкретных физических работ и модификаций в условиях эксплуатации, которые, как правило, не должны рассматриваться в качестве существенных изменений. Вместе с тем следует отметить, что физические работы, выполняемые в рамках периодического технического обслуживания или управления процессом старения, как правило, не считаются существенными изменениями. То же относится к обновлению элементов и другим работам или модификациям в эксплуатационных режимах [для которых значительное вредное трансграничное воздействие на окружающую среду может быть обоснованно исключено]. Такие меры, как правило, подпадают под действие разрешения на осуществление деятельности.

2. «Продление срока службы само по себе»

49. Продление срока службы, в частности, без каких-либо физических работ или модификаций в условиях эксплуатации, не является чем-то необычным. Тем не менее, независимо от того, проводятся ли физические работы или вносятся ли изменения в условия эксплуатации, в течение срока службы в ходе работы АЭС происходят изменения, которые, возможно, не были учтены в первоначальной лицензии на эксплуатацию. Что касается [решения о продлении] продления срока службы, то изменение условий в зависимости от его характера и масштабов может представлять собой фактор, который может указывать на то, что изменение в вероятном воздействии планируемой деятельности может само по себе быть классифицировано как существенное изменение³³.

³⁰ Аналогичные соображения приведены в решении Суда Европейского союза от 29 июля 2019 года по делу № С-411/17, пп. 79 и 80. Вместе с тем при вынесении этого решения Суд не рассмотрел вопрос о применимости Конвенции Эспо.

³¹ В своем решении от 29 июля 2019 года по делу № С-411/17 Суд Европейского союза установил, что ряд систем были заменены в связи со старением, а другие были обновлены, пп. 65 и 66.

³² Аналогичные соображения приведены в решении Суда Европейского союза от 29 июля 2019 года по делу № С-411/17, п. 64.

³³ В своих выводах и рекомендациях в отношении Ровенской АЭС на Украине (ECE/MP.EIA/IC/2014/2, п. 59) Комитет по осуществлению пришел к выводу о том, что существенное изменение не обязательно требует проведения физических работ. Однако этот вывод в целом не был одобрен Совещанием Сторон (см. главу I, раздел А). Однако, что касается Украины, то Совещание Сторон приняло специальное решение в отношении того, что

3. Многочисленные незначительные изменения

50. В процессе эксплуатации на АЭС постоянно проводятся технические изменения или модификации условий эксплуатации, в частности, для выполнения требований, содержащихся в заключениях регулярных плановых инспекций и периодических рассмотрений безопасности. Такие изменения и модификации, как правило, не являются значительными, если их рассматривать изолированно. Однако в тех случаях, когда ряд таких изменений и модификаций осуществляются параллельно или в течение определенного периода времени, то для целей определения на индивидуальной основе они могут рассматриваться как одно крупное изменение, которое было разбито на несколько незначительных изменений. В этом случае их воздействие на окружающую среду необходимо оценивать в целом.

51. [Продление срока службы в связи с множественными незначительными изменениями может быть приравнено к крупному изменению, если существует реальная связь между множественными незначительными изменениями и продлением срока службы, демонстрирующая, что незначительные изменения являются частью одной сложной деятельности, осуществляемой с очевидным намерением продлить срок службы атомной электростанции³⁴. Для установления, так ли это на самом деле, могут быть полезны техническая документация, планы управления, инвестиционные планы, административные акты или законы, а также пояснительные записки к административным актам или законам.]

IV. Рекомендации в отношении определения вероятности возникновения значительного вредного трансграничного воздействия при продлении срока эксплуатации

A. Рамки Конвенции Эспо

52. В соответствии с пунктом 1 статьи 3 Конвенции [решение о продлении] продление срока эксплуатации действующей АЭС требует проведения трансграничной процедуры только в том случае, если такое продление может привести к значительному вредному трансграничному воздействию:

В отношении планируемого вида деятельности, указанного в Добавлении I, который может оказывать значительное вредное трансграничное воздействие, Страна происхождения в целях обеспечения проведения соответствующих и эффективных консультаций в соответствии со Статьей 5 уведомляет любую Страну, которая, по ее мнению, может быть затрагиваемой Страной, как можно скорее и не позднее, чем она проинформирует общественность собственной страны, о планируемой деятельности.

53. В отличие от многих национальных законодательных требований в отношении оценки воздействия на окружающую среду и административной практики, в которых а priori устанавливается перечень видов деятельности, которые, как считается, могут оказать значительное вредное воздействие на окружающую среду, любое решение о применении Конвенции включает рассмотрение вопроса о том, может ли конкретная планируемая деятельность привести к значительному вредному трансграничному воздействию на окружающую среду.

54. Соответственно, если выполняется комплекс кумулятивных критериев, в соответствии с Конвенцией для продления срока службы требуется проведение трансграничной процедуры. При определении того, применяются ли эти критерии к продлению срока службы, Сторонам следует учитывать следующее, не обязательно в порядке перечисления:

даже при отсутствии каких-либо работ Конвенция должна применяться к блокам 1 и 2 Ровенской АЭС.

³⁴ Соответственно, применяется пункт 43 настоящего руководства.

- a) Каково возможное «вредное воздействие» продления срока службы?
- b) Может ли продление срока службы стать причиной этого вредного воздействия на окружающую среду?
- c) Является ли это вредное воздействие на окружающую среду «существенным»?
- d) Являются ли это вероятное существенное вредное воздействие на окружающую среду «трансграничным» и какие Стороны будут затронуты?

55. Настоящая глава содержит рекомендации по толкованию этих критериев в отношении ситуаций, понимаемых как продление срока службы АЭС, о чем говорилось выше в главе II. Как правило, при рассмотрении вопроса о возможности продления срока службы применяются те же принципы, что и при оценке значительного вредного трансграничного воздействия АЭС, которую планируется построить, однако нужно отметить, что сфера охвата деятельности является иной.

В. «Может оказывать значительное вредное трансграничное воздействие»

1. «Вредное воздействие»

56. В Конвенции дается определение термина «воздействие», но не определяется термин «вредное воздействие». Пункт vii) статьи 1 гласит:

«воздействие» означает любые последствия планируемой деятельности для окружающей среды, включая здоровье и безопасность людей, флору, фауну, почву, воздух, воду, климат, ландшафт, исторические памятники и другие материальные объекты или взаимосвязь между этими факторами; оно охватывает также последствия для культурного наследия или социально-экономических условий, являющихся результатом изменения этих факторов.

57. Для выявления возможного вредного воздействия продления срока службы необходимо учитывать все соответствующие виды воздействия на окружающую среду. При этом необходимо рассмотреть нынешнее состояние АЭС и планируемые модификации в рамках продления срока ее службы, а также состояние окружающей среды, в том числе окружающей среды районов, находящихся под юрисдикцией других Сторон, которые могут быть затронуты.

58. *Вариант 1* [Как правило, продление срока службы АЭС оказывает такое же воздействие, как и воздействие, рассматриваемое на начальном этапе эксплуатации новой АЭС. Основываясь на терминологии в области ядерной безопасности, это воздействие является результатом:

- a) рабочего состояния (включая также ожидаемое при эксплуатации событие);
- b) проектных аварий;
- c) запроектных условий;
- d) запроектных аварий, включая тяжелые аварии с проплавлением активной зоны.]

Вариант 2 [Как правило, продление срока службы АЭС оказывает такое же воздействие, как и воздействие, рассматриваемое на начальном этапе эксплуатации новой АЭС. К нему относятся:

- a) воздействие в результате нормальной работы;
- b) воздействие в результате аварий.]

59. Как указано в пункте 4 b) решения IS/1, при рассмотрении вопроса о том, существует ли вероятность значительного вредного трансграничного воздействия,

Совещание Сторон на своей промежуточной сессии 2019 года основное внимание уделило вероятности крупной аварии, запроектной аварии или катастрофы:

несмотря на то, что вероятность возникновения крупной аварии, запроектной аварии или катастрофы при осуществлении перечисленных в добавлении I к Конвенции видов деятельности, связанных с атомной энергетикой, довольно низка, вероятность значительного негативного трансграничного воздействия в случае такой аварии может быть достаточно высокой. Поэтому, при оценке для целей уведомления того, какие Стороны могут быть затронуты указанной в добавлении I планируемой деятельностью, связанной с атомной энергией, Страна происхождения должна проводить самый тщательный анализ, исходя из принципа предосторожности и на основе имеющихся научных данных.

60. В пункте 8 а) того же решения Совещание Сторон обращает особое внимание на то, что: «Сторонам Конвенции, осуществляющим деятельность, связанную с атомной энергетикой, следует делать это в соответствии с Конвенцией, на устойчивой основе, принимая во внимание принцип предосторожности и принцип “загрязнитель платит”, а также с соблюдением международных стандартов ядерной безопасности и соответствующего природоохранного законодательства».

61. Далее в пункте 8 b) того же решения Совещание Сторон подчеркивает также, что «тесное сотрудничество и улучшение взаимного понимания практики и потребностей других Сторон в области атомной энергии будет содействовать применению трансграничных экологических процедур в полном соответствии с положениями Конвенции и Протокола».

62. В соответствии с принципами, упомянутыми в пунктах 59–61 выше, при рассмотрении возможного вредного воздействия продления срока службы АЭС необходимо учитывать ряд факторов, включая имеющиеся научные данные и международные стандарты ядерной безопасности, а также принцип предосторожности и цель укрепления международного сотрудничества и взаимопонимания между Сторонами. В этой связи следует подчеркнуть, что настоящее руководство не должно истолковываться как предполагающее возможность изменения прав и обязательств договаривающихся Сторон в соответствии с любыми существующими международными соглашениями.

63. *Вариант 1* [Страна происхождения должна также применять Конвенцию и уведомлять потенциально затрагиваемые Стороны в случаях, когда компетентный орган приходит к выводу о том, что вероятность определенных видов аварий очень мала. Вопрос о том, могут ли эти виды аварий быть исключены из сферы оценки воздействия на окружающую среду или нет, может быть затем обсужден с потенциально затрагиваемыми Сторонами в целях достижения взаимопонимания (относительно пределов приемлемости риска).]

Вариант 2 [При определении того, может ли продление срока службы АЭС привести к значительному вредному трансграничному воздействию на окружающую среду должны учитываться все виды аварий, в том числе запроектные аварии и запроектные условия, которые не могут быть практически устранены³⁵ или с высокой степенью

³⁵ «Возможность возникновения определенных состояний может считаться “практически исключенной” в случае отсутствия физической возможности их возникновения или в случае, если существует высокая степень уверенности в крайне малой вероятности их возникновения.» Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), *Нормы безопасности МАГАТЭ для защиты людей и окружающей среды — Безопасность атомных электростанций: проектирование. Конкретные требования безопасности № SSR-2/1 (Rev.1)* (Вена, 2016 год), стр. 69, сноска 26. «Словосочетание “практически исключенной” вводит в заблуждение, поскольку на самом деле оно касается возможного исключения из гипотетических сценариев последовательностей событий, а не практических соображений безопасности». Эта фраза также может быть легко неверно истолкована, интерпретирована или понята как означающая «исключение аварий» практическими мерами (или же «практически» в смысле «почти»). МАГАТЭ, *Глоссарий МАГАТЭ по вопросам безопасности: Терминология, используемая в области ядерной безопасности и радиационной защиты. Издание 2018 года* (Вена, 2019 год), стр. 172 (текста на англ. языке).

уверенности рассматриваются как крайне маловероятные. Определение того, какие аварии должны учитываться, не входит в круг вопросов, рассматриваемых в настоящем руководстве и Конвенции. Оценка того, какие сценарии аварий и значительные вредные трансграничные воздействия применительно к данной АЭС, должны рассматриваться, относится к сфере ответственности соответствующих компетентных органов.]

2. «Вероятный»

64. Хотя термин «вероятный»³⁶ используется во всей Конвенции, он не определен и не приведены критерии для его определения. Этот термин касается вероятности вредного воздействия, а не того, насколько вероятно, что оно будет значительным. Таким образом, он охватывает любой сценарий, при котором компетентные органы не могут исключить значительное вредное трансграничное воздействие³⁷.

65. В *Рекомендациях 2017 года, касающихся надлежащей практики применения Конвенции к деятельности, связанной с атомной энергетикой*, которые содержат описание надлежащей практики, о которой сообщили некоторые Стороны, рекомендуется следующее: «При определении вероятности возникновения значительных трансграничных воздействий Сторонам происхождения предлагается рассматривать опасность крупных аварий или катастроф, которые имеют отношение к проекту»³⁸.

66. В решении IS/1 Совещания Сторон, процитированном выше в разделе В.1 главы IV, подчеркивается, что вероятность значительного вредного трансграничного экологического воздействия, если произойдет авария, может быть очень высокой, хотя вероятность крупной аварии, аварии за пределами проектных основ, или катастрофы очень мала. Поэтому при оценке того, какие Стороны могут быть затронуты указанной в добавлении I планируемой деятельностью, связанной с атомной энергией, Сторона происхождения должна проводить самый тщательный анализ, исходя из принципа предосторожности и на основе имеющихся научных данных.

67. В соответствии с вышеизложенным, при рассмотрении вопроса о том, может ли деятельность привести к значительному негативному трансграничному воздействию, необходимо принимать во внимание оба аспекта — вероятность возникновения аварий и тяжесть связанного с ними воздействия. Поэтому при оценке необходимо также рассматривать потенциальное воздействие на окружающую среду в другой Стороне.

3. «Значительный»

68. «Значительность» является важным фактором в процессе оценки трансграничного воздействия на окружающую среду. Однако в Конвенции этот термин не определен; и не приведены критерии для его определения.

69. Стороны Конвенции по своему усмотрению определяют «значительность» вредного воздействия на окружающую среду. Для целей настоящего руководства рекомендуется оценивать значительность с учетом конкретных характеристик планируемой деятельности и ее вероятного воздействия. Определение «значительности» должно проводиться на основе технических экспертных знаний и имеющихся научных данных с учетом, в частности, целей Конвенции, изложенных в решении IS/1 (п. 4 b)). Процесс определения должен быть максимально объективным.

³⁶ Термин «вероятный» также применяется, если нельзя исключить значительное вредное трансграничное воздействие, как это также подчеркивается во всех соответствующих общих пониманиях вопросов ядерной безопасности, например, *Подход к повышению эффективности трансграничной координации действий по защите на ранней стадии ядерных аварий* Ассоциации Глав европейских компетентных органов по радиационной защите (HERCA) и Западноевропейской ассоциации ядерных регуляторов (WENRA) (Стокгольм, 22 октября 2014 года).

³⁷ См. ECE/MP.EIA/20.Add.1–ECE/MP.EIA/SEA/4.Add.1, решение VI/2, п. 7.

³⁸ См. издание Организации Объединенных Наций, ECE/MP.EIA/24, п. 17.

70. Некоторые риски, связанные со значительным вредным трансграничным воздействием, характеризуются низкой вероятностью. Исходя из решения IS/1 Совещания Сторон, которое было приведено выше в разделе В.1 главы IV, при оценке воздействия АЭС важную роль играет систематическая оценка потенциального значительного вредного трансграничного воздействия с низкой степенью вероятности, в том числе в результате аварий за пределами проектных основ. Стороны должны также учитывать накопление воздействия в результате различных событий, которые, если рассматривать их по отдельности, могут представляться незначительными.

71. Поскольку в тексте Конвенции не содержится прямого определения термина «значительный», в этом смысле следует применять добавление III. Критерии, перечисленные в этом добавлении, также применимы к видам деятельности, перечисленным в добавлении I, и содержат некоторые общие указания, которые могут служить эффективной основой для определения значительности вредного воздействия в результате продления срока службы.

4. «Трансграничный»

72. Термин «трансграничное воздействие» определяется в пункте viii) статьи 1 Конвенции следующим образом: «“трансграничное воздействие” означает любое воздействие, не только глобального характера, в районе, находящемся под юрисдикцией той или иной Стороны, вызываемое планируемой деятельностью, физический источник которой расположен полностью или частично в пределах района, подпадающего под юрисдикцию другой Стороны».

73. Трансграничный характер воздействия, как правило, варьируется в зависимости как от самого воздействия, так и от места расположения соответствующей АЭС. Некоторые виды воздействия могут быть не актуальны для любого другого государства, другие могут быть актуальными только для соседних государств, третьи — иметь более широкий охват. Аналогичным образом, хотя воздействие от нормальной эксплуатации в основном будет носить только локальный характер, воздействие от аварий также может быть трансграничным.

74. Что касается места расположения, то АЭС, расположенная вблизи международной границы или трансграничного водотока, с большей вероятностью окажет трансграничное воздействие, чем станция, расположенная в ином месте. Как указано выше в разделе В.1 главы IV, при оценке воздействия необходимо учитывать состояние окружающей среды, в том числе окружающей среды районов, находящихся под юрисдикцией другой Стороны. Изменения в окружающей среде этих районов, произошедшие с момента начала деятельности, могут влиять на трансграничный характер воздействия.

75. [Следует отметить, что меры безопасности и связанные с ними усовершенствования направлены на ограничение вероятности возникновения и последствий аварий. Действительно, определенное воздействие АЭС на окружающую среду может уменьшиться с годами в связи с изменениями или модификациями, которые осуществляются в рамках действующей лицензии, и таким образом улучшение безопасности, одобренное компетентным органом, само по себе не может оказывать значительного вредного трансграничного воздействия.]

С. «Уведомление»

76. Индивидуальные критерии «вероятного значительного вредного трансграничного воздействия» тесно связаны с вопросом о том, кто должен уведомлять о планируемом виде деятельности. В *Рекомендациях, касающихся надлежащей практики применения Конвенции к деятельности, связанной с атомной энергетикой*, подчеркивается важность уведомления широкого круга Сторон³⁹.

³⁹ См. издание Организации Объединенных Наций, ECE/MP.EIA/24, п. 28.

77. В решении IS/1 Совещания Сторон об уведомлении идет речь в пунктах 4 а) и с).

78. При определении того, какие Стороны она уведомляет о продлении срока службы, Страна происхождения должна принимать во внимание как *Рекомендации, касающиеся надлежащей практики*, так и решение IS/1. Такое уведомление может привести к выводу об отсутствии необходимости в трансграничной процедуре. В соответствии с решением IS/1 при определении для целей уведомления того, какие вредные воздействия являются вероятными, значительными и трансграничными, Стороны должны проводить самый тщательный анализ, исходя из принципа предосторожности и на основе имеющихся научных данных. [Кроме того, Стране происхождения рекомендуется также принимать во внимание то, была ли соответствующая АЭС, действующая в настоящее время, запланирована и построена до вступления Конвенции в силу. Следует также отметить, что восприятие риска может варьироваться от Страны к Стране и также может меняться с течением времени.]

79. Пункт 7 статьи 3 Конвенции позволяет любой Стране, которая считает себя затронутой значительным вредным трансграничным воздействием планируемого вида деятельности, провести обсуждения со Страной происхождения. В ситуации, когда Страна происхождения считает, что ни конкретная информация о вероятном значительном вредном трансграничном воздействии, ни любые иные общие характеристики планируемой деятельности не достаточны для того, чтобы прийти к определенному выводу о том, является ли значительное вредное трансграничное воздействие вероятным, Стране происхождения рекомендуется широко уведомлять об этом в целях достижения взаимопонимания. Таким образом, уведомление широкого круга Стран может помочь избежать длительных и обременительных процедур.

V. Продление срока службы АЭС по решению компетентного органа в соответствии с применимой национальной процедурой

A. Рамки Конвенции Эспо

80. В этой главе рассматривается элемент решения, содержащийся в определении «планируемой деятельности», в соответствии с пунктом v) статьи 1 Конвенции: ««планируемая деятельность» понимается как любая деятельность или любое существенное изменение в той или иной деятельности, требующее принятия решения компетентным органом в соответствии с применимой национальной процедурой».

81. Статья 2 Конвенции содержит общие положения, касающиеся обязательств Сторон в соответствии с Конвенцией. В пункте 2 статьи 2 содержится требование принимать необходимые правовые, административные или другие меры для осуществления Конвенции:

Каждая Страна принимает необходимые законодательные, административные или другие меры для осуществления положений настоящей Конвенции, включая, в отношении планируемых видов деятельности, перечисленных в Добавлении I, которые могут оказывать значительное вредное трансграничное воздействие, установление процедуры оценки воздействия на окружающую среду, создающей возможность для участия общественности, и подготовку документации об оценке воздействия на окружающую среду, описанной в Добавлении II.

82. В пункте 3 статьи 2 говорится, что процедура оценки воздействия на окружающую среду должна проводиться до принятия решения о санкционировании или осуществлении планируемого вида деятельности:

Страна происхождения обеспечивает, чтобы оценка воздействия на окружающую среду согласно положениям настоящей Конвенции проводилась

до принятия решения о санкционировании или осуществлении планируемого вида деятельности, включенного в Добавление I, который может оказывать значительное вредное трансграничное воздействие.

83. Любое толкование пунктов 2 и 3 статьи 2 должно осуществляться в соответствии с другими положениями Конвенции, такими как пункт v) статьи 1 и статья 6, а также с целью Конвенции.

84. В соответствии с пунктом 2 статьи 2 Конвенции Стороны обязались принимать и осуществлять все необходимые правовые, административные и другие меры, необходимые для эффективного осуществления Конвенции в рамках внутренней правовой системы. Поэтому для соблюдения Конвенции и, как это предусмотрено в пункте 3 статьи 2 в отношении всех видов планируемой деятельности, которые подпадают под действие Конвенции, каждая Страна должна провести оценку воздействия на окружающую среду в соответствии с Конвенцией, прежде чем приступить к принятию решения о санкционировании или осуществлении таких видов деятельности. Кроме того, «окончательное решение» в отношении планируемого вида деятельности является одним из основных обязательств по Конвенции, которое Стороны должны выполнять в соответствии со статьей 6⁴⁰.

В. Характерные особенности «решения»

85. На практике как строительство, так и эксплуатация всех АЭС регулируется разрешительным режимом⁴¹ и проходят непрерывную оценку безопасности, мониторинг (включая экологический мониторинг) и инспектирование на протяжении всего жизненного цикла под надзором соответствующих компетентных органов. Кроме того, эти органы несут ответственность за то, чтобы эксплуатация соответствовала условиям соответствующего разрешения, и чтобы оператор принимал все необходимые меры для обеспечения выполнения установленных требований и ядерной безопасности. Жизненный цикл АЭС не обязательно включает в себя продление срока службы. В ряде Стран установлены процедуры принятия решений или выдачи разрешений, связанных с продлением срока эксплуатации их АЭС, в других Странах такие процедуры отсутствуют.

86. В зависимости от конкретной процедуры соответствующей Страны компетентный орган должен проводить оценку и анализ работы АЭС на различных этапах, в частности в контексте [решения о] продлении срока жизни. К таким соображениям относится вопрос о том, может ли АЭС продолжать свою работу без изменений (или без каких-либо существенных изменений); для продолжения эксплуатации необходимы определенные действия; в противном случае эксплуатация должна быть остановлена. Выводы, сделанные компетентным органом, могут рассматриваться в качестве административного решения или фактора для инициирования административной процедуры, в ходе которой принимается такое решение. Вместе с тем важно отметить, что не все административные решения служат цели выполнения разрешительной функции по смыслу Конвенции (см. главу V, раздел В.3 ниже).

1. Предмет решения

87. Термин «решение» может применяться в национальных процедурах к разрешениям, которые имеют целью позволить оператору осуществлять (или продолжать осуществлять) определенную планируемую деятельность. Поэтому окончательное решение по смыслу Конвенции, как правило, связано с

⁴⁰ См. письмо Председателя Комитета по осуществлению на имя сопредседателей Специальной рабочей группы от 4 июня 2020 года, а также мнение Комитета по пунктам 2 и 3 статьи 2, с которым можно ознакомиться на вкладке Informal documents по адресу www.unece.org/index.php?id=53209.

⁴¹ В настоящей главе термин «разрешение» используется в качестве общего термина для санкций, разрешений, лицензий и других разрешительных документов.

первоначальным разрешением планируемой деятельности или разрешением на проведение существенных изменений в эксплуатации АЭС.

88. В пункте 3 статьи 2 Конвенции говорится, что процедура оценки воздействия на окружающую среду проводится до «принятия решения о санкционировании или осуществлении планируемого вида деятельности». Кроме того, в определении «планируемой деятельности» в пункте v) статьи 1 Конвенции сделан акцент на решениях, принимаемых в рамках «применимой национальной процедуры». Каждая Сторона несет ответственность за определение формы, в соответствии с ее национальным законодательством, окончательного решения о продлении срока службы, связанного с продлением, возобновлением или изменением разрешений, санкционирующих предыдущую эксплуатацию.

89. Если такое решение выявлено и если выполнены критерии, изложенные в предыдущих главах, то в соответствии с Конвенцией должна быть проведена трансграничная оценка воздействия на окружающую среду в рамках принятия обоснованного решения и обоснованного окончательного решения о продлении срока службы.

2. Характерные особенности «окончательного решения»

90. При определении того, что является окончательным решением, важно не название (например, «лицензия» или «разрешение»), а скорее то, эквивалентна ли разрешительная функция в отношении прав или обязанностей оператора лицензии, согласию или разрешению. Поэтому внутренних процедур или соображений компетентного органа недостаточно для того, чтобы отвечать критериям «решения», изложенным в Конвенции.

91. Кроме того, пункт 1 статьи 6 Конвенции требует, чтобы Стороны принимали во внимание результаты оценки воздействия на окружающую среду в окончательном решении по планируемому виду деятельности:

Стороны обеспечивают, чтобы в окончательном решении по планируемой деятельности были должным образом учтены результаты оценки воздействия на окружающую среду, включая документацию об оценке воздействия на окружающую среду, а также замечания по этой документации, полученные в соответствии с пунктом 8 Статьи 3 и пунктом 2 Статьи 4, и итоги консультаций, указанных в Статье 5.

92. Действительно, как указано в преамбуле Конвенции, трансграничная оценка воздействия на окружающую среду связана с процедурой принятия решений, поскольку она является инструментом, предназначенным для лиц, принимающих решения, чтобы дать больше информации о воздействии проектов на окружающую среду и об общественном мнении. Поэтому она должна проводиться до принятия окончательного решения.

3. Выводы по результатам контроля ежедневной текущей эксплуатации и специальных рассмотрений безопасности

93. В контексте АЭС выводы, касающиеся ежедневной текущей эксплуатации, не должны рассматриваться в качестве решений по смыслу Конвенции. Аналогичным образом, специальное рассмотрение безопасности⁴², такое как периодическое рассмотрение безопасности, само по себе, в силу своего характера и цели, также не является решением по смыслу Конвенции. То же самое относится и к любым отчетам и заключениям, которые могут быть сделаны по результатам специального рассмотрения безопасности.

94. Такие заключения могут включать ситуации, когда:

а) компетентный орган устанавливает, что АЭС работает в рамках условий, предусмотренных в ее лицензии, и нормативных требований, и может продолжать

⁴² См. глоссарий терминов в приложении I к настоящему документу.

работу без изменений или что существуют лицензионные условия, которые должны быть выполнены для работы согласно разрешению⁴³;

b) компетентный орган может распорядиться о приостановлении эксплуатации на определенный период времени, с тем чтобы оператор мог обеспечить соблюдение своих лицензионных условий или нормативных требований;

c) заключения по результатам инспекций требуют принятия последующих мер.

95. Контроль ежедневной текущей эксплуатации и специальные рассмотрения безопасности могут сопровождаться выдачей разрешений на выполнение требований, содержащихся в заключениях по результатам рассмотрения. В зависимости от результатов разрешение может требовать от оператора принять меры по повышению безопасности станции прежде, чем она продолжит свою работу или параллельно с продолжением работы. В некоторых странах оператор должен получить от компетентного органа разрешение на работу после рассмотрения. В таких случаях данное разрешение может удовлетворять критериям решения. Кроме того, в ряде случаев специальное рассмотрение безопасности используется в поддержку процесса принятия решения о продлении или возобновлении лицензии. Однако [такие случаи не должны автоматически интерпретироваться как разрешающие решения о продлении срока службы, поскольку] отсутствует систематическая корреляция между периодическими рассмотрениями безопасности и режимом выдачи разрешений.

C. Многоэтапные процедуры выдачи разрешения

96. В некоторых Странах процедура выдачи разрешения на продление срока жизни может проходить в несколько этапов, когда один из этих этапов является основным, а другой — имплементирующим решением.

97. Трансграничная оценка воздействия на окружающую среду в отношении любой планируемой деятельности должна, в принципе, проводиться как можно скорее для выявления и оценки всех потенциальных значительных вредных трансграничных воздействий, которые планируемая деятельность может оказать на окружающую среду. Поскольку имплементирующее решение не может выходить за рамки параметров, установленных в основном решении, воздействие, которое может оказать планируемая деятельность на окружающую среду, должно быть выявлено и оценено до принятия основного решения⁴⁴. Только в том случае, если эти воздействия невозможно выявить на этом этапе, оценка трансграничного воздействия на окружающую среду может проводиться до принятия последующего имплементирующего решения.

D. Продление срока жизни путем принятия специального национального закона

98. Конвенция не содержит определения термина «решение», однако упоминание «компетентного органа» и «национальной процедуры» в пункте v) статье 1, как представляется, ставит акцент прежде всего на административных решениях: «“планируемая деятельность” понимается как любая деятельность или любое существенное изменение в той или иной деятельности, требующее принятия решения компетентным органом в соответствии с применимой национальной процедурой».

99. Такое толкование также согласуется с определением «компетентного органа» в пункте ix) статьи 1, в котором говорится о национальных органах, «ответственных за выполнение функций, охватываемых настоящей Конвенцией», или «и/или органе или

⁴³ Например, необходимость пояснить некоторые аспекты системы управления и меры, связанные с управлением отходами.

⁴⁴ Аналогичные соображения приведены в решении Суда Европейского союза от 29 июля 2019 года по делу № C-411/17, пп. 85 и 86.

органах, на которые та или иная Сторона возлагает полномочия по принятию решений»: «“Компетентный орган” означает национальный орган или органы, назначаемые той или иной Стороной в качестве ответственных за выполнение функций, охватываемых настоящей Конвенцией, и/или орган или органы, на которые та или иная Сторона возлагает полномочия по принятию решений, касающихся планируемой деятельности».

100. Оба определения подкрепляют аргумент о том, что Конвенция в этом отношении применима к административным процессам и принимаемым по их итогам решениям.

101. Вместе с тем в ряде Сторон срок службы АЭС продлевается не административным решением компетентного органа, а скорее специальным внутренним законом, принятым законодательным органом, таким как парламент или другим компетентным учреждением. В процитированных выше соответствующих положениях Конвенции упоминаются органы власти и административные решения, но конкретно не упоминаются законодательные или судебные органы; однако они и не исключают их прямо.

102. В этом смысле значение имеет не название органа или учреждения, а разрешительная функция. Действительно, в соответствии с применимой национальной процедурой законодательный или судебный орган может действовать в разрешительном качестве в отношении планируемой деятельности. В этом случае можно считать, что решение о продлении срока службы вынесено законодательным или судебным органом, действующим в разрешительном качестве, и поэтому требует применения Конвенции. Однако это можно предположить только в том случае, если внутреннее законодательство является точным и безусловным и определяет основные характеристики продления срока службы, с тем чтобы они больше не подлежали пересмотру в имплементирующем решении⁴⁵.

103. Это специальный внутренний закон может быть одной из ступеней в многоэтапной процедуре выдачи разрешений, рассматриваемой в разделе С главы V выше.

⁴⁵ Аналогичные соображения приведены в решении Суда Европейского союза от 29 июля 2019 года по делу № C-411/17, пп. 87 и 88.

Приложение I

Глоссарий терминов

1. В Руководстве используется ряд имеющих сквозной характер терминов. В настоящее приложение включены определения, установленные Международным агентством по атомной энергии¹:
2. Запроектная авария:
Постулируемая авария в аварийных условиях более тяжелых, чем проектная авария.
3. Проектный срок службы:
Период, в течение которого установка или элемент, как ожидается, будет функционировать в соответствии с техническими условиями, по которым они были изготовлены.
4. Проектная авария:
Постулируемая авария, которая приводит к возникновению аварийных условий, с учетом которых проектируется установка в соответствии с установленными проектными критериями и консервативной методологией и при которых выбросы радиоактивного материала удерживаются в рамках допустимых пределов.
5. Запроектные условия:
Постулируемые аварийные условия, которые не учитываются в отношении проектных аварий, но которые учитываются в процессе проектирования установки в соответствии с методологией на основе наилучших оценок и при которых выбросы радиоактивного материала удерживаются в рамках допустимых пределов. Для АЭС запроектные условия — это условия при событиях без значительного повреждения топлива и условия в случае событий с расплавом активной зоны.
6. Долгосрочная эксплуатация:
Эксплуатация сверх установленного срока, предусмотренного, например, условиями разрешения, конструкцией, нормами, разрешением и/или правилами, который был обоснован в процессе оценкой безопасности, с учетом ограничивающих срок жизни процессов и характеристик систем, конструкций и элементов².
7. Нормальная эксплуатация:
Эксплуатация в установленных эксплуатационных пределах и условиях. В случае атомной электростанции это включает пуск, эксплуатацию (работу) на мощности, процесс останова (остановки), останов, техническое обслуживание, испытания и замену топлива.
8. Периодическое рассмотрение безопасности:
Систематически повторяемая оценка безопасности существующей установки (или деятельности), проводимая регулярно с целью рассмотрения совокупных эффектов старения, модификаций, опыта эксплуатации, технических усовершенствований и вопросов выбора площадки и имеющая целью

¹ Определения без дополнительной ссылки взяты из *Глоссария МАГАТЭ по вопросам безопасности: Терминология, используемая в области ядерной безопасности и радиационной защиты. Издание 2018 года.*

² МАГАТЭ, «Безопасная долгосрочная эксплуатация атомных электростанций», Серия изданий по безопасности, № 57 (Вена, 2008 год), стр. 1.

обеспечение высокого уровня безопасности на протяжении всего срока службы установки (или продолжительности деятельности).

9. Тяжелая авария:

Авария, более тяжелая, чем проектная авария, которая вызывает значительные повреждения активной зоны.

Приложение II

Факторы, которые необходимо учитывать при определении того, является ли продление срока службы «существенным изменением»

1. Приведенные ниже иллюстративные факторы могут, среди прочего, быть важными при определении в каждом конкретном случае, является ли продление срока службы существенным изменением:

- a) [более широкое использование природных ресурсов по сравнению с пределами, предусмотренными в первоначальном разрешении;
- b) увеличение производства отходов или потребления топлива по сравнению с пределами, предусмотренными в первоначальном разрешении;
- c) увеличение выбросов, в том числе радионуклидов и сброса охлаждающей воды, по сравнению с пределами, предусмотренными в первоначальной лицензии;
- d) увеличение рисков, связанных со старением элементов;
- e) работы по модернизации/повышению уровня безопасности такого масштаба, что это требует существенного изменения физических аспектов площадки;
- f) улучшенное восприятие риска и концепции безопасности старения оборудования;
- g) изменения в окружающей среде;
- h) меры по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий;
- i) продолжительность продления срока службы;
- j) отсутствие проведения трансграничной оценки воздействия на окружающую среду в прошлом.]

2. Следует также учитывать, что определенное воздействие АЭС на окружающую среду может уменьшиться с годами в связи с изменениями или модификациями, которые осуществляются в пределах действующего разрешения.