



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 26.11.2008  
SEC(2008) 2893

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

*Documento di accompagnamento della*

Proposta di

**DIRETTIVA DEL CONSIGLIO (Euratom)**

**che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO**

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

## 1. CONSULTAZIONE E CONSULENZA

La valutazione dell'impatto fa riferimento alla voce 2008/TREN/003 dell'agenda di programmazione – *Proposta legislativa rivista in materia di sicurezza nucleare* e accompagna il progetto di direttiva rivista che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare con l'obiettivo di riavviare il processo di istituzione di un quadro UE comune in materia di sicurezza nucleare; essa sostituisce la proposta di direttiva che definisce gli obblighi fondamentali e i principi generali nel settore della sicurezza degli impianti nucleari, presentata dalla Commissione nel 2003<sup>1</sup>.

La nuova proposta è il risultato di un ampio e continuo processo di consultazione iniziato nel 2004 durante la presidenza irlandese del Consiglio. In seguito le attività in questo ambito sono state proseguite dal gruppo di lavoro sulla sicurezza nucleare (WPNS), dal Gruppo europeo ad alto livello sulla sicurezza nucleare e sulla sicurezza della gestione dei residui (HLG) e dal Forum europeo sull'energia nucleare.

Il processo di consultazione avviato nel 2004 ha determinato una revisione sostanziale dell'approccio adottato nella proposta di direttiva sulla sicurezza del 2004, che all'epoca si era scontrata con una minoranza di blocco di alcuni Stati membri. Le principali obiezioni alla proposta riguardavano le disposizioni eccessivamente dettagliate delle norme vincolanti e i dubbi sul suo rispetto rigoroso del principio di sussidiarietà.

La nuova proposta legislativa sulla sicurezza nucleare si basa: a) sul lavoro tecnico dell'Associazione delle autorità di regolamentazione nucleare dell'Europa occidentale (WENRA) – con la partecipazione di tutti i regolatori europei responsabili della sicurezza nucleare – completato nel 2006 per gli impianti nucleari esistenti; b) sul principio che solo regolatori forti e indipendenti possono assicurare l'esercizio continuo in condizioni sicure degli impianti nucleari nella UE; c) sulla necessità di ancorare nella legislazione europea i principi dei più importanti strumenti internazionali disponibili, ovvero la Convenzione sulla sicurezza nucleare<sup>2</sup> e il lavoro sulla sicurezza effettuato dall'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA), e in particolare i suoi principi fondamentali in materia di sicurezza<sup>3</sup>. Inoltre, il contesto tecnico a sostegno dei principi fondamentali proposti nel progetto di direttiva rivista che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare scaturisce dai risultati delle attività dei differenti gruppi di esperti che si occupano di aspetti della sicurezza nucleare.

Il Parlamento europeo ha costantemente appoggiato l'elaborazione di una legislazione europea in materia di sicurezza nucleare con l'indicazione di livelli di riferimento, come illustrato nel corso degli anni dalle sue relazioni<sup>4</sup>. Inoltre, come si evince dalle conclusioni del secondo Forum europeo sull'energia nucleare, anche l'industria sostiene ora con decisione una legislazione UE in materia di sicurezza nucleare.

Infine, allo scopo di portare a termine la valutazione dell'impatto è stato costituito un comitato direttivo composto da rappresentanti di tutti i servizi interessati della Commissione.

Il progetto di valutazione dell'impatto è stato sottoposto all'esame del comitato per la valutazione dell'impatto che ha espresso un primo parere il 9 settembre 2008, seguito da un

---

<sup>1</sup> Proposta iniziale della Commissione del 2003 (riferimento COM(2003) 32 definitivo) e versione rivista del 2004 (riferimento doc. COM(2004) 526 definitivo).

<sup>2</sup> IAEA INFCIRC 449 del 5 luglio 1994.

<sup>3</sup> Principi fondamentali di sicurezza dell'AIEA: *Fundamental safety principles, IAEA Safety Standard Series No. SF-1* (2006).

<sup>4</sup> La più recente è la relazione Maldeikis in occasione dei 50 anni del trattato Euratom (doc. di riferimento A6-0129/2007) e la relazione Reul sulle energie convenzionali (doc. di riferimento A6-0348/2007).

parere definitivo il 14 ottobre 2008 su una versione rivista del documento. Delle osservazioni definitive del comitato per la valutazione dell'impatto si è tenuto interamente conto.

## **2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA**

Il rinnovato interesse per l'energia nucleare manifestato da una serie di Stati membri, con la prospettiva dell'estensione della durata di vita di una serie di impianti nucleari e della costruzione di nuovi, rende particolarmente appropriati i tempi di presentazione della proposta rivista. È evidente che gli effetti degli incidenti radiologici non si arrestano ai confini degli Stati e hanno conseguenze potenziali sia per la salute dei lavoratori e dei cittadini in senso lato sia implicazioni economiche di grande portata per l'industria energetica. Poiché la protezione dei cittadini comunitari è uno dei principali obiettivi politici della UE, un quadro giuridico finalizzato a conseguire, mantenere e migliorare continuamente la sicurezza nucleare e la sua regolamentazione nella Comunità, come pure a potenziare il ruolo delle autorità di regolamentazione degli Stati membri, consentirebbe di creare un livello supplementare di garanzia per i cittadini della UE.

L'accettazione da parte dell'opinione pubblica è indispensabile per l'ulteriore sviluppo dell'energia nucleare e la Comunità è sempre stata molto attiva nel promuovere la sicurezza in questo ambito; a tutt'oggi, però, non esiste un quadro giuridico comunitario che stabilisca norme comuni di sicurezza per gli impianti nucleari nuovi e esistenti della UE. La Comunità tuttavia deve affrontare in modo adeguato le preoccupazioni dei cittadini europei in relazione alla sicurezza degli impianti nucleari. Da una delle principali conclusioni dell'indagine del 2007 sulla sicurezza dell'energia nucleare<sup>5</sup> si evince che, anche se in media i cittadini europei hanno una discreta conoscenza delle questioni nucleari, e in particolare della presenza o no di centrali nucleari nei loro paesi, sulla questione della sicurezza nucleare le loro conoscenze si fanno più incerte (dal 56% al 90%).

## **3. IL DIRITTO DI INTERVENIRE DA PARTE DELLA UE**

La competenza della Comunità di fissare norme fondamentali di sicurezza a livello UE è esplicitamente sancita dal trattato Euratom. L'articolo 2, lettera b), del trattato dispone che *"per l'assolvimento dei suoi compiti la Comunità deve, alle condizioni previste dal presente trattato... stabilire norme di sicurezza uniformi per la protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori e vigilare sulla loro applicazione"*. Il titolo secondo, capo III "Protezione sanitaria" stabilisce una serie di disposizioni dettagliate intese a definire, adottare e applicare le norme fondamentali di cui all'articolo 2, lettera b), del trattato Euratom. Il capo 3 del trattato Euratom è stato utilizzato essenzialmente a fini di radioprotezione fino a quando la Corte di giustizia europea ha riconosciuto il legame intrinseco tra radioprotezione e sicurezza nucleare e la competenza della Comunità nell'ambito della sicurezza nucleare (nella sentenza relativa alla causa C-29/99<sup>6</sup>, la Corte ha affermato che *"per delimitare le competenze della Comunità non occorre operare una distinzione artificiosa tra la protezione sanitaria della popolazione e la sicurezza delle sorgenti di radiazioni ionizzanti"*). La sentenza, pertanto, riconosce il fatto che le norme di sicurezza esistenti, relative alla protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori contro i pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti, devono essere integrate da norme di sicurezza per gli impianti nucleari. La competenza tecnica delle autorità nazionali responsabili per la sicurezza non preclude alla Comunità la possibilità di legiferare in questo ambito.

---

<sup>5</sup> Indagine speciale Eurobarometro n. 271 *"Europeans and nuclear safety"* ("Gli europei e la sicurezza nucleare"), lavoro sul terreno ott.-nov. 2006, pubblicazione febbraio 2007, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_271\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_271_en.pdf)

<sup>6</sup> Commissione delle Comunità europee contro Consiglio dell'Unione europea (Causa C-29/99).

#### 4. FONTI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

La valutazione dell'impatto aggiorna quella effettuata nel 2003 relativa alla proposta iniziale in materia di sicurezza nucleare<sup>7</sup> e si fonda sulle conclusioni e le raccomandazioni contenute nella relazione finale del gruppo di lavoro sulla sicurezza nucleare (WPNS)<sup>8</sup>, approvate dal Gruppo di lavoro del Consiglio sulle questioni nucleari (WPAQ) il 13 dicembre 2006 e integrate dai risultati delle relazioni dei sottogruppi del WPNS<sup>9</sup>.

In questo ambito particolare importanza dovrebbe essere tributata alle attività svolte nell'ambito della WENRA, un'associazione che raggruppa i dirigenti e i quadri delle autorità di regolamentazione nucleare di 17 paesi europei<sup>10</sup>, i cui membri hanno definito diversi livelli di riferimento comuni in materia di sicurezza dei reattori nucleari con l'obiettivo di uniformare le prescrizioni nazionali entro il 2010.

In secondo luogo la valutazione dell'impatto si basa sugli obblighi e le prescrizioni della Convenzione sulla sicurezza nucleare dell'AIEA, che costituisce una piattaforma riconosciuta a livello internazionale per la messa a punto di norme di sicurezza in campo nucleare, e sui principi fondamentali di sicurezza dell'AIEA. Benché la convenzione non contenga norme tecniche dettagliate, essa fissa un quadro giuridico preciso il cui scopo è il costante miglioramento della sicurezza. L'Euratom e tutti gli Stati membri della UE sono parti contraenti della Convenzione sulla sicurezza nucleare. I principi fondamentali dell'AIEA costituiscono una serie di pratiche di riferimento su cui si basano i requisiti nazionali in materia di sicurezza e al miglioramento dei quali gli Stati membri hanno apportato notevoli contributi.

#### 5. OPZIONI STRATEGICHE

La valutazione d'impatto considera **quattro opzioni strategiche**:

- *L'opzione strategica 0* consiste nel mantenere inalterata la situazione attuale.
- *L'opzione strategica 1* prevede l'elaborazione di una legislazione comunitaria che stabilisca norme di sicurezza comuni per gli impianti nucleari esistenti.
- *L'opzione strategica 2* prevede l'elaborazione di una legislazione comunitaria che istituisce esclusivamente un quadro comunitario finalizzato a conseguire e mantenere un elevato livello uniforme di sicurezza nucleare in tutta la Comunità, richiamandosi a principi di sicurezza nucleare ampiamente riconosciuti e demandando successivamente la preparazione delle misure di esecuzione al Gruppo ad alto livello.
- *L'opzione strategica 3* si fonda su un insieme di principi di sicurezza nucleare riconosciuti a livello internazionale (l'approccio proposto dall'opzione 2), integrati da prescrizioni di sicurezza aggiuntive per i nuovi reattori nucleari, che gli Stati membri sono incoraggiati a sviluppare conformemente al principio del costante miglioramento della sicurezza sulla base dei livelli di sicurezza messi a punto dalla WENRA e in stretta collaborazione con il

---

<sup>7</sup> Inserita nel documento COM(2003) 32 definitivo.

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

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

<sup>10</sup> Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Italia, Lituania, Paesi Bassi, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera e Regno Unito.

Gruppo ad alto livello<sup>11</sup>, composto da rappresentanti di alto livello delle autorità di regolamentazione e sicurezza di tutti gli Stati membri della UE.

## 6. OPZIONI A CONFRONTO – COSA PROPONE LA UE

La valutazione delle opzioni ha evidenziato che la soluzione più efficace per istituire un quadro comunitario per la sicurezza nucleare è quella garantita dall'**opzione strategica 3**. L'approccio fondamentale dell'attuale proposta di direttiva rivista prevede quindi che la Comunità stabilisca esclusivamente una serie di principi comuni nell'ambito della sicurezza nucleare già contenuti nella Convenzione sulla sicurezza nucleare dell'AIEA (rafforzare il ruolo dei regolatori nazionali, responsabilità primaria del titolare della licenza sotto la supervisione dell'autorità di regolamentazione, rafforzare l'indipendenza di quest'ultima, garantire un livello elevato di trasparenza negli aspetti relativi alla sicurezza degli impianti nucleari, attuare sistemi di gestione, effettuare una supervisione sistematica della sicurezza, garantire la disponibilità di competenze nel campo della sicurezza nucleare, assegnare la priorità alla sicurezza), integrandoli con prescrizioni di sicurezza aggiuntive per i nuovi reattori nucleari, che gli Stati membri sono incoraggiati a sviluppare in linea con il principio del costante miglioramento della sicurezza sulla base dei livelli di sicurezza messi a punto dalla WENRA e in stretta collaborazione con il Gruppo ad alto livello. Il Gruppo europeo ad alto livello sulla sicurezza nucleare e la sicurezza della gestione dei residui, sulla base dei dieci principi per la regolamentazione della sicurezza nucleare da esso adottati, diventerà il fulcro della cooperazione tra le autorità di regolamentazione responsabili della sicurezza degli impianti nucleari negli Stati membri e contribuirà a definire il quadro UE per la sicurezza nucleare.

Gli Stati membri sono tenuti a rispettare i principi fondamentali di sicurezza dell'AIEA come pure le prescrizioni e le disposizioni della Convenzione sulla sicurezza nucleare.

## 7. VALORE AGGIUNTO

Dato il rinnovato interesse per l'energia nucleare in Europa e nel mondo, è importante mantenere un livello elevato di sicurezza nucleare nella UE e stabilire, a livello comunitario, una serie di norme vincolanti e di norme comuni di sicurezza. Il recente annuncio della costruzione di nuove centrali nucleari nella UE rende ancora più necessaria la convergenza normativa a livello comunitario allo scopo di sostenere gli Stati membri nel loro sforzo continuo di armonizzazione delle pratiche di sicurezza. Nonostante il funzionamento di un impianto nucleare comporti rischi a livello transfrontaliero, in passato si è registrato uno scarso impegno di standardizzazione tra paesi.

In questo ambito il **valore aggiunto** fondamentale dell'opzione strategica prescelta è dato dal fatto che un quadro legislativo vincolante a livello UE, che definisca gli obblighi fondamentali e i principi generali in materia di sicurezza degli impianti nucleari, consentirebbe di conseguire l'obiettivo di raggiungere, mantenere e migliorare continuamente la sicurezza nucleare nella Comunità, un risultato che non si potrebbe realizzare in modo efficiente a livello nazionale. Questo approccio presenta inoltre il chiaro vantaggio di garantire una maggiore certezza del diritto a livello comunitario. Di conseguenza, nell'ambito delle disposizioni istituzionali del trattato, Euratom dispone di meccanismi propri per garantire che la legislazione nazionale degli Stati membri sia conforme alle disposizioni della direttiva, esercitando così il ruolo di garante della corretta applicazione dell'*acquis* comunitario. Va inoltre rilevato che la legislazione UE stabilisce diritti e obblighi non solo per

---

<sup>11</sup> Istituito con decisione 2007/530/Euratom della Commissione del 17 luglio 2007 (GU L 195 del 27.7.2007).

le autorità degli Stati membri ma anche per i singoli e le imprese. Le autorità degli Stati membri sono responsabili del recepimento della legislazione UE nel diritto nazionale e della sua corretta applicazione e devono garantire i diritti dei cittadini sanciti da tale legislazione.

In assenza di un quadro giuridico a livello UE, gli Stati membri dovrebbero applicare la Convenzione sulla sicurezza nucleare dell'AIEA, l'adesione alla quale, tuttavia, riveste carattere esclusivamente volontario in quanto si tratta di uno strumento incentivante che non comporta alcuna sanzione in caso di inadempienza. La Convenzione non è finalizzata a garantire il rispetto degli obblighi da parte dei contraenti mediante controlli e sanzioni ma si basa sul comune interesse a conseguire livelli più elevati di sicurezza, che sono sviluppati e promossi nel corso di riunioni periodiche delle parti. Per ciascuna parte contraente l'adesione alla Convenzione comporta due impegni fondamentali: preparare e mettere a disposizione una relazione nazionale e sottoporla alla valutazione *inter pares* delle altre parti contraenti.

L'elaborazione di una legislazione UE basata sui principi della Convenzione sulla sicurezza nucleare, e che si avvalga pienamente del lavoro già svolto dall'AIEA nel campo della sicurezza con la definizione dei suoi principi fondamentali, riconosce il valore dei progressi compiuti a livello internazionale nell'ambito della sicurezza nucleare e offre alla società civile europea la possibilità di una partecipazione più attiva.

La proposta, infine, mira a rafforzare il ruolo e l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione facendo così tesoro delle loro competenze anziché elaborare un approccio top-down come previsto dalla proposta originaria. Essa rafforza inoltre il ruolo degli organismi nazionali per l'applicazione delle misure concordate, una soluzione che risponde pienamente al principio di sussidiarietà.

## **8. SUSSIDIARIETÀ**

Gli Stati membri della UE hanno già applicato misure che consentono loro di garantire un livello elevato di sicurezza nazionale in ambito comunitario. Tuttavia, a causa di situazioni storiche, quadri giuridici, tipi e numero di reattori e approcci differenti alla regolamentazione, non sono state ancora definite norme comuni nel campo della sicurezza nucleare da applicare in tutta la Comunità, anche se ciò avrebbe consentito di migliorare ulteriormente la sicurezza nucleare, un risultato difficile da conseguire esclusivamente a livello nazionale.

La nuova proposta ribalta l'approccio top-down della proposta del 2003/2004 e opta per un approccio bottom-up, in quanto, per garantire la sicurezza dei nuovi reattori nucleari, gli Stati membri sono incoraggiati a elaborare prescrizioni di sicurezza supplementari in linea con il costante miglioramento della sicurezza sulla base dei livelli elaborati dalla WENRA e in stretta collaborazione con il Gruppo ad alto livello. Gli Stati membri, inoltre, conservano il diritto di imporre a livello nazionale misure di sicurezza più rigorose di quelle fissate dal quadro giuridico comunitario.

In secondo luogo, per quanto riguarda i principi proposti, la direttiva rivista fa leva sulle competenze delle autorità di regolamentazione nazionali degli Stati membri, come pure sui principi, accettati a livello internazionale, della Convenzione sulla sicurezza nucleare e sui principi fondamentali di sicurezza dell'AIEA e non impone quindi alcun onere aggiuntivo alle autorità degli Stati membri.

Una legislazione vincolante al livello UE garantisce inoltre la certezza del diritto e dà ai cittadini la possibilità di rivolgersi alle istituzioni europee in caso di dubbi sulla sicurezza dell'energia nucleare.

Va menzionato inoltre che la nuova proposta tiene pienamente conto delle osservazioni formulate dagli Stati membri al momento dell'esame del pacchetto 2003/2004, in quanto

separa gli aspetti della sicurezza da quelli finanziari e dei rifiuti radioattivi e accantona l'idea di creare un corpo di ispettori europei della sicurezza, demandando alle sole autorità nazionali di regolamentazione la supervisione della sicurezza nucleare.

#### **9. CONTROLLO E VALUTAZIONE**

Gli indicatori per valutare i progressi nella realizzazione degli obiettivi saranno fissati a livello degli Stati membri.

#### **10. CONCLUSIONI**

Alla luce delle considerazioni precedenti, l'opzione strategica prescelta appare come l'approccio migliore in quanto presenta la più elevata gamma di benefici tecnici, economici e di sicurezza e va oltre il livello dei principi, incoraggiando di fatto gli Stati membri a definire ulteriori prescrizioni di sicurezza.