COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 26.11.2008
SEC(2008) 2893

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL (Euratom)

établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

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

1. CONSULTATION ET EXPERTISE

L'analyse d'impact concerne le point *2008/TREN/003 - Proposition de révision de la législation sur la sûreté nucléaire* du programme de travail. Elle accompagne la proposition de directive révisée établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire, qui vise à relancer le processus de création d'un cadre communautaire commun en matière de sécurité nucléaire, par le remplacement de la proposition de directive définissant les obligations de base et les principes généraux dans le domaine de la sûreté des installations nucléaires[1], présentée par la Commission en 2003.

Cette nouvelle proposition est le fruit d'un processus de consultation étendu et continu entamé en 2004 sous la présidence irlandaise du Conseil. Par la suite, le groupe «Sûreté nucléaire», le groupe de haut niveau (GHN) sur la sûreté nucléaire et la gestion des déchets et le forum européen sur l'énergie nucléaire ont poursuivi les travaux à ce sujet.

Le processus de consultation lancé en 2004 a débouché sur une révision complète de l'approche qui avait été adoptée dans la proposition de directive sur la sécurité de 2004 et avait été rejetée à l'époque par une minorité de blocage d'États membres. Les principaux arguments de ce blocage étaient une description trop détaillée de la législation contraignante ainsi que des doutes sur la conformité totale de la proposition avec le principe de subsidiarité.

La proposition législative révisée concernant la sûreté nucléaire s'appuie sur les éléments suivants: a) les travaux techniques que l'association des autorités de sûreté nucléaire d'Europe de l'Ouest (WENRA) a achevé en 2006 en ce qui concerne les installations existantes, avec la participation de tous les régulateurs européens en matière de sûreté nucléaire; b) le principe selon lequel seuls des régulateurs indépendants et forts peuvent garantir l'exploitation sûre des installations électronucléaires dans l'UE; c) l'inscription dans la législation européenne des principes établis par les principaux instruments internationaux existants, à savoir la convention sur la sûreté nucléaire[2] et les travaux relatifs à la sûreté réalisés par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), en particulier ses principes fondamentaux de sûreté[3]. En outre, les informations techniques à l'appui des principes de base proposés dans la proposition de directive révisée établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire sont le fruit des travaux des différents groupes d'experts chargés des questions ayant trait à la sûreté nucléaire.

Le Parlement européen s'est toujours prononcé en faveur de l'élaboration d'une législation européenne sur la sûreté nucléaire fixant des niveaux de référence, comme en témoignent au fil des ans les rapports du Parlement[4]. Par ailleurs, comme indiqué dans les conclusions du 2e forum européen sur l'énergie nucléaire, l'industrie soutient à présent fermement la législation communautaire sur la sûreté nucléaire.

Enfin, afin de parachever l'étude d'impact, un groupe de pilotage a été créé; il est notamment composé de représentants de tous les services de la Commission concernés par la sûreté nucléaire.

---

1 Proposition initiale de la Commission de 2003 (COM (2003) 32 final) et version révisée de 2004 (COM (2004) 526 final).

2 IAEA INFCIRC 449 du 5 juillet 1994.

3 AIEA – Fondements de sûreté: principes fondamentaux de sûreté, collection normes de sûreté de l'AIEA n° SF-1 (2006).

4 Les derniers en date étant le rapport Maldeikis publié à l'occasion du cinquantième anniversaire du traité Euratom (doc de réf. A6-0129/2007) et le rapport Reul sur les énergies traditionnelles (doc de réf. A6-0348/2007).

Le projet d'analyse d'impact a été soumis à l'examen du comité d'analyse d'impact, qui a rendu un premier avis le 9 septembre 2008 et un avis final le 14 octobre 2008 sur un document révisé en seconde présentation. Les observations finales du comité d'analyse d'impact ont été entièrement prises en considération.

2. DEFINITION DU PROBLEME

Vu le regain d'intérêt pour l'électronucléaire exprimé par plusieurs États membres, avec la perspective du prolongement de l'exploitation de certaines centrales et de la construction de nouvelles centrales, cette proposition révisée arrive à point nommé. De toute évidence, les effets des incidents radiologiques ne s'arrêtent pas aux frontières. Ces incidents nuisent à la santé des travailleurs et de la population toute entière et comportent également des implications économiques très larges pour l'industrie de l'énergie. La protection de la population de l'UE étant un des principaux objectifs politiques de l'UE, un cadre légal visant à atteindre, maintenir et améliorer continûment la sûreté nucléaire et sa réglementation dans la Communauté ainsi qu'à renforcer le rôle des organismes de réglementation des États membres créerait un niveau supplémentaire de garantie pour la population de l'UE.

L'acceptation par le public est une condition indispensable au développement de l'énergie nucléaire. Jusqu'a présent, la Communauté a fourni des efforts constants pour promouvoir la sûreté nucléaire, vu qu'il n'existe à ce jour aucun cadre juridique communautaire définissant des normes de sécurité communes pour les installations nucléaires neuves et existantes dans l'UE. Il convient toutefois de répondre efficacement aux inquiétudes des citoyens européens au sujet de la sûreté de ces installations. L'une des principales conclusions de l'étude menée en 2007 sur la sûreté nucléaire[5] était que même si les Européens disposaient généralement d'une bonne connaissance des questions relatives à l'énergie nucléaire, en particulier concernant la présence ou l'absence de centrales nucléaires dans leur pays, le concept de sûreté nucléaire leur était moins familier (de 56 % à 90 %).

3. BASE JURIDIQUE JUSTIFIANT L'ACTION DE L'UE

La compétence de la Communauté en matière de fixation de normes de sécurité fondamentales au niveau communautaire est explicitement prévue dans le traité Euratom. L'article 2, point b), du traité dispose que «*pour l'accomplissement de sa mission, la Communauté doit, dans les conditions prévues au présent traité: (…) établir des normes de sécurité uniformes pour la protection sanitaire de la population et des travailleurs et veiller à leur application*». Le titre II, chapitre 3, («La protection sanitaire») comporte un certain nombre de dispositions détaillées destinées à établir, mettre en vigueur et appliquer les normes de base visées à l'article 2, point b, du traité Euratom. Le chapitre 3 a été principalement utilisé à des fins de radioprotection jusqu'à la reconnaissance par la Cour de justice des Communautés européennes du lien intrinsèque entre la radioprotection et la sûreté nucléaire et de la compétence de la Communauté en matière de sûreté nucléaire (dans sa décision dans l'affaire C-29/99[6], la Cour a établi «*qu'il ne convient pas d'opérer, pour délimiter les compétences de la Communauté, une distinction artificielle entre la protection sanitaire de la population et la sûreté des sources de radiations ionisantes*»). Cet arrêt admet ainsi que les normes de sécurité existantes destinées à assurer la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les risques inhérents aux radiations ionisantes doivent être complétées par des normes de sûreté pour les installations nucléaires. La compétence technique des autorités nationales chargées de la sûreté n'empêche pas la Communauté de

---

5 Eurobaromètre spécial n° 271 «Les Européens et la sûreté nucléaire», terrain: oct. – nov. 2006, publication: fév. 2007 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_271_fr.pdf

6 Commission des Communautés européennes/Conseil de l'Union européenne (affaire C-29/99).

légiférer dans ce domaine.

4. SOURCES DE L'ANALYSE D'IMPACT

L'analyse d'impact met à jour celle réalisée en 2003 au sujet de la première proposition relative à la sûreté nucléaire[7], en s'appuyant sur les informations techniques contenues dans les conclusions et les recommandations du rapport final du groupe «Sûreté nucléaire»[8], adopté par le groupe des questions atomiques du Conseil (GQA) le 13 décembre 2006 et complété par les conclusions des rapports des sous-groupes du groupe «Sûreté nucléaire»[9]. Dans ce contexte, il convient d'accorder une importance particulière aux travaux effectués dans le cadre de la WENRA, une organisation composée des chefs et des hauts fonctionnaires des autorités de réglementation nucléaire de 17 pays européens[10], dont les membres ont défini de nombreux niveaux de référence communs en matière de sûreté des réacteurs électronucléaires, en vue d'aligner les exigences nationales d'ici à 2010.

Deuxièmement, l'analyse d'impact est fondée sur les obligations et les exigences de la convention sur la sûreté nucléaire de l'AIEA qui constitue une plate-forme internationalement reconnue pour le développement de la sûreté nucléaire, ainsi que sur les principes des fondements de sûreté de l'AIEA. Cette convention ne contient aucune modalité technique d'exécution mais établit un cadre juridique précis visant à l'amélioration continue de la sûreté. Euratom et tous les États membres de l'UE sont parties contractantes à la convention sur la sûreté nucléaire. Les principes fondamentaux de l'AIEA constituent un cadre de pratiques sur la base desquelles sont définies les exigences nationales en matière de sûreté et que les États membres ont largement contribué à améliorer.

5. OPTIONS ENVISAGEABLES

L'analyse d'impact examine **quatre options stratégiques**:

- L'*option 0* consiste à ne rien modifier à la situation actuelle;
- l'*option 1* envisage l'élaboration d'une législation communautaire établissant des normes de sûreté communes pour les installations nucléaires existantes;
- l'*option 2* consiste à élaborer une législation communautaire établissant uniquement un cadre commun destiné à établir et à maintenir un niveau élevé uniforme de sûreté nucléaire partout dans la Communauté en rappelant certains principes largement admis dans le domaine de la sûreté nucléaire; les mesures d'exécution correspondantes seront élaborées par le GHN;
- L'*option 3* se base sur une série de principes internationalement reconnus dans le domaine de la sûreté nucléaire (approche proposée par l'option 2) complétés par des niveaux de référence additionnels, applicables aux réacteurs électronucléaires nouveaux, que les États membres sont encouragés à définir en conformité avec le principe de l'amélioration continue de la sûreté, sur la base des niveaux de sûreté définis par la WENRA et en étroite

---

7 Inclus dans le document COM(2003) 32 final.

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

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

10 L'Allemagne, la Belgique, la Bulgarie, l'Espagne, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Italie, la Lituanie, les Pays-Bas, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède et la Suisse.

collaboration avec le GHN[11], composé de hauts représentants des autorités de réglementation et de sûreté de tous les États membres de l'UE.

6. COMPARAISON DES OPTIONS – L'ACTION PROPOSEE AU NIVEAU DE L'UE

Suite à l'examen des différentes options, il ressort que la solution la plus efficace pour créer un cadre communautaire pour la sécurité nucléaire est celle envisagée par l'**option 3**. Ainsi, l'approche fondamentale de la proposition actuelle de directive révisée est que la Communauté se borne à définir une série de principes communs dans le domaine de la sûreté nucléaire, déjà inclus dans la convention de l'AIEA sur la sûreté nucléaire (renforçant le rôle des régulateurs nationaux, la responsabilité première du titulaire de la licence en matière de sûreté, sous le contrôle de l'organisme réglementaire, la disponibilité d'expertise dans le domaine de la sûreté nucléaire, la priorité à la sûreté) et complétés par des exigences additionnelles de sûreté applicables aux nouveaux réacteurs électronucléaires que les États membres sont encouragés à développer selon le principe de l'amélioration continue de la sûreté, sur la base des niveaux de sûreté définis par la WENRA et en étroite collaboration avec le GHN. Sur la base des dix principes de régulation de la sûreté nucléaire qu'il a adopté, le GHN deviendra le point central de la coopération entre les organismes de réglementation chargés de la sûreté des installations nucléaires dans les États membres et contribuera au développement du cadre communautaire de la sûreté nucléaire.

Les États membres sont tenus de respecter les fondements de sûreté de l'AIEA ainsi que les obligations et exigences inscrites dans la convention sur la sûreté nucléaire.

7. VALEUR AJOUTEE

Vu le regain d'intérêt pour l'énergie nucléaire manifesté en Europe et ailleurs, il est important de maintenir un degré élevé de sûreté nucléaire dans l'UE et de définir une série de règles contraignantes et de normes de sécurité communes à toute l'Union. De nouvelles constructions de centrales nucléaires ayant été annoncées dans l'UE, il est d'autant plus nécessaire de se doter de règles de convergence au niveau européen afin de soutenir les États membres dans leurs efforts d'harmonisation des pratiques en matière de sûreté nucléaire. Malgré l'existence de risques transfrontaliers liés à l'exploitation d'installations nucléaires, peu d'efforts d'harmonisation entre les pays ont été entrepris jusqu'à présent.

Dans ce cadre, la **valeur ajoutée** fondamentale de l'option choisie est la suivante: le cadre législatif communautaire contraignant définissant les obligations de base et les principes généraux dans le domaine de la sûreté des installations nucléaires devrait aboutir à la réalisation de l'objectif commun consistant à atteindre, maintenir et améliorer continûment la sûreté nucléaire dans la Communauté, un résultat qui ne serait pas atteint aussi efficacement au niveau strictement national. Cette approche présente également l'avantage non négligeable d'améliorer la certitude réglementaire au niveau communautaire. Par conséquent, en vertu des dispositions institutionnelles du traité Euratom, Euratom dispose de ses propres mécanismes pour veiller à ce que les législations nationales des États membres respectent les dispositions de la directive, exerçant ainsi son rôle de garant de la bonne application de l'acquis communautaire. Il convient également de souligner que la législation communautaire confère des droits et des devoirs non seulement aux autorités des États membres, mais aussi aux individus et aux entreprises. Les autorités des États membres sont responsables de la transposition de la législation de l'UE dans la législation nationale et de sa bonne application. Ils doivent également garantir les droits des citoyens en vertu de ces lois.

---

[11] Institué par la décision 2007/530/Euratom du Conseil du 17 juillet 2007 (JO L 195, 27.7.2007).

En l’absence d’un cadre juridique communautaire, la convention sur la sûreté nucléaire de l’AIEA continuerait de s'appliquer pour les États membres. Toutefois, l’adhésion à cette convention n'est pas obligatoire: il s'agit en effet d'un instrument incitatif qui n'entraîne donc aucune sanction en cas de non-respect. La convention n’a pas pour but de garantir le respect des obligations des parties au moyen de contrôles et de sanctions; elle se fonde sur leur intérêt commun à atteindre un meilleur niveau de sûreté, qui sera développé et encouragé lors de réunions régulières des parties. L'adhésion à la convention implique deux grands engagements de la part de chaque partie contractante: préparer et transmettre pour examen un rapport national et soumettre ce rapport national à une évaluation par les autres parties contractantes.

L'élaboration d'une législation de l'UE sur la base des principes de la convention sur la sûreté nucléaire et en tirant pleinement parti des travaux sur la sûreté déjà réalisés par l'AIEA aux fins de la définition des fondements de sûreté reconnaît la valeur du progrès international dans le domaine de la sûreté nucléaire et offre à la société civile européenne une possibilité d'être davantage associé aux processus dans de domaine.

Enfin, la proposition vise également à renforcer le rôle et l’indépendance des organismes nationaux de réglementation, permettant ainsi de tirer profit de leurs compétences, plutôt qu’à adopter une approche descendante, tel que suggéré dans la proposition initiale sur la sûreté nucléaire. Elle renforce également ce rôle en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures adoptées, une solution entièrement compatible avec le principe de subsidiarité.

8. SUBSIDIARITE

Les États membres de l’UE ont déjà mis en œuvre des mesures leur permettant d'atteindre un niveau élevé de sûreté à l'intérieur de l'UE. Toutefois, les différences entre les États en matière de traditions, de cadres juridiques, de nombre et de type de réacteurs et d'approches réglementaires font qu'aucune règle commune en matière de sûreté nucléaire n'a encore pu être appliquée dans l'ensemble de la Communauté. Des règles communes favoriseraient pourtant l’amélioration de la sûreté nucléaire à un niveau impossible à atteindre exclusivement au niveau national.

Cette nouvelle proposition renverse l'approche descendante de la proposition de 2003/2004, puisque ce sont à présent les États membres qui sont encouragés, en ce qui concerne la sûreté des réacteurs électronucléaires nouveaux, à développer des exigences additionnelles de sûreté, selon le principe de l'amélioration continue de la sûreté, sur la base des niveaux de sûreté définis par la WENRA et en étroite collaboration avec le GHN. En outre, les États membres conservent le droit d'imposer au niveau national des mesures de sûreté plus strictes que celles prévues dans cadre juridique communautaire.

Deuxièmement, s’agissant des principes proposés, le projet de directive révisée est ancré dans la compétence déjà dévolue aux organismes de réglementation des États membres ainsi que dans les principes internationalement admis de la convention sur la sûreté nucléaire et des fondements de sûreté de l'AIEA: aucune charge additionnelle ne pèsera donc sur les instances des États membres.

La législation communautaire contraignante apporte également une sécurité juridique en permettant aux citoyens de s'adresser aux institutions européennes s'ils se sentent mis en danger par l'énergie nucléaire.

Il convient en outre de mentionner que la nouvelle proposition prend entièrement en considération les opinions exprimées par les États membres pendant l'examen du paquet 2003/2004, en distinguant les questions ayant trait à la sûreté de celles relatives aux déchets nucléaires et aux finances, ainsi qu'en écartant l'idée de créer un organe communautaire

composé d'inspecteurs de la sécurité et en attribuant la responsabilité de la supervision en matière de sûreté nucléaire exclusivement aux organismes nationaux de réglementation.

9. SURVEILLANCE ET EVALUATION

Les indicateurs d'avancement dans la réalisation des objectifs seront définis au niveau des États membres.

10. CONCLUSION

Il ressort des considérations qui précèdent que l'option retenue semble avoir la préférence, car elle présente les meilleurs avantages techniques, économiques et sécuritaires en dépassant le cadre des principes pour encourager effectivement les États membres à définir des exigences additionnelles de sûreté.