

欧盟核安全指令会瓦解国际标准么？

2011 年福岛反应堆事故发生后，为进一步增强核安全标准，欧盟在去年七月份对 2009 年的《核安全指令》进行了修订。

2009 年《核安全指令》的出台标志着欧盟核安全管理的重要发展。该指令基于《核安全公约》中的条款，目标明确，同时以国际原子能机构采纳的原则为基础，使欧盟成为首位制定具有法律约束力的核安全规则的区域性实践者。上述 2009 年指令，首次明示赋予欧盟在核安全领域的权限。然而，该指令受到行业及国家监管者的强烈反对，理由是核能应属于成员国的管辖范围。

时隔不到五年之后，欧委会在核安全领域赋予自身以更大的权限，并称鉴于福岛事故，上述新规则是有必要的。

核安全为重中之重，且欧盟境内共有 132 个运营中核反应堆，在此情况下欧盟确保行业适用严格标准，实为正确举措，且核能领域亦应遵守该标准以重获公众信任。然而，修订后的指令是否会增强核安全，又是否会带来瓦解现有国际标准的风险？欧委会正确指出了应从福岛事故中吸取教训的核安全关键方面，即日本核工业与国家监管者的互通文化，以及未能实施国际原子能机构对日本核工厂的同业审查结果。修订后的指令试图相应加强国家监管者的独立性，并在每十年至少进行国家安全评估之外，每六年强制对欧盟境内新设核工厂进行同业审查。

重要的是，《指令》要求同业审查中提出的建议必须得以实施。如果欧委会认定上述建议与成员国提议的行动存在显著偏差，依据修订后的指令，欧委会有权指派核查团队。福岛事故的另一教训有关现场事故防备与应对，指令同样对此作出规定，要求定期更新事故安排及持续培训相关人员。

然而，许多人质疑福岛事故仅仅是欧委会借故施展拳脚的托词，2009 年欧委会在该领域尚未发挥作用，现在却意图以此赋予自身更多职权。今年 2 月修订处在讨论阶段时，欧洲核安全监管小组主席，盖哈德·亨恩霍费尔注意到，欧委会根本没有足够的专业能力保障及评估区域核安全。

修订后的指令无视上述担忧。增强核安全并非增加一层监管即可实现，实际上增加监管还有可能对核安全造成减损。欧委会在福岛事故之后，坚持进行行政压力测试，这显示出此类监管正处于进展之中，使上述风险尤为真切。

其次，很多人认为修订后的指令条款，将无法确保国家监管者的独立性。欧委会认为能源领域的专业性以及适格人选的有限性，将导致主管人员的频繁更替，因而决定：“应格外注意避免利益冲突”。修订后的指令未能制定包含冷静期在内的利益冲突具体规则，事实上，电气行业曾就独立运输体系运营商的独立性出台措施，核安全指令修订时本可以采用与之类似的措施。

再次，修订后指令里的部分关键条款，也未能得到精确界定。举例而言，修订后的指令规定新建核电站有义务“实际消除全部放射性泄露事故序列的发生”。对现有新建核电站而言，上述要求需在“合理实现的范围”内遵守。但对词语“实际消除”与“合理实现”并未进行定义。也许欧委会意在对词语的界限进行规范，但这种规定的方法会引发国家监管者的进一步反对。整个行业目前仍不确定其在欧盟法项下义务的范围，而如不加强地区核安全，上述不确定性将有可能抑制将来核能领域的投资。

毫无疑问强制核安全同业审查是正确的举措，然而，鉴于欧盟成员国已将报告提交至国际原子能机构，此举措将造成重复审查的风险。由于欧盟制定了自己的标准，监管方以及新建核电站运营商需准备不同版本的报告，有可能面临无尽审查，且需服

从不同的建议。而且，欧盟标准将有可能与国际原子能机构标准日益差异化，尤其在欧委会开始自己制定规范之后。福岛事故的重要教训是，应确保国际原子能机构同业审查建议能够得到实施 – 而非规定更多审查。

更强健及清晰的解决方案本应为通过修订指令，强制国际原子能机构同业审查，以及强制成员国实施审查建议的义务。欧委会本应获得职权以确保审查建议得以采纳。相反，欧盟却制定了自身的标准，其做法实际上贬损了国际核安全标准的一致性，阻碍上述标准在全球范围内的实施，也因此降低了核安全。

作者简介：

Ana Stanič

如有任何评论，请发至邮箱：editor@world-nuclear-news.org

Ana Stanič 是一名英国事务律师，她同时是邓迪大学矿产与自然资源中心的荣誉讲师。

Ana 是 E&A 律所的创始合伙人，E&A 律所是一家专长能源法、欧盟法及国际法的律所。