

Consultation Report / Rapport de consultation

REGDOC-2.10.1 – Nuclear Emergency Preparedness and Response/ Préparation et intervention relatives aux urgences nucléaires

Introduction

REGDOC-2.10.1, *Nuclear Emergency Preparedness and Response*, sets out the emergency preparedness requirements and guidance related to the development of emergency measures for licensees and licence applicants of Class I nuclear facilities and uranium mines and mills. REGDOC-2.10.1 will supersede guidance documents G-225, *Emergency Planning at Class I Nuclear Facilities and Uranium Mines and Mills*, (published in 2001) and RD-353, *Testing the Implementation of Emergency Measures*, (published in 2008).

REGDOC-2.10.1 provides requirements with associated guidance to licensees to assist with preparations and plans for responding to a nuclear emergency, in order to protect workers, the public and the environment. The requirements in this document address: emergency planning basis; emergency response plan and procedures; emergency preparedness activities and program management. In particular, the requirements serve to strengthen the emergency preparedness and response frameworks and clarify the roles and responsibilities of licensees in interactions with offsite authorities.

Consultation Process

A draft version of the document was provided to stakeholders for consultation from August 20 to October 19, 2013. During the consultation period, the CNSC received 125 comments from 11 reviewers. Eight reviewers were from industry with an additional two from government and an environmental

Introduction

Le document REGDOC-2.10.1, *Préparation et intervention relatives aux urgences nucléaires*, énonce les exigences et l'orientation relatives à la préparation aux situations d'urgences pour les demandeurs et les titulaires de permis d'installations nucléaires de catégorie I et de mines et usines de concentration d'uranium. Le REGDOC-2.10.1 remplacera le document G-225, *Planification d'urgence dans les installations nucléaires de catégorie I, les mines d'uranium et les usines de concentration d'uranium* (publié en 2001) et le document RD-353, *Mise à l'épreuve des mesures d'urgence* (publié en 2008).

Le REGDOC-2.10.1 fournit aux titulaires de permis des exigences et de l'orientation connexe pour les aider à se préparer et à planifier en vue d'intervenir en cas d'urgence nucléaire afin de protéger les travailleurs, le public et l'environnement. Les exigences dans ce document portent sur le fondement de la planification d'urgence, le plan et les procédures d'intervention, les activités de préparation aux urgences et la gestion du programme. Plus particulièrement, les exigences servent à renforcer les cadres de préparation et d'intervention relatives aux urgences ainsi qu'à préciser les rôles et les responsabilités des titulaires de permis dans leurs interactions avec les autorités hors site.

Processus de consultation

Une version provisoire du document a été fournie aux parties intéressées aux fins de consultation du 20 août au 19 octobre 2013. Durant la période de consultation, la CCSN a reçu 125 commentaires de onze répondants. De ce nombre, huit répondants provenaient du secteur, deux du gouvernement et un d'une

non-governmental organization.

Following the consultation period, submissions from stakeholders were posted on the CNSC website from November 22 to December 6, 2013, for feedback on the comments received. additional comments were received.

Following the initial consultation period, some additional requirements and guidance were added to the document relating to distribution of iodine thyroid blocking agents and emergency preparedness information to members of the public and provision of planning information to off-site authorities. The additions were the result of stakeholder feedback consistent with Commission Hearing proceedings over the previous year.

Those who commented on the consultation draft REGDOC 2.10.1 were informed of the additional requirements via an April 10th email. This resulted in 28 comments from 7 reviewers. Four of the reviewers were from industry, one was from the provincial government and two were from environmental non-governmental organizations.

As an additional step, and in response to stakeholder requests, the CNSC held a meeting with interested stakeholders on June 23rd to discuss with those who have submitted comments on REGDOC 2.10.1 how their comments on the additional requirements were dispositioned and to answer any residual questions/ offer clarifications in advance of going before the Commission in August.

The meeting was well attended with 21 representatives including: 10 from industry, 5 from non-governmental organizations, 4 from Health Canada, one member of the public and one from the Office of the Fire Marshal and Emergency Management (OFMEM).

Concurrent with the meeting OPG, on behalf of industry submitted additional comments on the post-consultation draft of the document that

organisation non gouvernementale de l'environnement.

Après la période de consultation, les commentaires présentés par les parties intéressées ont été affichés sur le site Web de la CCSN du 22 novembre au 6 décembre 2013 aux fins de rétroaction. Aucun commentaire supplémentaire n'a été reçu.

À la suite de la période de consultation initiale, des exigences et de l'orientation supplémentaires ont été ajoutées au document concernant la distribution au public d'agents de blocage de la fonction thyroïdienne, l'information sur la préparation aux urgences et la prestation d'information sur la planification aux autorités hors site. Ces ajouts donnaient suite aux commentaires des parties intéressées découlant des séances de la Commission tenues l'année précédente.

Les personnes qui ont commenté le projet de REGDOC-2.10.1 ont été informées des exigences additionnelles dans un courriel envoyé le 10 avril. Vingt-huit commentaires ont été reçus de sept répondants : quatre du secteur, un du gouvernement provincial et deux d'organisations non gouvernementales de l'environnement.

Comme mesure supplémentaire et en réponse aux demandes des parties intéressées, la CCSN a tenu une rencontre le 23 juin pour discuter avec les personnes qui avaient soumis des commentaires au sujet du REGDOC-2.10.1, leur expliquer comment leurs observations sur les exigences additionnelles ont été prises en compte, répondre aux questions restantes et offrir des précisions avant de se présenter devant la Commission en août.

Au total, 21 représentants ont assisté à la rencontre : dix du secteur, cinq d'organisations non gouvernementales, quatre de Santé Canada, un membre du public et un représentant du Bureau du commissaire des incendies et de gestion des situations d'urgence

was sent to all who had commented on the initial draft.

The following summarizes the key comments received during the consultation periods and subsequent stakeholder engagement activities, and provides the CNSC's responses.

Comment 1: Concerns were expressed by Uranium mines and mills and Class IB licensees that the document's scope was unclear and that they should be exempt from the document as it was heavily weighted to power reactors. Alternatively, if UMMs were to be included additional clarity was requested concerning the applicability of requirements.

CNSC response: While taking into consideration the views of licensees, CNSC staff maintained REGDOC 2.10.1 as applicable to nuclear power plants (NPPs), uranium mines and mills and Class IB facilities. However the distinction between universal requirements and those applying only to NPPs was clarified. In addition, provisions recommending other facilities give consideration to these additional NPP requirements were removed. All requirements are written to be applicable based on relative risks posed by individual facilities.

Comment 2: Licensees of reactor facilities over 10MW expressed concern that the requirements to have hardened facilities inside the primary zone could be a challenge for

de l'Ontario (BCIGSU).

Lors de la rencontre, OPG a soumis, au nom du secteur, des commentaires supplémentaires sur l'ébauche post-consultation du document, envoyée à tous ceux qui avaient commenté l'ébauche initiale.

Les principaux commentaires reçus lors des périodes de consultation et des activités subséquentes de mobilisation des parties intéressées sont résumés ci-dessous, accompagnés des réponses de la CCSN.

Commentaire 1 : Les titulaires de permis de catégorie IB et de mines et usines de concentration d'uranium (MUCU) se sont dits inquiets du manque de clarté de la portée du document et ont affirmé qu'ils ne devraient pas avoir à s'y conformer puisqu'il vise principalement les réacteurs de puissance. Par ailleurs, si les MUCU devaient être incluses, des précisions supplémentaires concernant l'applicabilité des exigences seraient nécessaires.

Réponse de la CCSN : Tout en tenant compte des points de vue des titulaires de permis, le personnel de la CCSN maintient que le REGDOC-2.10.1 s'applique aux centrales nucléaires, aux mines et usines de concentration d'uranium et aux installations de catégorie IB. Toutefois, la distinction entre les exigences universelles et celles qui s'appliquent uniquement aux centrales nucléaires a été précisée. En outre, les dispositions recommandant que d'autres installations prennent en considération ces exigences supplémentaires visant les centrales nucléaires ont été supprimées. Toutes les exigences sont rédigées de façon à s'appliquer en fonction du risque relatif que pose chaque installation.

Commentaire 2 : Les titulaires de permis d'installations dotées de réacteurs dont la puissance est supérieure à 10 MW ont soulevé des préoccupations au sujet des exigences

existing plants and the requirement would limit their flexibility in meeting this objective.

CNSC response: In response to this comment, the document was modified to cast the hardening requirement as performance/outcomes-focused rather than being prescriptive in the means of hardening the facility. The revised requirement states that in the event of an emergency, the emergency response facilities (ERF) will ensure the health and safety of workers in the ERF and ensure the continuity of operations for all emergency situations that cannot be practically eliminated. The revised document also provides additional guidance explaining the term hardened.

Comment 3: Stakeholders expressed reservations about the proposed timelines for submission of documentation concerning emergency exercises. It was felt that having to submit emergency scenario frameworks to CNSC 20 days in advance of exercises had the potential to limit exercise flexibility. It was also felt that the 40-day period to submit reports was insufficient and it was suggested that licensees be provided 90 days to report.

CNSC response: In response to this concern, the CNSC revised wording to allow licensees - in exceptional circumstances - to submit changes to the initial scenario plans up to the day before an exercise. This revision will ensure that the CNSC has timely information on planned exercises, while allowing for final adjustments to exercise plans.

REGDOC 2.10.1 maintains the 40 day time limit for submission of exercise reports, due to the importance of capturing lessons learned

concernant la sécurisation des installations à l'intérieur de la zone primaire. Ils ont dit que cela pourrait poser un problème pour les centrales existantes et que les exigences limiteraient leur souplesse en ce qui a trait à l'atteinte de cet objectif.

Réponse de la CCSN : En réponse à ce commentaire, le document a été modifié pour classer l'exigence de sécurisation comme une exigence axée sur le rendement par rapport au résultat plutôt qu'une exigence normative en vue de sécuriser l'installation. L'exigence révisée stipule qu'en cas d'urgence, les installations d'intervention d'urgence (IIU) assureront la santé et la sécurité des travailleurs dans l'IIU ainsi que la continuité des opérations pour toutes les situations d'urgence qui ne peuvent être éliminées à toutes fins pratiques. Le document révisé fournit également de l'orientation supplémentaire sur la signification de sécurisation.

Commentaire 3 : Les parties intéressées ont exprimé des réserves à propos du calendrier proposé pour la soumission de documents concernant les exercices d'urgence. Elles étaient d'avis que le fait de devoir fournir à la CCSN la structure des scénarios d'exercice au moins 20 jours avant la tenue des exercices pouvait limiter leur souplesse. Elles estimaient aussi qu'une période de 40 jours pour soumettre leurs rapports était insuffisante et ont plutôt suggéré une période de 90 jours.

Réponse de la CCSN : Pour donner suite à cette préoccupation, la CCSN a révisé la formulation pour permettre aux titulaires de permis, dans des circonstances exceptionnelles, de soumettre des changements aux scénarios originaux jusqu'à la veille de l'exercice. De cette manière, la CCSN possèdera les renseignements sur les exercices prévus et les titulaires de permis pourront apporter d'autres changements aux plans d'exercice.

Le REGDOC-2.10.1 conserve la période de

and overall impressions while the experiences of an exercise are still fresh. However, the document allows for extensions for exigent circumstances. Furthermore the guidance section was improved to better explain the expected content for after-exercise reports.

Comment 4: Licensees expressed concern with the requirement for prior notification of containment venting during an emergency, noting that circumstances may require immediate venting to maintain containment integrity, which may preclude prior notifications.

CNSC response: In response to comments a caveat was added to the requirement stating that if prior notification of venting could not be made due to exigent circumstances, notification was to be made as soon as possible after venting.

Comment 5: Stakeholders from both industry and the environmental non-governmental organization communities expressed concern over the use of the term “credible” in referring to potential emergency situations. The term appeared vague and excessively open to interpretation.

CNSC response: To remove ambiguity, in lieu of “credible”, the revised REGDOC 2.10.1 includes the phrase “cannot be practically eliminated” to align with the use of “practically eliminated” in *REGDOC-2.5.2, Design of Reactor Facilities: Nuclear Power Plants*.

Comment 6: In response to the April 10th email concerning the proposed additional

40 jours pour soumettre le rapport d’exercice puisqu’il est important de mettre par écrit les leçons tirées et les impressions générales pendant que l’expérience est encore fraîche à la mémoire. Toutefois, le délai peut être prolongé en cas d’urgence. De plus, la section Orientation a été améliorée pour mieux expliquer le contenu attendu dans les rapports post-exercice.

Commentaire 4 : Les titulaires de permis ont exprimé des préoccupations quant à l’exigence de notification préalable concernant l’aération pendant une urgence. Ils ont mentionné que des situations pourraient exiger l’aération immédiate pour maintenir l’intégrité du confinement, ce qui empêcherait la notification préalable.

Réponse de la CCSN : Une note a été ajoutée à l’exigence stipulant que si la situation d’urgence empêche la notification préalable à l’aération, cette notification doit être envoyée aussitôt que possible après l’aération.

Commentaire 5 : Des parties intéressées du secteur et d’organisations non gouvernementales de l’environnement ont fait part de préoccupations concernant l’utilisation du terme « crédible » en référence aux situations d’urgence potentielles. Ce terme semblait vague et il se prête trop à l’interprétation.

Réponse de la CCSN : Afin d’éliminer l’ambiguïté, le terme « crédible » a été remplacé dans le REGDOC-2.10.1 révisé par l’expression « qui ne peut être pratiquement éliminé ». Cette expression correspond au terme « éliminé, à toutes fins pratiques » qui est utilisé dans le REGDOC-2.5.2, *Conception d’installations dotées de réacteurs : Centrales nucléaires*.

Commentaire 6 : En réponse au courriel du 10 avril sur les exigences additionnelles

requirements, stakeholders sought further clarifications and requested an opportunity to discuss these requirements with the CNSC.

CNSC response: CNSC staff acknowledged concerns and organized a meeting on June 23rd for stakeholders who had submitted comments either during the public consultation and/or in response to the April 10th email.

Comment 7: At the meeting, stakeholders sought clarification on the distribution of iodine thyroid blocking (ITB) agents such as potassium iodide (KI) tablets. Key issues raised included:

- the need for provincial agencies to play a prominent role in ITB distribution
- the need for an accompanying public information program
- the most effective means for pre-distribution

CNSC response: In drafting the proposed final wording CNSC staff took the input from the stakeholder meeting into consideration. The requirement notes that the distribution of ITBs should be done in collaboration with offsite authorities. In the guidance it recommends that provincial authorities lead the distribution of ITBs with support from the licensee.

In addition, in the guidance section, the importance of an associated education program for the public in conjunction with distribution was noted.

CNSC also notes that there is a wide variety of approaches to ITB pre-distribution both domestically and internationally. REGDOC-2.10.1 provides licensees with the latitude to develop the most effective means of distribution of ITBs to suit local circumstances.

proposées, des parties intéressées ont demandé des précisions ainsi que la possibilité de discuter de ces exigences avec la CCSN.

Réponse de la CCSN : Le personnel de la CCSN a répondu aux préoccupations et organisé une rencontre le 23 juin avec les parties intéressées ayant soumis des commentaires pendant la période de consultation publique ou en réponse au courriel du 10 avril.

Commentaire 7 : Pendant la rencontre, les parties intéressées ont demandé des précisions sur la distribution d'agents de blocage de la fonction thyroïdienne, comme les comprimés d'iodure de potassium (KI). Voici les principales questions soulevées :

- la nécessité pour les organismes provinciaux de jouer un rôle prédominant dans la distribution des agents de blocage
- la nécessité d'avoir un programme d'information publique à ce sujet
- le moyen le plus efficace de distribution préalable

Réponse de la CCSN : En rédigeant la dernière version du document, le personnel de la CCSN a tenu compte des commentaires formulés par les parties intéressées pendant la rencontre. L'exigence précise que la distribution d'agents de blocage devrait se faire en collaboration avec les autorités hors site. L'orientation recommande que les autorités provinciales gèrent la distribution des agents de blocage, en collaboration avec le titulaire de permis.

En outre, la section Orientation souligne l'importance d'un programme d'information publique associé à la distribution d'agents de blocage.

La CCSN convient qu'il existe de nombreuses approches pour la distribution préalable d'agents de blocage, autant à l'échelle nationale qu'internationale. Le

REGDOC-2.10.1 offre aux titulaires de permis la latitude nécessaire pour déterminer la manière la plus efficace de distribuer les agents de blocage en fonction des circonstances locales.

Comment 8: Meeting participants sought clarification on the distribution of emergency preparedness information. Participants highlighted the need to involve local authorities, develop two-way conversations and to evaluate the effectiveness of communications programs.

Commentaire 8 : Les participants à la rencontre ont demandé des précisions sur la distribution d'information relative à la préparation aux urgences. Ils ont souligné la nécessité de faire participer les autorités locales, d'établir un dialogue bilatéral et d'évaluer l'efficacité des programmes de communication.

CNSC response: Clarification was provided on the public information program, noting the role of provincial authorities and the information to be provided to local populations. In addition, text was added to the guidance section noting the importance of reviewing information and of conducting periodic assessments with local populations to determine the effectiveness of public information programs.

Réponse de la CCSN : Des précisions ont été apportées au programme d'information publique afin d'y inclure le rôle des autorités provinciales et l'information à fournir aux populations locales. En outre, du texte a été ajouté à la section Orientation pour souligner l'importance d'examiner l'information et d'effectuer des évaluations périodiques avec la population locale pour déterminer l'efficacité des programmes d'information publique.

Comment 9: Workshop participants sought clarity on the sharing of technical emergency planning information with offsite authorities. Of particular concern was the use of the term “practically eliminated” to define scenarios that should be included in the information to the offsite authorities.

Commentaire 9 : Les participants à la rencontre ont demandé des précisions au sujet de l'échange d'information technique sur la planification d'urgence avec les autorités hors site. Ils s'inquiétaient particulièrement de l'utilisation du terme « éliminé, à toutes fins pratiques » pour définir les scénarios qui devraient faire partie des renseignements fournis aux autorités hors site.

CNSC response: CNSC staff did not adjust the definition; however notes that the term “practically eliminated” is meant to bridge a gap between highly unlikely accident scenarios (which go beyond design-basis accidents but should be considered) and scenarios which are fantastical in nature. The disposition table also notes that CNSC staff does not expect the same level of rigor in the development and implementation of emergency measures to

Réponse de la CCSN : Le personnel de la CCSN n'a pas modifié la définition, mais il note cependant que le terme « éliminé, à toutes fins pratiques » vise à combler l'écart entre les scénarios d'accident hautement improbable (au-delà des accidents hors dimensionnement mais qui devraient être pris en considération) et les scénarios invraisemblables. Dans le tableau des réponses aux commentaires reçus, le personnel de la CCSN mentionne qu'il ne

combat highly unlikely scenarios.

Comment 10: In a supplemental submission industry continued to raise questions related to jurisdictional issues involved with ITD pre-distribution, noting that:

- the additional ITB requirement is outside of CNSC's jurisdiction to impose
- the imposition of the ITB requirement is not fully within the control and ability of the licensee to meet

CNSC response: Provincial and municipal authorities, as well as the CNSC, may set requirements within the purview of their oversight and authorities.

In some instances, in order to ensure that a NPP can be safely operated in a manner that ensures the public are protected in accordance with the mandate of the CNSC, requirements outlined in the document may go beyond provincial expectations.

The requirements in REGDOC 2.10.1 were determined to be necessary and appropriate to ensure an adequate level of preparedness for nuclear emergencies.

Comment 11: Also in the supplemental submission, industry suggested several wording changes to improve clarity, especially concerning interactions with regional and provincial authorities.

CNSC response: CNSC staff accepted most of the proposed wording changes as the clarity of the document was improved without compromising the regulatory intent of the

s'attend pas au même degré de rigueur dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures d'urgence contre les scénarios hautement improbables.

Commentaire 10 : Dans un mémoire supplémentaire, des membres du secteur ont encore posé des questions relatives au champ de compétence pour ce qui est de la distribution des agents de blocage de la fonction thyroïdienne, en notant que :

- la CCSN n'a pas la compétence nécessaire pour imposer l'exigence additionnelle concernant les agents de blocage
- le titulaire de permis n'a pas tout le contrôle et toute la capacité nécessaires pour respecter l'exigence concernant les agents de blocage

Réponse de la CCSN : Les autorités provinciales et municipales ainsi que la CCSN peuvent imposer des exigences qui relèvent de leur surveillance et de leurs pouvoirs.

Dans certains cas, pour veiller à ce qu'une centrale nucléaire sera exploitée en toute sécurité d'une manière qui protège le public conformément au mandat de la CCSN, les exigences décrites dans le document peuvent dépasser les attentes provinciales.

Il a été déterminé que les exigences contenues dans le REGDOC-2.10.1 sont nécessaires et appropriées pour assurer un niveau adéquat de préparation aux urgences nucléaires.

Commentaire 11 : Dans le mémoire supplémentaire, le secteur a également suggéré plusieurs changements à la formulation pour améliorer la clarté, surtout en ce qui concerne les interactions avec les autorités régionales et provinciales.

Réponse de la CCSN : Le personnel de la CCSN a accepté la plupart des changements proposés, car ils rendaient le document plus clair sans compromettre l'intention

original text.

Concluding remarks

In addition to the comments outlined above, the CNSC also received a number of specific comments on the proposed regulatory requirements and guidance in REGDOC-2.10.1. The comments received, and the CNSC's responses, are included in the detailed comments tables.

réglementaire du texte original.

Conclusions

En plus des commentaires susmentionnés, la CCSN a reçu un certain nombre de commentaires précis sur les exigences réglementaires et les orientations proposées dans le REGDOC-2.10.1. Ces commentaires, ainsi que les réponses de la CCSN, figurent dans les tableaux de commentaires détaillés.