EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 18.11.2015
COM(2015) 573 final

POROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

Izvajanje Direktive Sveta 2009/71/Euratom z dne 25. junija 2009 o vzpostavitvi okvira Skupnosti za jedrsko varnost jedrskih objektov

{SWD(2015) 244 final}

Kazalo

1. UVOD 3
1.1. Namen poročila 3
1.2. Bistveni dogodki po objavi Direktive 2009/71/Euratom 3
1.3. Sestava poročila in splošni pristop 4
2. PREGLED IZVAJANJA Z VIDIKA PRAVNEGA OKVIRA IN REGULATIVNEGA ORGANA 5
3. UPRAVLJANJE JEDRSKE VARNOSTI 6
3.1. Zakonodajni, regulativni in organizacijski okvir (člen 4) 6
3.2. Pristojni regulativni organ (člen 5) 6
3.3. Obveščanje javnosti (člen 8) 7
3.4. Mednarodni medsebojni strokovni pregled nacionalnega okvira (člen 9(3)) 7
3.5. Priporočila državam članicam in nadaljnji ukrepi Komisije 9
4. VARNOST JEDRSKIH OBJEKTOV (ČLENA 6 IN 7) 10
4.1. Obveznosti imetnikov dovoljenj (člen 6) 10
4.2. Strokovno znanje in usposobljenost za jedrsko varnost (člen 7) 11
4.3. Priporočila državam članicam in nadaljnji ukrepi Komisije 12
5. ZAKLJUČEK 15

1. UVOD

1.1. Namen poročila

V skladu s členom 9(2) Direktive Sveta 2009/71/Euratom (v nadaljnjem besedilu: direktiva o jedrski varnosti) mora Komisija oddati poročilo o napredku pri izvajanju Direktive. Direktiva je sekundarna zakonodaja, ki izhaja iz členov 2(b) in 30 Pogodbe Euratom.

To poročilo temelji na nacionalnih poročilih držav članic v skladu s členom 9(1) Direktive, ki določa, da morajo države članice Komisiji poročilo o njenem prvič oddati do 22. julija 2014[1]. Nacionalna poročila kažejo, kako države članice obravnavajo cilje Direktive, in prikazujejo pristope na nacionalni ravni.

Svet je s sprejetjem direktive o jedrski varnosti dne 25. junija 2009 naredil velik korak k vzpostavitvi skupnega pravnega okvira za jedrsko varnost v Evropi. Pred tem so jedrsko varnost urejale nacionalne zakonodaje in mednarodne konvencije[2]. Obstoječi sistem je bil dopolnjen z Direktivo, ki je glavnim mednarodnim načelom jedrske varnosti dala zavezujočo pravno veljavo.

Cilj Direktive je vzdrževanje in spodbujanje nenehnih izboljšav jedrske varnosti. V skladu z njo morajo države članice vzpostaviti ustrezne nacionalne ureditve za visoko raven jedrske varnosti, da bi delavce in prebivalstvo zaščitile pred nevarnostmi, ki izvirajo iz ionizirajočega sevanja iz jedrskih objektov. Direktiva vsebuje določbe o:

- vzpostavitvi nacionalnega pravnega okvira za jedrsko varnost civilnih jedrskih objektov;
- organizaciji, dolžnostih in odgovornostih pristojnih regulativnih organov;
- obveznostih imetnikov dovoljenj;
- izobraževanju in usposabljanju zaposlenih; ter
- obveščanju javnosti.

Direktiva je začela veljati 22. julija 2009. Države članice so morale do 22. julija 2011 sprejeti zakone in upravne predpise za zagotavljanje skladnosti z Direktivo.

1.2. Bistveni dogodki po objavi Direktive 2009/71/Euratom

V preteklih petih letih so bili na ravni EU sprejeti pomembni ukrepi za izboljšanje jedrske varnosti. Zasnovani so bili na dvotirnem pristopu: preverjanje odpornosti jedrskih objektov proti resnim varnostnim incidentom in krepitev pravnega okvira.

Po jedrski nesreči v Fukušimi leta 2011 je Evropski svet pozval Komisijo in skupino evropskih regulatorjev za jedrsko varnost (ENSREG)[3], da ponovno ocenita vseh 131 jedrskih

---

[1] Večina držav je sledila poenoteni strukturi poročil za izvajanje, oblikovani pod okriljem skupine evropskih regulatorjev za jedrsko varnost (ENSREG), kot priporoča uvodna izjava 16 Direktive. Vse države članice so oddale poročilo, kot zahteva člen 9(1) Direktive.

[2] Glavne določbe Direktive izhajajo iz načel, določenih v Konvenciji o jedrski varnosti iz leta 1994, katere pogodbenice so vse države članice.

[3] Neodvisen, verodostojen strokovni organ, ustanovljen leta 2007 v skladu s sklepom Evropske komisije. Sestavljajo ga nacionalni regulativni organi za jedrsko varnost, varnost radioaktivnih odpadkov ali varstvo pred sevanjem iz vseh držav članic EU ter predstavniki Evropske komisije. Skupina ENSREG pomaga vzpostavljati možnosti za stalno izboljševanje in dosegati skupno soglasje na področjih jedrske varnosti in ravnanja z radioaktivnimi odpadki.

reaktorjev v EU. Komisija in skupina ENSREG sta opravili izredne varnostne preglede, na podali katerih je bilo podanih več priporočil. Izvajanje teh priporočil se redno ocenjuje z medsebojnimi strokovnimi pregledi nacionalnih akcijskih načrtov.

Po ponovnem pregledu pravnega okvira Euratoma za jedrsko varnost, h kateremu so pozivali tudi voditelji držav in vlad, je Komisija predlagala bistvene spremembe Direktive 2009/71/Euratom. Svet je te spremembe sprejel 8. julija 2014. V njih so upoštevane izkušnje, pridobljene pri izrednih jedrskih varnostnih pregledih, ter varnostne zahteve Združenja zahodnoevropskih upravnih organov za jedrsko varnost (WENRA)[4] in Mednarodne agencije za atomsko energijo (MAAE). Spremenjeno Direktivo je treba v nacionalno zakonodajo prenesti do 15. avgusta 2017. Spremembe:

- krepitev neodvisnosti nacionalnih regulativnih organov;
- uvedba varnostnega cilja na visoki ravni po vsej EU za preprečevanje nesreč in izpustov radioaktivnih snovi;
- vzpostavitev evropskega sistema medsebojnih strokovnih pregledov v zvezi s posebnimi varnostnimi vprašanji vsakih šest let;
- izboljšanje preglednosti na področju jedrske varnosti z obveščanjem in vključevanjem javnosti; ter
- spodbujanje učinkovite kulture jedrske varnosti.

Države članice so morale poročila o izvajanju poslati do 22. julija 2014. Ker pokrivajo obdobje pred sprejetjem sprememb, to poročilo temelji na izvirni različici Direktive. Da pa bi se s poročilom zagotovil popolnejši pregled nad izvajanjem sedanjega pravnega okvira Euratoma za jedrsko varnost, se v njem lahko pojavljajo sklici na spremenjeno Direktivo, zlasti glede obveznosti, ki izhajajo iz izvirne različice in so v spremenjeni Direktivi razširjene.

1.3. Sestava poročila in splošni pristop

Namen poročila je Svetu in Parlamentu zagotoviti popoln pregled sedanjega stanja izvajanja Direktive v EU.

Po splošnem uvodu izvajanju Direktive so v oddelku 3 poročila obravnavana vprašanja v zvezi z upravljanjem jedrske varnosti v skladu s členi 4, 5, 8 in 9(3) Direktive. Oddelek 4 je posvečen varnosti jedrskih objektov in obravnava tehnične in človeške vidike jedrske varnosti, ki so zajeti v členih 6 in 7 Direktive[5]. Predstavljeni so glavni dosežki na področju jedrske varnosti v delu, v katerem ustrezajo določbam Direktive. Pri vsaki temi so opredeljeni tudi izzivi pri izvajanju Direktive. Poročilo državam članicam daje priporočila glede takih izzivov in navaja, kakšne ukrepe za izboljšanje je Komisija sprejela ali jih namerava sprejeti. V tem poročilu ni obravnavano stanje v vsaki posamezni državi članici, temveč je njegov cilj izpostaviti prevladujoča gibanja ter se s tem osredotočiti na glavne težave in določiti ukrepe za izboljšanje. Kljub temu pa spremljevalni delovni dokument služb Komisije vsebuje kratko predstavitev ukrepov, ki so jih za izvajanje Direktive sprejele posamezne države članice.

[4] Združenje, ki ga sestavljajo regulativni organi na področju jedrske energije iz 18 držav v Evropi. Opravlja vlogo mreže glavnih regulatorjev jedrske varnosti, ki izmenjujejo izkušnje in razpravljajo o pomembnih varnostnih vprašanjih.

[5] Ostali členi Direktive državam članicam ne nalagajo obveznosti, zato niso vključeni v to poročilo.

2. PREGLED IZVAJANJA Z VIDIKA PRAVNEGA OKVIRA IN REGULATIVNEGA ORGANA

Kar zadeva obveznosti iz Direktive glede vzpostavitve pravnega okvira za jedrsko varnost, ustanovitve regulativnega organa, dodelitve ustreznih virov in opravljanja mednarodnih medsebojnih strokovnih pregledov sistema, je v poročilih navedeno, da so vse države članice sprejele ustrezne zakonodajne ukrepe.

Vendar morajo nekatere države članice svojemu regulativnemu organu zagotoviti zadostne vire.

Kar zadeva mednarodne medsebojne strokovne preglede regulativne infrastrukture, je 19 držav članic (vključno z vsemi državami članicami, ki imajo jedrske elektrarne) že organiziralo obisk integrirane regulativne revizijske službe (Integrated Regulatory Review Service – IRRS), ki ga je uskladila MAAE, ali pa ga načrtujejo do konca leta 2015. Ostaja devet držav članic, ki takega pregleda še niso organizirale, vendar ga pet od njih načrtuje v prihodnjih letih, saj Direktiva zahteva organizacijo mednarodnega pregleda najmanj vsakih deset let[6].

[6] Obdobje desetih let bi se moralo za vsako državo članico začeti z dnem sprejetja ukrepov za prenos. Ker je bil rok za prenos 22. julij 2011, bi bilo treba pregled organizirati najpozneje do 22. julija 2021.

3. UPRAVLJANJE JEDRSKE VARNOSTI

EU ima danes največ jedrskih reaktorjev na svetu in več držav članic načrtuje naložbe v tem sektorju. Države članice, ki jedrsko energijo že uporabljajo, in tiste, ki uvajajo jedrski program, morajo poskrbeti za:

- dobro organiziran zakonodajni, regulativni in organizacijski okvir za jedrsko varnost, vključno z jasno dodelitvijo odgovornosti;
- neodvisen pristojen regulativni organ z ustreznimi pooblastili in viri;
- učinkovite postopke informiranja javnosti ter
- redne medsebojne strokovne preglede celotnega sistema.

3.1. Zakonodajni, regulativni in organizacijski okvir (člen 4)

Vse države članice so poročale, da so vzpostavile nacionalni zakonodajni, regulativni in organizacijski okvir za izvajanje dejavnosti, ki so zajete v Direktivi (člen 4(1)). Nacionalni okviri, ki vključujejo zakone in izvedbene predpise, so bili oblikovani na najrazličnejše načine glede na jedrske profile držav in njihove nacionalne upravne sisteme. Nekatere države brez jedrskih zmogljivosti na primer taka vprašanja obravnavajo v splošni zakonodaji o zdravju, okolju ali civilni zaščiti.

Vendar pa dodelitev odgovornosti (izdajanje dovoljenj, spremljanje, nalaganje kazni) pristojnim javnim organom, kot je predstavljena v nekaterih nacionalnih poročilih, ni povsem jasna. Čeprav je dodelitev odgovornosti odvisna od državnih pravnih sistemov in praks, je položaj bolj zapleten, kadar je v odločanje vključenih več upravnih ravni ali več organov. V primeru, da je za jedrsko varnost odgovornih več organov, je nadvse pomembno zagotoviti jasno dodelitev odgovornosti in učinkovito uskladiti regulativne funkcije, da bi se izognili opustitvam ali nepotrebnim podvojitvam ter nasprotujočim si zahtevam.

Člen 4(2) Direktive določa, da morajo države članice vzdrževati in izboljševati nacionalni okvir ter pri tem upoštevati izkušnje pri obratovanju, spoznanja, pridobljena z analizami varnosti obratujočih jedrskih objektov, razvoj tehnologije in rezultate raziskav na področju varnosti. V več nacionalnih poročilih ni navedeno, kako se ti elementi uporabljajo za vzdrževanje in izboljšanje nacionalnega okvira.

3.2. Pristojni regulativni organ (člen 5)

Vse države članice so poročale, da so ustanovile nacionalni regulativni organ za spremljanje dejavnosti, ki so zajete v Direktivi (člen 5(1)).

Pravni status organa se med državami razlikuje. V nekaterih državah članicah so regulativni organi oddelki ministrstev; v drugih so strukturno neodvisni od vlade. V drugih primerih obstaja sistem organov znotraj vladne strukture in zunaj nje.

V nekaterih državah je bila reorganizacija opravljena pred kratkim ali pa še poteka. Pri enem od pristopov se telesa, podrejena različnim ministrstvom, združijo v en pravno neodvisen organ. V zvezi s tem Direktiva zahteva le, da je regulativni organ funkcionalno ločen od vsakega drugega organa ali organizacije, ki se ukvarja s pospeševanjem jedrske energije (člen 5(2)).

Ugotovljeni pa so bili izzivi pri izvajanju Direktive, kar zadeva pravna pooblastila ter človeške in finančne vire regulativnega organa (člen 5(3)). Po mnenju Komisije lahko take razmere ogrozijo potrebno neodvisnost regulativnega organa. Nacionalne oblasti bodo morale temu vprašanju posvetiti posebno pozornost.

V mnogih primerih se regulativni organ opira na organizacijo za tehnično podporo, da ta pregleda in oceni dokumentacijo, ki jo oddajo imetniki dovoljenj. Ni pa vedno povsem jasno, kako se preprečujejo navzkrižja interesov v organizacijah za tehnično podporo, zlasti kadar te same upravljajo jedrske objekte (npr. raziskovalne reaktorje) ali vsaj delno delajo za imetnike dovoljenj.

3.3. Obveščanje javnosti (člen 8)

Države članice vprašanje preglednosti rešujejo na različne načine in v različnem obsegu. Med najbolj običajne prakse objavljanja informacij sodijo objave na spletni strani regulativnega organa, sporočila za javnost, sodelovanje z mediji in letna poročila. Nekatere države so navedle, da se regulativne odločitve objavljajo v uradnem listu.

Med vrstami ukrepov, navedenimi v poročilih, so:

- regulativni organ je opredelil strategijo ali politiko komuniciranja;
- vzpostavljena so bila določena orodja za komuniciranje v primeru jedrske krize;
- na spletni strani regulativnega organa so bila objavljena pisma za nadaljnje ukrepanje po inšpekcijah;
- ustanovljeno je bilo posvetovalno telo za preglednost, ki združuje poslance, predstavnike civilne družbe, priznane strokovnjake ter industrijske in institucionalne deležnike.

Nekatere države članice so presegle obveznost preglednosti, ki jo določa člen 8 Direktive, in poročale o dejavnostih za vključevanje javnosti, ki ustrezajo obveznosti v spremenjeni Direktivi.

3.4. Mednarodni medsebojni strokovni pregled nacionalnega okvira (člen 9(3))

Vse države članice so v skladu z Direktivo vsaj na vsakih 10 let dolžne organizirati mednarodni medsebojni strokovni pregled za oceno svojega nacionalnega okvira in pristojnih regulativnih organov.

Do konca leta 2015 bodo vse države članice EU, v katerih obratujejo jedrske elektrarne, v zahtevanem desetletnem obdobju gostile mednarodno skupino za medsebojni strokovni pregled, ki bo ocenila njihovo nacionalno regulativno infrastrukturo za jedrsko varnost in varstvo pred sevanjem. Misijo za pregled bo do leta 2015 organiziralo tudi pet držav članic, ki jedrske energije ne proizvajajo. V nekaterih pregledih je zajet ves razpon jedrske varnosti, drugi pa imajo omejen obseg.

V spodnji preglednici so prikazani vsi mednarodni medsebojni strokovni pregledi (misije v polnem ali omejenem obsegu), opravljeni v državah članicah, odkar je leta 2011 potekel rok za prenos Direktive.

	2011	2012	2013	2014	2015

Avstrija					
Belgija			misija v polnem obsegu		
Bolgarija			misija v polnem obsegu		
Hrvaška					misija v polnem obsegu
Ciper					
Češka			misija v polnem obsegu		
Danska					
Estonija					
Finska		misija v omejenem obsegu			
Francija				misija v polnem obsegu	
Nemčija[7]					
Grčija		misija v omejenem obsegu			
Madžarska					misija v polnem obsegu
Irska					misija v polnem obsegu
Italija					
Latvija					
Litva					
Luksemburg					
Malta					misija v polnem obsegu
Nizozemska				misija v polnem obsegu	
Poljska			misija v polnem obsegu		
Portugalska					
Romunija	misija v polnem obsegu				

[7] Nemčija je leta 2008 organizirala mednarodni medsebojni strokovni pregled (misija IRRS) in leta 2011 misijo za nadaljnje ukrepanje.

Slovaška republika		misija v polnem obsegu			
Slovenija	misija v polnem obsegu				
Španija[8]					
Švedska		misija v polnem obsegu			
Združeno kraljestvo[9]					

Države članice poročila skupin za medsebojni strokovni pregled na splošno objavljajo na spletu. Vendar vse države članice rezultatov medsebojnega strokovnega pregleda niso sistematično sporočile neposredno Komisiji, čeprav to zahteva člen 9(3) Direktive. Komisija je države članice opozorila na njihove obveznosti v tem pogledu. Večina poročil je bila že pridobljenih.

V podporo postopku je Komisija v obdobju 2011–2015 zagotovila 1,8 milijona EUR za program misij integrirane regulativne revizijske službe MAAE. Cilj Komisije je bil pomagati državam članicam pri izpolnjevanju te zahteve Direktive. Osebje Skupnega raziskovalnega središča Komisije se je misij udeležilo v vlogi opazovalcev. Komisija bo pomoč zagotavljala tudi po letu 2015.

Nekatere države članice so poročale tudi, da so organizirale mednarodne preglede objektov, čeprav Direktiva tega ne zahteva. Misije skupine MAAE OSART[10] za oceno varnosti delujočih jedrskih reaktorjev v EU potekajo večkrat na leto. V spremenjeni Direktivi je obveznost medsebojnega strokovnega pregleda z novim sistemom evropskih tematskih medsebojnih strokovnih pregledov razširjena tudi na tehnična vprašanja. Prvi taki pregledi se bodo začeli leta 2017.

3.5. Priporočila državam članicam in nadaljnji ukrepi Komisije

Glede na našteto bi morale biti članice Skupnosti Euratom posebej pozorne na naslednje izzive:

- države članice bi morale zagotoviti jasno dodelitev odgovornosti in usklajevanje dela med ustreznimi državnimi organi, zlasti kadar je v odločanje vključenih več upravnih ravni ali več organov.

  Komisija bo pri spremljanju prenosa spremenjene Direktive na to še posebej pozorna.

- Pri oblikovanju pravnega okvira bi morale države članice sistematično upoštevati izkušnje, pridobljene pri obratovanju, razvoju tehnologije in varnostnih raziskavah.

[8] Španija je leta 2008 organizirala mednarodni medsebojni strokovni pregled (misija IRRS) in leta 2011 misijo za nadaljnje ukrepanje.

[9] Združeno kraljestvo je leta 2006 in leta 2009 organiziralo modularni mednarodni medsebojni strokovni pregled (misija IRRS) ter leta 2013 misijo za nadaljnje ukrepanje.

[10] Revizijska skupina za operativno varnost.

Za dopolnitev ukrepov, sprejetih v ta namen na nacionalni ravni, bo Komisija pozorno spremljala novosti na tem področju in krepila sodelovanje med državami članicami.

- Države članice bi morale zagotoviti dejansko neodvisnost pristojnih regulativnih organov od neupravičenih vplivov pri odločanju o regulativnih zadevah in jamčiti, da jim bodo na voljo ustrezna sredstva in pristojnosti za izvajanje odgovornosti, ki so jim bile dodeljene. Države članice bi morale v ta namen zagotoviti, da ima regulativni organ na voljo človeške in finančne vire, ki so sorazmerni z obstoječim jedrskim profilom države, projekti za razvoj jedrske energije in načrti za razgradnjo. Poleg tega bi morale preprečevati morebitna navzkrižja interesov v organizacijah za tehnično podporo regulativnih organov.

  Komisija bo pri spremljanju izvajanja spremenjene Direktive še posebej pozorna na neodvisnost regulativnega organa. Spodbujala bo učinkovito sodelovanje med državami članicami, da bi zagotovila dodano vrednost iz obstoječih virov.

- Države članice bi morale rezultate vsakega mednarodnega medsebojnega strokovnega pregleda sistematično sporočiti državam članicam in Komisiji, kot določa člen 9(3) Direktive.

  Komisija bo v prihodnje zahtevala sistematično poročanje o rezultatih teh mednarodnih medsebojnih strokovnih pregledov.

- Vse države članice bi morale organizirati misije za mednarodni medsebojni strokovni pregled pravnega in regulativnega okvira, saj Direktiva določa, da je treba take misije opraviti vsakih deset let. Države članice bi morale posebej razmisliti o organizaciji misij „v polnem obsegu“ namesto „v omejenem obsegu“, pri katerem država nekatera vprašanja izpusti.

  Komisija bo še naprej preverjala, ali države članice organizirajo misije za pregled vsaj vsakih deset let, kot določa memorandum o soglasju med Skupnostjo in MAAE, in nudila pomoč MAAE pri izvajanju programa misij IRRS v državah članicah EU.

4. VARNOST JEDRSKIH OBJEKTOV (ČLENA 6 IN 7)

Ta del je namenjen ukrepom, ki so jih države članice sprejele za obravnavo dveh dopolnjujočih se stebrov jedrske varnosti: človeškega dejavnika in tehnične varnosti. Direktiva sicer ne vsebuje tehničnih meril za zagotavljanje varnosti jedrskih objektov, vendar države članice zavezuje k vzdrževanju nacionalnega okvira, ki določa glavne obveznosti imetnikov dovoljenj, kot so opredeljene v Direktivi. Take določbe dopolnjujejo še druge o izobraževanju in usposabljanju na področju jedrske varnosti.

V primeru več držav, v katerih obratujejo tako jedrske elektrarne kot tudi drugi jedrski objekti, so nacionalna poročila skoraj v celoti osredotočena le na elektrarne. Za druge vrste objektov iz člena 3 Direktive je na voljo zelo malo informacij.

4.1. Obveznosti imetnikov dovoljenj (člen 6)

Skoraj vse države članice z jedrskimi objekti so poročale, da je v njihovi zakonodaji primarna odgovornost za jedrsko varnost jedrskih objektov izrecno dodeljena imetniku dovoljenja, kar je v skladu s členom 6(1). Vendar še naprej pomeni izziv vprašanje nadzora nad izvajalci in podizvajalci. Zato je v nekaterih nacionalnih sistemih določena omejitev lestvice izvajalcev,

ki na primer dovoljuje največ dva izvajalca za posamezno nalogo. Spremenjena Direktiva odgovornost za dejanja izvajalcev in podizvajalcev izrecno nalaga imetnikom dovoljenj.

Vse države članice z jedrskimi objekti imajo programe za redno ocenjevanje varnosti svojih objektov pod nadzorom regulativnega organa (kot določa člen 6(2)), metodologija takih pregledov pa se med državami razlikuje. V skladu s spremenjeno Direktivo je treba take preglede opraviti vsaj vsakih deset let.

Države članice so obširno poročale o ureditvah za blažitev posledic jedrskih nesreč in nujnih ukrepih (člen 6(3)). Postopki za odzivanje na izredne dogodke pa se med državami članicami razlikujejo, zato je še toliko bolj potrebno usklajevanje. Nekatere države so v zakonodajo vključile zahtevo, da mora imetnik dovoljenja za jedrsko elektrarno uvesti operativne postopke v izrednih razmerah (EOP) in smernice za obvladovanje hudih nesreč (SAMG).

Nacionalna poročila na splošno omenjajo sisteme upravljanja, osredotočene na varnost in postopke preverjanja kakovosti, kot določa člen 6(4) Direktive. V letnem inšpekcijskem načrtu regulativnega organa so včasih predvidene inšpekcije s poudarkom na sistemu zagotavljanja kakovosti ali upravljanja, ki ga uporablja imetnik dovoljenja.

Države članice so poročale, da se obveznost, ki jo določa člen 6(5), tj. da veljavni nacionalni okvir od imetnikov dovoljenj zahteva vzdrževanje ustreznih finančnih in človeških virov, potrebnih za izpolnitev njihovih obveznosti, v praksi običajno izpolnjuje. Vendar pa države članice niso vedno poročale, da je ta obveznost izrecno vključena v njihovo zakonodajo. Prav tako ni vedno jasno razvidno, ali finančni viri pokrivajo celotno življenjsko dobo objekta, vključno z razgradnjo. Poleg tega še ni rešena težava s preverjanjem, ali imajo imetniki dovoljenj ustrezne finančne vire: npr. ali imajo vsi jedrski organi zmogljivosti za ocenjevanje finančnih virov imetnikov dovoljenj.

Na splošno so bile kot posledica izrednih varnostnih pregledov po Fukušimi že uvedene številne izboljšave. Te so opisane v nacionalnih akcijskih načrtih, ki so bili aprila 2015 predloženi v drugi evropski medsebojni strokovni pregled (glej oddelek 4.3). Ker je mogoče jedrsko varnost zagotoviti le s stalnim razvojem, bodo za prihodnje jedrske objekte veljale stroge obveznosti, ki izhajajo iz spremenjene Direktive. Med njimi so zahteve, da se jedrski objekti projektirajo, umeščajo v prostor, gradijo, prevzemajo v obratovanje, obratujejo in razgrajujejo tako, da se preprečujejo nesreče in ublažijo posledice nesreče, če pride do nje.

4.2. Strokovno znanje in usposobljenost za jedrsko varnost (člen 7)

Kot je opozorjeno v uvodni izjavi 19 Direktive, je močna varnostna kultura eno izmed temeljnih načel varnega upravljanja, potrebnih za zagotovitev varnega delovanja jedrskih objektov. Prav tako so pogodbenice Konvencije o jedrski varnosti na pregledovalnem zasedanju leta 2014 priznale, da so večje nesreče v jedrski industriji in drugih industrijah z visoko stopnjo tveganja najpogosteje posledica organizacijskih in človeških dejavnikov. To stališče je v spremenjeni Direktivi še jasneje izraženo.

Za strokovno znanje in usposobljenost na področju jedrske varnosti so odgovorni tako regulativni organ kot tudi imetniki dovoljenj. V tem smislu je veliko regulativnih organov kulturo varnosti kot ločeno področje že vključilo v nadzor jedrske varnosti. V več državah članicah so bile dane tudi pobude za zagotavljanje ali spodbujanje ustreznega usposabljanja za regulativne organe ali osebje javnih služb.

Države članice so poročale o svojih prizadevanjih za izboljšanje usposobljenosti in znanja v jedrskem sektorju. Nekatere so navedle podrobnosti o ukrepih za povezovanje akademskega sveta in industrije, s katerimi želijo zagotoviti splošno razumevanje ključnih spretnosti, ki imajo prednost v jedrskem sektorju, in načina, na katerega je mogoče zadostiti povpraševanju po spretnostih.

Kljub temu pa zaposlovanje in ohranjanje najbolj usposobljenega osebja za regulativni organ še naprej pomenita izziv. Čeprav so v mnogih državah članicah plače morda višje za določene kategorije zaposlenih v zasebnem sektorju, nekateri regulativni organi ponujajo poklicne prednosti, ki bi lahko odtehtale razliko v plači.

Med primeri ukrepov za krepitev strokovnega znanja in spretnosti na področju jedrske varnosti, o katerih poročajo države članice, so:

- vzpostavitev večletne strategije za razvoj strokovnega znanja in spretnosti, vključno s kulturo varnosti;
- sprejetje zakonskih določb o človeških, organizacijskih in družbenih vidikih jedrske varnosti;
- regulativni organ je pripravil kazalnike varnosti, ki merijo upoštevanje organizacijskih in človeških vidikov jedrske varnosti;
- regulativni organ opravlja inšpekcijske preglede po področjih s poudarkom na sistemih zagotavljanja varnosti in upravljanja, ki jih uporabljajo imetniki dovoljenj;
- regulativni organ preverja, ali so človeški dejavniki vključeni v vidike varnosti pri projektiranju ali spremembah jedrskega objekta;
- v zvezi z usposabljanjem:
    - ustanovitev učnega središča za vzdrževanje s popolno opremo in modeli za usposabljanje;
    - računalniški sistem usposabljanja za regulativni organ;
    - ocena usposobljenosti na področjih, pomembnih za regulativni organ, ter z njimi povezani postopki usposabljanja in zaposlovanja;
    - programi usposabljanja, prilagojeni vsakemu novemu inšpektorju, z vodjem, ki spremlja njegov napredek;
    - upravna pooblastila mladih inšpektorjev so za nekaj časa omejena.

4.3. Priporočila državam članicam in nadaljnji ukrepi Komisije

- V naslednja nacionalna poročila o izvajanju je treba vključiti vse objekte, ki so zajeti v spremenjeni Direktivi, ne le jedrskih elektrarn. Države članice bi morale zagotoviti tudi primerno uporabo Direktive v vseh takih jedrskih objektih.

  Komisija bo posebej pozorna na to, kako države članice izvajajo Direktivo v vseh jedrskih objektih, za katere velja Direktiva, in ali o tem ustrezno poročajo.

- Države članice bi morale končati izvajanje priporočil za izredne jedrske varnostne preglede, namenjene izboljšanju varnosti jedrskih objektov.

  Od 20. do 24. aprila 2015 je Komisija s podporo skupine ENSREG organizirala 2. delavnico o nacionalnih akcijskih načrtih za medsebojni strokovni pregled napredka držav članic pri tehničnih izvedbenih ukrepih, povezanih z njihovimi ukrepi po izrednih varnostnih pregledih. Na delavnici so sodelovale države članice z jedrskim programom, druge države članice (Avstrija, Danska, Hrvaška, Irska, Poljska) in države, ki niso članice EU (Armenija, Norveška, Švica, Tajvan, Ukrajina, ZDA). Na drugi delavnici je bila v ospredju predvsem ocena napredka pri postopku izvajanja, vključno z dodatnimi ukrepi, ki so bili sprejeti, in spremembami v prvotnem časovnem razporedu. Posebna pozornost je bila posvečena tehnični podlagi predlaganih sprememb ter pregledu študij in analiz, ki so bile sporočene in dokončane od delavnice leta 2013. Na delavnici je prišla do izraza trdna, nenehna zaveza vseh sodelujočih upravljavcev jedrskih objektov in regulativnih organov za polno izvedbo vseh ukrepov za izboljšanje, določenih v njihovih nacionalnih akcijskih načrtih, ter znatno število ukrepov, ki so bili že dokončani pod nadzorom nacionalnih regulatorjev jedrske varnosti. Toda ugotovljeno je bilo, da se status izvajanja razlikuje od prvotnih rokov iz 1. zbirnega poročila o nacionalnih akcijskih načrtih[11], v skladu s katerim naj bi bile izvedene znatne spremembe do obdobja 2015–2018, najpozneje pa do leta 2020. Čeprav je veliko upravljavcev jedrskih objektov izvajanje skoraj končalo, drugi pa imajo jasne časovne razporede, po katerih bi bili ukrepi končani do leta 2016, so nekateri določene ukrepe prestavili na obdobje po letu 2020. Komisija meni, da bi bilo treba izvajanje varnostne posodobitve pospešiti. Redno bi bilo treba objavljati poročila o stanju glede izvajanja nacionalnega akcijskega načrta za vsako sodelujočo državo, da bi zagotovili pregledno spremljanje, čigar cilj bi bila objava končnega poročila o izvajanju hkrati z novo direktivo o jedrski varnosti, ki bo začela veljati leta 2017.

  Komisija bo še naprej pozorno spremljala napredek pri izpolnjevanju nacionalnih akcijskih načrtov za udejanjanje rezultatov izrednih varnostnih pregledov.

  Poleg tega namerava Komisija skladu s časovnim načrtom za energetsko unijo[12] objaviti usmeritveni jedrski program (PINC) za razjasnitev potreb po novih naložbah na jedrskem področju, vključno z varnostno posodobitvijo obstoječih jedrskih objektov.

- Države članice bi morale spremljati imetnike dovoljenj pri uporabi izvajalcev in podizvajalcev ter morebitne posledice, ki jih ima to za varnost. Države članice bodo morale to vprašanje posebej upoštevati pri prenosu spremenjene Direktive, ki določa, da je imetnik dovoljenja primarno odgovoren za dejavnosti izvajalcev in podizvajalcev, ki bi lahko vplivale na varnost.

  Komisija bo pri spremljanju izvajanja spremenjene Direktive na to še posebej pozorna.

- Nacionalni pravni okvir držav članic bi moral od imetnikov dovoljenj zahtevati, da skozi vso življenjsko dobo objektov vzdržujejo dobro usposobljene človeške in ustrezne finančne vire.

11 http://www.ensreg.eu/node/1343.

12 COM(2015)80 final.

Komisija bo pri spremljanju izvajanja spremenjene Direktive na to še posebej pozorna.

Komisija bo državam članicam pri izpolnjevanju te obveznosti pomagala z izvajanjem shem Euratoma za usposabljanje na področju fisije (EFTS), programa za vseživljenjsko učenje in mobilnost, zasnovanega zlasti za izboljšanje strokovnega znanja in usposobljenosti osebja imetnikov licenc[13].

- Države članice bi morale bolje usklajevati nacionalne pristope k pripravljenosti in odzivanju na izredne dogodke. To vprašanje se obravnava na ustreznih mednarodnih forumih in v dvostranskem sodelovanju med državami članicami.

  Komisija bo vprašanje obravnavala na evropski ravni v povezavi z ustreznimi določbami Direktive o temeljnih varnostnih standardih[14]*, ki jo je treba prenesti v nacionalno zakonodajo do leta 2018.*

[13] http://ec.europa.eu/research/energy/euratom/index_en.cfm?pg=fission&section=training.

[14] Direktiva Sveta 2013/59/Euratom z dne 5. decembra 2013 o določitvi temeljnih varnostnih standardov za varstvo pred nevarnostmi zaradi ionizirajočega sevanja in o razveljavitvi direktiv 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom in 2003/122/Euratom (UL L 13, 17.1.2014, str. 1–73).

5. ZAKLJUČEK

Po pregledu nacionalnih poročil Komisija sklepa, da je raven skladnosti z direktivo o jedrski varnosti iz leta 2009 na splošno dobra.

Direktiva se je izkazala za učinkovit instrument za izboljšanje jedrske varnosti, saj je večina držav članic poročala, da so nadgradile svoj pravni sistem in jo zato lahko prenesle v nacionalno zakonodajo.

Temeljni cilj Direktive je zagotoviti ustrezne nacionalne ureditve za doseganje visoke ravni varnosti. Na splošno nacionalna poročila kažejo, da so te ureditve v EU vzpostavljene, kar zadeva pravni okvir in regulativni organ. Vendar v nekaterih primerih ni zagotovljeno, da imajo ti organi ustrezne človeške in finančne vire. Spodbujati bi bilo treba sodelovanje med državami članicami, da bi dosegli učinkovito uporabo obstoječih virov, na primer pri dolgotrajnem obratovanju jedrskih elektrarn ali postopkih za izdajo dovoljenj za novogradnje. Tako sodelovanje bi koristilo predvsem manjšim pristojnim regulativnim organom.

V veliki meri so se uporabljale mednarodne primerjalne analize: do konca leta 2015 bodo mednarodni partnerji končali s pregledi pravnih in organizacijskih okvirov vseh držav članic, v katerih obratujejo jedrske elektrarne, ki se izvajajo v obliki misij integrirane regulativne revizijske službe MAAE. Misije v polnem obsegu bi morale imeti prednost pred tistimi z omejenim obsegom.

Uvedena je bila večina varnostnih ureditev, naloženih jedrskim objektom (pod nadzorom regulativnih organov), vključno z razvojem strokovnega znanja in spretnosti. Kadar je potrebno, imetniki dovoljenj za jedrske elektrarne vzpostavljajo močne sinergije z nacionalnimi ali mednarodnimi raziskovalnimi organizacijami in organizacijami za usposabljanje, ki si prizadevajo izboljšati predpise, tehnologijo in kulturo za varnost reaktorjev.

Čeprav je večina držav članic poročala, da za imetnike dovoljenj veljajo nacionalne določbe glede človeških in finančnih virov, bi bilo treba razjasniti, ali regulativni organ lahko oceni ustreznost takih virov, zlasti finančnih, in ali se te obveznosti učinkovito izvajajo in izvršujejo. V zvezi s tem je smiselno opozoriti na člen 192 Pogodbe Euratom, ki določa: „Države članice sprejmejo vse ustrezne ukrepe, bodisi splošne ali posamične, da zagotovijo izpolnitev obveznosti iz te pogodbe ali iz aktov institucij Skupnosti. Ti ukrepi olajšujejo izpolnjevanje njenih nalog.“

Izredni jedrski varnostni pregledi in začetno preverjanje prenosa Direktive v državah članicah so potrdili, da so med državami razlike, kar zadeva opredelitev in obvladovanje varnostnih vprašanj. Do tega je deloma prišlo zato, ker je direktiva iz leta 2009 vsebovala le širša načela, pri čemer je državam članicam pri njihovem izvajanju pustila nekaj manevrskega prostora, in ker ni vključevala nekaterih pomembnih zahtev. V spremenjeni direktivi o jedrski varnosti so bile te pomanjkljivosti obravnavane z okrepitvijo pomembnih obveznosti glede, na primer, neodvisnosti regulativnega organa in odnosov z javnostjo. Poleg tega spremenjena Direktiva presega zahteve direktive iz leta 2009 in uvaja skupni varnostni cilj na ravni EU, ki ga dopolnjuje evropski mehanizem medsebojnih strokovnih pregledov, da bi se uskladil pristop EU do jedrske varnosti. Zato prenos spremenjene Direktive pomeni nov izziv za države članice.

Naslednja nacionalna poročila o izvajanju Direktive je treba Komisiji poslati do 22. julija 2020. Nato bo sledilo poročilo Komisije Svetu in Parlamentu. Do takrat bo Komisija že prejela in analizirala nacionalne določbe držav članic za prenos spremenjene Direktive.

Referenčni dokumenti

[1] Direktiva Sveta 2009/71/Euratom z dne 25. junija 2009 o vzpostavitvi okvira Skupnosti za jedrsko varnost jedrskih objektov (UL L 172, 2.7.2009, str. 18).

[2] Direktiva Sveta 2014/87/Euratom z dne 8. julija 2014 o spremembi Direktive 2009/71/Euratom o vzpostavitvi okvira Skupnosti za jedrsko varnost jedrskih objektov (UL L 219, 25.7.2014, str. 42).

[3] ENSREG Guidelines regarding Member States Reports as required under Article 9(1) of Council Directive 2009/71/Euratom of 25 June 2009 establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installations (HLG_p(2012-21)_108) (Smernice skupine ENSREG za poročila držav članic, kot zahteva člen 9(1) Direktive Sveta 2009/71/Euratom z dne 25. junija 2009 o vzpostavitvi okvira Skupnosti za jedrsko varnost jedrskih objektov (HLG_p(2012-21)_108)).

[4] Summary Report on the Sixth Review Meeting of the Contracting Parties to the Convention on Nuclear Safety, 24 March to 4 April 2014, Vienna (CNS/6RM/2014/11_final) (Zbirno poročilo o šestem pregledovalnem zasedanju pogodbenic Konvencije o jedrski varnosti, 24. marec do 4. april 2014, Dunaj (CNS/6RM/2014/11_final)).