COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 18.11.2015
COM(2015) 573 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN

Punerea în aplicare a Directivei 2009/71/Euratom a Consiliului din 25 iunie 2009 de instituire a unui cadru comunitar pentru securitatea nucleară a instalațiilor nucleare

{SWD(2015) 244 final}

Cuprins

1. INTRODUCERE 3

1.1. Scopul raportului 3

1.2. Evoluții majore după publicarea Directivei 2009/71/EURATOM 3

1.3. Structura raportului și abordarea generală 4

2. PREZENTAREA PUNERII ÎN APLICARE ÎN CEEA CE PRIVEȘTE CADRUL JURIDIC ȘI AUTORITATEA DE REGLEMENTARE 5

3. GUVERNANȚA SECURITĂȚII NUCLEARE 6

3.1. Cadrul legislativ, de reglementare și organizațional (articolul 4) 6

3.2. Autoritatea de reglementare competentă (articolul 5) 6

3.3. Informații pentru public (articolul 8) 7

3.4. Evaluare inter pares internațională a cadrului național [articolul 9 alineatul (3)] 7

3.5. Recomandări adresate statelor membre și acțiuni ale Comisiei 9

4. SECURITATEA INSTALAȚIILOR NUCLEARE (ARTICOLELE 6 ȘI 7) 10

4.1. Obligațiile deținătorilor de autorizație (articolul 6) 10

4.2. Expertiza și aptitudinile în materie de securitate nucleară (articolul 7) 11

4.3. Recomandări adresate statelor membre și acțiuni ale Comisiei 13

5. CONCLUZIE 15

1. INTRODUCERE

1.1. Scopul raportului

În temeiul articolului 9 alineatul (2) din Directiva 2009/71/Euratom (Directiva privind securitatea nucleară), Comisia trebuie să prezinte un raport privind progresele înregistrate în punerea în aplicare a directivei. Directiva este un act legislativ secundar care derivă din articolul 2 litera (b) și articolul 30 din Tratatul Euratom.

Prezentul raport se bazează pe rapoartele naționale ale statelor membre în temeiul articolului 9 alineatul (1) din directivă, care le impune să prezinte Comisiei un raport privind punerea în aplicare a acesteia pentru prima dată până la 22 iulie 2014[1]. Rapoartele naționale demonstrează modul în care statele membre abordează obiectivele directivei și ilustrează abordările aplicate la nivel național.

Adoptarea de către Consiliu a Directivei privind securitatea nucleară la 25 iunie 2009 a fost un pas important în direcția realizării unui cadru juridic comun privind securitatea nucleară în Europa. Până atunci, securitatea nucleară a fost guvernată de legislația națională și de convenții internaționale[2]. Directiva a completat sistemul existent, conferind forță juridică obligatorie principalelor principii internaționale privind securitatea nucleară.

Obiectivul directivei este menținerea și promovarea îmbunătățirii continue a securității nucleare. Ea impune statelor membre să instituie măsuri naționale adecvate pentru un nivel ridicat de securitate nucleară pentru protecția lucrătorilor și a populației împotriva pericolelor prezentate de expunerea la radiațiile ionizante provenite de la instalațiile nucleare. Directiva include dispoziții privind următoarele:

- instituirea unui cadru juridic național pentru securitatea nucleară a instalațiilor nucleare civile;
- organizarea, sarcinile și responsabilitățile autorităților de reglementare competente;
- obligațiile deținătorilor de autorizație;
- educația și formarea profesională a personalului și
- furnizarea de informații către public.

Directiva a intrat în vigoare la 22 iulie 2009. Statele membre au avut la dispoziție până la 22 iulie 2011 să pună în aplicare actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma directivei.

1.2. Evoluții majore după publicarea Directivei 2009/71/EURATOM

În ultimii cinci ani, la nivelul UE s-au luat măsuri importante pentru îmbunătățirea securității nucleare. Acestea au urmat o abordare dublă: verificarea capacităților instalațiilor nucleare de a rezista unor evenimente grave din punctul de vedere al securității și consolidarea cadrului juridic.

---

[1] Cele mai multe țări au urmat structura unificată a rapoartelor de punere în aplicare elaborată sub egida Grupului european al autorităților de reglementare în domeniul securității nucleare (ENSREG), astfel cum se recomandă în considerentul 16 din directivă. Toate statele membre și-au prezentat raportul, în conformitate cu articolul 9 alineatul (1) din directivă.

[2] Principalele dispoziții ale directivei derivă din principiile înscrise în Convenția privind securitatea nucleară din 1994, la care toate statele membre sunt părți.

În urma accidentului nuclear de la Fukushima din 2011, Consiliul European a solicitat Comisiei și Grupului european al autorităților de reglementare în domeniul securității nucleare (ENSREG)[3] să reevalueze cele 131 de reactoare nucleare din UE. Comisia și ENSREG au desfășurat „teste de rezistență", care au condus la o serie de recomandări. Punerea în aplicare a acestor recomandări este evaluată periodic prin evaluarea inter pares a planurilor de acțiune naționale.

Evaluarea cadrului juridic al Euratom privind securitatea nucleară, solicitată și de către șefii de state și de guverne, a condus la o propunere a Comisiei privind modificări substanțiale ale Directivei 2009/71/EURATOM. Acestea au fost adoptate de către Consiliu la 8 iulie 2014. Ele iau în considerare învățămintele desprinse din testele de rezistență, precum și cerințele de securitate ale Asociației Autorităților de Reglementare în Domeniul Nuclear din Europa de Vest (WENRA)[4] și ale Agenției Internaționale pentru Energie Atomică (AIEA). Directiva modificată trebuie transpusă în legislația națională până la 15 august 2017. Modificările:

- întăresc independența autorităților naționale de reglementare;
- introduc un obiectiv de securitate ambițios la nivelul întregii UE pentru a preveni accidentele și a evita eliberările de efluenți radioactivi;
- instituie un sistem european de evaluare inter pares cu privire la aspecte specifice de securitate din șase în șase ani;
- sporesc transparența în ceea ce privește aspectele de securitate nucleară prin informarea și implicarea publicului și
- promovează o veritabilă cultură în materie de securitate nucleară.

Statele membre au trebuit să-și trimită rapoartele de punere în aplicare până la 22 iulie 2014. Întrucât acestea acoperă perioada anterioară adoptării modificărilor, prezentul raport se bazează pe versiunea originală a directivei. Totuși, pentru a oferi în prezentul raport o imagine mai completă a punerii în aplicare a cadrului juridic actual al Euratom pentru securitatea nucleară, pot apărea trimiteri la directiva modificată, în special atunci când o obligație care decurge din versiunea originală a fost extinsă în directiva modificată.

1.3. Structura raportului și abordarea generală

Raportul urmărește să ofere Consiliului și Parlamentului o prezentare completă a situației actuale privind punerea în aplicare a directivei la nivelul UE.

După o introducere generală a modului în care a fost pusă în aplicare directiva, raportul abordează, în secțiunea 3, aspecte referitoare la guvernanța securității nucleare, corespunzătoare articolelor 4, 5, 8 și articolului 9 alineatul (3) din directivă. Secțiunea 4 este dedicată securității instalațiilor nucleare și abordează aspectele tehnice și umane ale securității nucleare, care sunt reglementate de articolele 6 și 7 din directivă[5]. Principalele realizări în

[3] Organism expert independent, investit cu autoritate, creat în 2007 în urma unei decizii a Comisiei Europene. Acesta este compus din autoritățile naționale de reglementare privind securitatea nucleară, securitatea deșeurilor radioactive sau protecția radiologică din toate statele membre ale UE, precum și din reprezentanți ai Comisiei Europene. ENSREG contribuie la stabilirea condițiilor privind îmbunătățirea continuă și la atingerea unui consens în domeniul securității nucleare și al gestionării deșeurilor radioactive.

[4] Asociație compusă din organismele de reglementare nucleară din 18 țări europene. Aceasta servește drept rețea a principalelor autorități de reglementare în domeniul securității nucleare, care fac schimb de experiență și dezbat aspecte semnificative în materie de securitate.

[5] Celelalte articole ale directivei nu impun obligații statelor membre și, prin urmare, nu sunt vizate de prezentul raport.

domeniul securității nucleare sunt prezentate în măsura în care corespund unei dispoziții din directivă. De asemenea, pentru fiecare subiect sunt identificate provocări legate de punerea în aplicare a directivei. Raportul formulează recomandări pentru statele membre cu privire la aceste provocări și precizează măsurile corective pe care Comisia le-a luat sau intenționează să le ia. Prezentul raport nu abordează situația statelor membre în mod individual, ci intenționează mai degrabă să sublinieze tendințe dominante, axându-se astfel pe probleme majore și identificând măsuri corective. Cu toate acestea, în documentul de lucru însoțitor al serviciilor Comisiei se oferă o scurtă prezentare a măsurilor luate de fiecare stat membru pentru punerea în aplicare a directivei.

2. PREZENTAREA PUNERII ÎN APLICARE ÎN CEEA CE PRIVEȘTE CADRUL JURIDIC ȘI AUTORITATEA DE REGLEMENTARE

Potrivit rapoartelor prezentate, toate statele membre au adoptat măsuri legislative corespunzătoare pentru a îndeplini obligațiile prevăzute de directivă cu privire la instituirea unui cadru juridic pentru securitatea nucleară, crearea unei autorități de reglementare, alocarea de resurse corespunzătoare și efectuarea de evaluări inter pares internaționale ale sistemului.

Cu toate acestea, unele state membre trebuie să se asigure că autoritățile lor de reglementare dispun de resurse adecvate

În ceea ce privește evaluările inter pares internaționale ale infrastructurii de reglementare, 19 state membre (inclusiv toate statele membre care au centrale nucleare) au găzduit un Serviciu integrat de evaluare a sistemelor de reglementare (IRRS) coordonat de AIEA sau intenționează să găzduiască o astfel de evaluare până la sfârșitul anului 2015. Astfel, mai sunt nouă state membre care nu au găzduit o astfel de evaluare, deși cinci dintre ele au planificat una pentru anii următori, directiva impunând găzduirea unei evaluări internaționale cel puțin o dată la zece ani[6].

[6] Termenul de 10 ani ar trebui să înceapă, pentru fiecare stat membru, de la data adoptării măsurilor de transpunere. Întrucât termenul de transpunere a fost 22 iulie 2011, o misiune de evaluare ar trebui găzduită cel mai târziu până la 22 iulie 2021.

3. GUVERNANȚA SECURITĂȚII NUCLEARE

În prezent, UE are cel mai mare număr de reactoare nucleare din lume, iar o serie de state membre planifică investiții în acest sector. Statele membre utilizează deja energia nucleară, iar cele care lansează un program nuclear trebuie să fi instituit următoarele:

- un cadru legislativ, de reglementare și organizațional pentru securitatea nucleară bine organizat, inclusiv o alocare clară a responsabilităților;
- o autoritate de reglementare competentă, independentă, investită cu competențe și resurse adecvate;
- proceduri eficace de informare publică, și
- o evaluare inter pares periodică a întregului sistem.

3.1. Cadrul legislativ, de reglementare și organizațional (articolul 4)

Toate statele membre au raportat că dispun de un cadru național legislativ, de reglementare și organizațional pentru desfășurarea activităților care fac obiectul directivei [articolul 4 alineatul (1)]. Cadrele naționale, care includ legi și regulamente de punere în aplicare, au fost dezvoltate în moduri foarte diferite, în funcție de profilurile nucleare și de sistemele administrative naționale ale țărilor. De exemplu, unele țări care nu utilizează energia nucleară abordează aceste chestiuni prin intermediul legislației generale privind sănătatea, mediul sau protecția civilă.

Totuși, alocarea responsabilităților (emiterea de autorizații, monitorizarea, impunerea de sancțiuni) între organismele publice competente, astfel cum este prezentată în anumite rapoarte naționale, nu este întru totul clară. Deși alocarea responsabilităților depinde de sistemele și de practicile juridice naționale, aceasta este mai complexă atunci când la procesul decizional participă mai multe niveluri administrative sau mai multe organisme. Într-adevăr, este important ca, acolo unde există mai multe autorități responsabile cu securitatea nucleară, să se asigure o alocare clară a responsabilităților și coordonarea efectivă a funcțiilor de reglementare, pentru a se evita orice misiuni sau duplicări inutile, precum și cerințele contradictorii.

Articolul 4 alineatul (2) din directivă solicită statelor membre să mențină și să îmbunătățească acest cadru național, ținând seama de experiența de operare, de concluziile desprinse din analizele de securitate pentru instalațiile nucleare aflate în funcțiune, de evoluțiile tehnologiei și de rezultatele cercetării în domeniul securității nucleare. Mai multe rapoarte naționale nu precizează modul în care aceste elemente sunt utilizate pentru a menține și a îmbunătăți cadrul național.

3.2. Autoritatea de reglementare competentă (articolul 5)

Toate statele membre au raportat că au instituit o autoritate de reglementare pentru monitorizarea activităților care fac obiectul directivei [articolul 5 alineatul (1)].

Statutul juridic al acestor autorități diferă de la o țară la alta. În unele state membre, autoritățile de reglementare sunt departamente din ministere; în altele, autoritățile respective sunt independente structural de guvern. În alte cazuri, există un sistem de autorități în interiorul și în exteriorul structurii guvernamentale.

În unele țări, reorganizarea a avut loc recent sau este în curs de desfășurare. O abordare prevede reunirea unor organisme subordonate mai multor ministere într-o singură autoritate independentă din punct de vedere juridic. În această privință, directiva impune doar ca autoritatea de reglementare să fie separată din punct de vedere funcțional de orice alt organism sau de orice altă organizație care se ocupă de promovarea energiei nucleare [articolul 5 alineatul (2)].

Cu toate acestea, au fost identificate provocări legate de punerea în aplicare a directivei în ceea ce privește atribuțiile juridice și resursele umane și financiare ale autorității de reglementare [articolul 5 alineatul (3)]. Din perspectiva Comisiei, aceste situații pot periclita independența necesară a autorității de reglementare. Această chestiune va necesita o atenție specială din partea autorităților naționale.

În multe cazuri, autoritatea de reglementare se bazează pe o organizație de asistență tehnică (TSO) pentru a analiza și evalua dosarele prezentate de deținătorii autorizațiilor. Cu toate acestea, nu este întotdeauna destul de clar în ce mod sunt evitate conflictele de interese în cadrul TSO, în special atunci când aceștia exploatează instalații nucleare (de exemplu, reactoare nucleare) sau lucrează, cel puțin în parte, pentru deținătorii de autorizație.

3.3. Informații pentru public (articolul 8)

Statele membre tratează chestiunea transparenței în moduri diferite și în măsuri diferite. Cele mai comune practici includ publicarea de informații prin intermediul site-ului autorității de reglementare, comunicate de presă, interacțiuni cu mass-media și rapoarte anuale. Anumite țări au declarat că deciziile de reglementare se publică într-un jurnal oficial.

Tipurile de acțiuni care au fost raportate includ următoarele:

- autoritatea de reglementare a definit o strategie sau politică de comunicare;
- au fost instituite instrumente specifice de comunicare pentru utilizare în situații de criză nucleară;
- scrisorile elaborate în urma inspecțiilor au fost publicate pe site-ul autorității de reglementare;
- a fost instituit un organism consultativ privind transparența, care reunește parlamentari, reprezentanți ai societății civile, experți recunoscuți și părți interesate din domeniul industrial și din cel instituțional.

Depășind obligația de transparență impusă de articolul 8 din directivă, unele state membre au raportat activități de implicare publică, corespunzând unei obligații în baza directivei modificate.

3.4. Evaluare inter pares internațională a cadrului național [articolul 9 alineatul (3)]

În temeiul directivei, toate statele membre au obligația de a găzdui, cel puțin o dată la zece ani, o evaluare internațională inter pares a cadrului lor național și a autorităților lor de reglementare competente.

Până la sfârșitul anului 2015, toate statele membre ale UE care exploatează centrale nucleare vor fi găzduit, în cursul perioadei obligatorii de 10 ani, o echipă de evaluare inter pares internațională în scopul evaluării infrastructurii lor naționale de reglementare privind

securitatea nucleară și protecția radiologică. De asemenea, cinci state membre care nu produc energie nucleară vor găzdui o misiune de evaluare până în 2015. Unele evaluări acoperă întregul domeniu al securității nucleare, în timp ce altele au o acoperire limitată.

Tabelul de mai jos prezintă toate evaluările inter pares internaționale (misiuni de evaluare integrală sau limitată) desfășurate în statele membre începând din 2011, de la expirarea termenului-limită de transpunere a directivei.

	2011	2012	2013	2014	2015
Ungaria					
Belgia			Evaluare integrală		
Bulgaria			Evaluare integrală		
Croația					Evaluare integrală
Cipru					
Republica Cehă			Evaluare integrală		
Danemarca					
Estonia					
Finlanda		Evaluare limitată			
Franța				Evaluare integrală	
Germania[7]					
Grecia		Evaluare limitată			
Ungaria					Evaluare integrală
Irlanda					Evaluare integrală
Italia					
Letonia					
Lituania					
Luxemburg					
Malta Tel.					Evaluare integrală
Țările de Jos				Evaluare integrală	
Polonia			Evaluare integrală		
Portugalia					
România	Evaluare integrală				
Republica Slovacă		Evaluare integrală			
Slovenia	Evaluare integrală				

[7] Germania a găzduit o evaluare inter pares internațională (misiune IRRS) în 2008 și o misiune de monitorizare în 2011.

Spania[8]					
Suedia		Evaluare integrală			
Regatul Unit[9]					

În general, rapoartele echipelor de evaluare inter pares sunt publicate online de către statele membre. Cu toate acestea, nu toate statele membre au raportat rezultatele evaluării inter pares, în mod sistematic, direct Comisiei, chiar dacă acest lucru este prevăzut la articolul 9 alineatul (3) din directivă. Comisia le-a reamintit statelor membre obligațiile care le revin în această privință. Majoritatea rapoartelor au fost deja transmise.

Pentru a sprijini acest proces, între 2011 și 2015, Comisia a furnizat 1,8 milioane EUR pentru programul misiunilor Serviciului integrat de evaluare a sistemelor de reglementare (IRRS) al AIEA. Scopul Comisiei a fost de a ajuta statele membre să se conformeze acestei cerințe a directivei. Angajații Centrului Comun de Cercetare al Comisiei au participat la aceste misiuni în calitate de observatori. Comisia va continua să ofere asistență și după 2015.

De asemenea, unele state membre au raportat că au găzduit evaluări internaționale ale instalațiilor, deși acest lucru depășește domeniul de aplicare a directivei. Misiunile OSART ale AIEA[10], vizând evaluarea siguranței în exploatarea reactoarelor nucleare, au loc de mai multe ori pe an în UE. În temeiul directivei modificate, obligația privind evaluarea inter pares este extinsă la aspectele tehnice, printr-un sistem nou de evaluări inter pares tematice la nivel european. Prima dintre acestea va începe în 2017.

3.5. Recomandări adresate statelor membre și acțiuni ale Comisiei

Având în vedere cele de mai sus, membrii Comunității Euratom ar trebui să acorde deosebită atenție următoarelor provocări:

- Statele membre ar trebui să asigure o alocare clară a responsabilităților și coordonarea dintre organismele de stat competente, în special atunci când la procesul decizional participă mai multe niveluri administrative sau mai multe organisme.

  Comisia va acorda deosebită atenție acestei chestiuni în momentul monitorizării transpunerii directivei modificate.

- La elaborarea cadrului juridic, statele membre ar trebui să țină cont în mod sistematic de învățămintele desprinse din experiența de operare, de dezvoltarea tehnologiei și de cercetarea în domeniul securității nucleare.

  Pentru a completa măsurile luate în acest scop la nivel național, Comisia va monitoriza îndeaproape orice noi evoluții în acest domeniu și va consolida coordonarea dintre statele membre.

- Statele membre trebuie să asigure independența efectivă a autorităților lor de reglementare competente față de influențele abuzive asupra procesului de luare a

[8] Spania a găzduit o evaluare inter pares internațională (misiune IRRS) în 2008 și o misiune de monitorizare în 2011.

[9] Regatul Unit a găzduit evaluări inter pares internaționale modulare (misiuni IRRS) în 2006 și 2009 și o misiune de monitorizare în 2013.

[10] Echipă de evaluare a siguranței în exploatare (Operational Safety Review Team — OSART).

deciziilor în materie de reglementare și să garanteze că autorităților respective li se asigură mijloacele și competențele adecvate pentru a-și asuma în mod corespunzător responsabilitățile care le revin. În acest scop, statele membre trebuie să se asigure că autoritatea de reglementare dispune de resurse umane și financiare proporționale cu profilul nuclear actual al țării, cu proiectele de dezvoltare a energiei nucleare și cu planurile de dezafectare. În plus, statele membre ar trebui să ia măsuri pentru a evita posibilele conflicte de interese în cadrul organizațiilor de asistență tehnică ale autorităților de reglementare.

Comisia va acorda o atenție specială independenței autorității de reglementare în cadrul monitorizării punerii în aplicare a directivei modificate și va încuraja o cooperare eficace între statele membre, pentru a asigura realizarea valorii adăugate pe baza resurselor existente.

- Fiecare stat membru ar trebui să raporteze în mod sistematic celorlalte state membre și Comisiei rezultatele oricărei evaluări inter pares internaționale, în conformitate cu articolul 9 alineatul (3) din directivă.

  Comisia va solicita, în viitor, rapoarte sistematice privind rezultatele acestor misiuni internaționale de evaluare inter pares.

- Toate statele membre ar trebui să găzduiască misiuni de evaluare inter pares internaționale pentru a evalua cadrul juridic și de reglementare, întrucât directiva solicită ca aceste misiuni să fie desfășurate o dată la 10 ani. Statele membre ar trebui să ia în considerare găzduirea unor misiuni „complete", mai degrabă decât a unora „limitate", în care țara alege să excludă anumite aspecte.

  Comisia va continua să verifice, în cadrul memorandumului de înțelegere dintre Comunitate și AIEA, dacă aceste misiuni de evaluare sunt organizate în statele membre cel puțin o dată la 10 ani și va sprijini AIEA în implementarea programului de misiuni IRRS în statele membre ale UE.

4. SECURITATEA INSTALAȚIILOR NUCLEARE (ARTICOLELE 6 ȘI 7)

Prezenta secțiune analizează măsurile luate de statele membre pentru a aborda cei doi piloni complementari ai securității nucleare: factorul uman și securitatea tehnică. Deși directiva nu include criterii tehnice pentru a asigura securitatea instalațiilor nucleare, aceasta obligă statele membre să mențină un cadru național care să stabilească obligațiile principale ale deținătorilor de autorizație, astfel cum sunt definite în directivă. Aceste dispoziții sunt completate de cele privind educația și formarea profesională în domeniul securității nucleare.

În cazul mai multor țări care exploatează atât centrale nucleare, cât și alte instalații nucleare, rapoartele naționale se axează aproape în întregime pe centrale. Sunt disponibile foarte puține informații pentru celelalte tipuri de instalații care fac obiectul articolului 3 din directivă.

4.1. Obligațiile deținătorilor de autorizație (articolul 6)

Aproape toate statele membre care dețin instalații nucleare au raportat că legislația lor atribuie răspunderea primară pentru securitatea nucleară a instalațiilor nucleare deținătorului de autorizație, respectând astfel articolul 6 alineatul (1). Cu toate acestea, problema controlului asupra contractanților și subcontractanților rămâne o provocare. Pentru a face față acestei probleme, unele sisteme naționale impun o limită în ceea ce privește numărul de contractanți,

permițând, de exemplu, maximum doi contractanți pentru o anumită sarcină. Directiva modificată prevede în mod explicit că deținătorii de autorizație sunt responsabili pentru acțiunile contractanților și ale subcontractanților.

Toate statele membre care dețin instalații nucleare au programe pentru desfășurarea unor evaluări periodice de securitate ale instalațiilor lor, sub supravegherea autorității de reglementare [astfel cum se prevede la articolul 6 alineatul (2)], deși metodologia acestor evaluări variază de la o țară la alta. În temeiul directivei modificate, aceste evaluări trebuie efectuate cel puțin o dată la 10 ani.

Statele membre au prezentat rapoarte ample cu privire la măsurile instituite în scopul atenuării consecințelor unui accident nuclear și la măsurile de urgență [articolul 6 alineatul (3)]. Totuși procedurile de urgență variază de la un stat membru la altul, ceea ce evidențiază necesitatea coordonării. Anumite țări au inclus în legislația lor o cerință potrivit căreia deținătorul de autorizație de centrală nucleară trebuie să pună în aplicare proceduri operaționale pentru situații de urgență specifice fiecărei centrale și orientări privind gestionarea accidentelor grave.

Rapoartele naționale se referă în mare măsură la sisteme de management axate pe proceduri de securitate și control al calității, astfel cum se prevede la articolul 6 alineatul (4) din directivă. Uneori, planul anual de inspecție al autorității de reglementare prevede inspecții care se axează pe sistemul de asigurare a calității sau de management al deținătorului de autorizație.

Statele membre au raportat că, în general, obligația de la articolul 6 alineatul (5), potrivit căreia cadrul național obligă deținătorii de autorizație să mențină resurse umane și financiare adecvate pentru a-și îndeplini obligațiile, este îndeplinită în practică. Totuși, statele membre nu au raportat întotdeauna că această obligație este prevăzută în mod explicit în legislația lor națională. De asemenea, nu este întotdeauna clar dacă resursele financiare acoperă întreaga durată de viață a instalației, inclusiv dezafectarea. În plus, nu a fost soluționată problema modalității de verificare a existenței resurselor financiare adecvate ale deținătorilor de autorizație: de exemplu, dacă toate autoritățile nucleare dispun de capacitățile necesare pentru evaluarea resurselor financiare ale deținătorilor de autorizație.

În general, pe teren au avut loc deja îmbunătățiri majore ca urmare a testelor de rezistență post-Fukushima. Aceste îmbunătățiri sunt detaliate în planurile naționale de acțiune prezentate pentru o a doua evaluare inter pares europeană în aprilie 2015 (a se vedea secțiunea 4.3 de mai jos). Deoarece securitatea nucleară poate fi asigurată numai printr-o evoluție continuă, instalațiile nucleare viitoare vor face obiectul obligațiilor stricte care decurg din directiva modificată. Acestea includ cerințe ca instalațiile nucleare să fie proiectate, amplasate, construite, puse în funcțiune, exploatate și dezafectate astfel încât să se prevină accidentele și, în cazul unui accident, să se atenueze consecințele acestuia.

4.2. Expertiza și aptitudinile în materie de securitate nucleară (articolul 7)

După cum se reamintește în considerentul 19 din directivă, o puternică cultură a securității reprezintă unul dintre principiile fundamentale în materie de management al securității nucleare, necesare pentru exploatarea în condiții de siguranță a instalațiilor nucleare. În mod similar, reuniunea de evaluare din 2014 a părților contractante la Convenția privind securitatea nucleară a recunoscut că accidentele majore din industria nucleară și din alte industrii cu pericol ridicat derivă de cele mai multe ori din factori organizaționali și umani. Această opinie este reiterată mai ferm în directiva modificată.

Responsabilitățile pentru expertiza și aptitudinile în materie de securitate nucleară aparțin atât autorității de reglementare, cât și deținătorilor de autorizație. În acest sens, multe autorități de reglementare au inclus deja „cultura securității" ca subiect autonom în supravegherea securității nucleare. În mod similar, în mai multe state membre au fost puse în practică inițiative vizând asigurarea sau promovarea unei formări profesionale adecvate pentru autoritățile de reglementare sau pentru personalul din domeniul serviciilor de utilități publice.

Statele membre au raportat cu privire la eforturile lor de a spori aptitudinile și competențele în sectorul nuclear. Unele au dat detalii privind măsuri de conectare a mediului academic la industrie, pentru a asigura o înțelegere comună a aptitudinilor cheie prioritare pentru sectorul nuclear și a modului în care poate fi acoperită cererea de aptitudini.

Totuși, recrutarea și păstrarea celor mai calificați angajați în cadrul autorității de reglementare rămâne o provocare. Deși în multe state membre nivelurile salariale pot fi mai ridicate pentru anumite categorii de personal din sectorul privat, anumite autorități de reglementare reușesc să ofere avantaje profesionale care pot compensa diferența de salariu.

Printre exemplele de măsuri luate pentru a îmbunătăți expertiza și aptitudinile în materie de securitate nucleară, astfel cum sunt raportate de statele membre, se numără:

- stabilirea unei strategii multianuale privind dezvoltarea expertizei și a aptitudinilor, inclusiv a culturii de securitate;
- adoptarea de dispoziții legale privind aspectele umane, organizaționale și sociale din domeniul securității nucleare;
- elaborarea, de către autoritatea de reglementare, a unor indicatori de securitate pentru a măsura modul în care sunt luate în considerare aspectele organizaționale și umane ale securității nucleare;
- inspecții tematice ale autorității de reglementare, axate pe sistemele de asigurare a calității și de management ale deținătorilor de autorizație;
- verificări, efectuate de către autoritatea de reglementare, privind incorporarea factorilor umani în aspectele de securitate atunci când o instalație nucleară este proiectată sau modificată;
- în ceea ce privește formarea:
    - instituirea unui centru de practică de întreținere, care include echipamente la scară reală și machete pentru pregătire;
    - un sistem informatizat de formare pentru autoritatea de reglementare;
    - evaluarea competenței în disciplinele relevante pentru autoritatea de reglementare și procesele aferente de formare și recrutare;
    - programe de formare adaptate pentru fiecare inspector nou, progresele fiind monitorizate de un manager;
    - limitarea pentru o perioadă a competențelor administrative acordate inspectorilor tineri.

4.3. Recomandări adresate statelor membre și acțiuni ale Comisiei

- Următoarele rapoarte naționale de punere în aplicare ar trebui să ia în considerare toate instalațiile care fac obiectul directivei modificate, nu doar centralele nucleare. În mod similar, statele membre ar trebui să asigure aplicarea corespunzătoare a directivei în cazul tuturor acestor instalații nucleare.

  Comisia va monitoriza cu deosebită atenție statele membre pentru a se asigura că acestea pun în aplicare directiva în cazul tuturor instalațiilor nucleare care fac obiectul acesteia și că prezintă rapoarte adecvate în acest sens.

- Statele membre ar trebui să finalizeze punerea în aplicare a recomandărilor testelor de rezistență pentru a îmbunătăți securitatea instalațiilor nucleare.

  În perioada 20 - 24 aprilie 2015, Comisia a organizat, cu sprijinul ENSREG, al 2-lea atelier de lucru consacrat planurilor naționale de acțiune, cu scopul de a supune unei evaluări inter pares progresele înregistrate de statele membre în privința punerii în aplicare a aspectelor tehnice legate de testele lor de rezistență. La acest atelier de lucru au participat state membre care au un program nuclear, dar și alte state membre (Austria, Croația, Danemarca, Irlanda, Polonia), precum și țări din afara UE (Armenia, Norvegia, Elveția, Taiwan, Ucraina, SUA). Acest al doilea atelier s-a axat în special asupra evaluării progreselor în ceea ce privește procesul de punere în aplicare, inclusiv a măsurilor suplimentare adoptate și a modificărilor aduse programului inițial. S-a acordat o atenție specială bazei tehnice a modificărilor propuse, precum și examinării studiilor și analizelor identificate și finalizate după atelierul de lucru din 2013. În cadrul atelierului, au fost recunoscute atât angajamentul ferm și continuu al tuturor participanților (operatori și autorități de reglementare din domeniul nuclear) privind implementarea deplină a tuturor măsurilor de îmbunătățire identificate în planurile lor de acțiune naționale, cât și numărul important de măsuri deja finalizate sub supravegherea autorităților naționale de reglementare în domeniul securității nucleare. Cu toate acestea, s-a remarcat că stadiul implementării nu corespundea calendarului inițial, prezentat în primul raport de sinteză privind planurile naționale de acțiune[11], potrivit căruia, în perioada 2015-2018 și până cel târziu în 2020, urmau să fie implementate modificări majore. Deși mulți operatori nucleari au finalizat practic implementarea, iar alții dispun de calendare precise pentru finalizarea acțiunilor până în 2016, unii operatori au reprogramat anumite acțiuni pentru perioada de după 2020. Comisia consideră că ar trebui intensificat ritmul implementării actualizărilor în materie de securitate nucleară. Ar trebui ca fiecare țară participantă să publice periodic un raport de situație cu privire la punerea în aplicare a planului național de acțiune, pentru a se asigura o monitorizare transparentă în scopul publicării unui raport final privind punerea în aplicare, care să coincidă cu noua Directivă privind securitatea nucleară, care va intra în vigoare în 2017.

  Comisia va continua să monitorizeze îndeaproape progresele realizate în ceea ce privește îndeplinirea planurilor naționale de acțiune care pun în aplicare rezultatele testelor de rezistență.

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

În plus, în conformitate cu Foaia de parcurs pentru uniunea energetică[12], Comisia intenționează să publice un program nuclear cu caracter informativ (PINC) pentru a defini în mod clar necesitățile privind investițiile noi în domeniul nuclear, inclusiv îmbunătățirea siguranței instalațiilor nucleare actuale.

- Statele membre ar trebui să monitorizeze utilizarea contractanților și subcontractanților de către deținătorii de autorizație și posibilele implicații în materie de securitate. Statele membre vor trebui să acorde o atenție specială acestei chestiuni în momentul transpunerii directivei modificate, care prevede că responsabilitatea primară a deținătorului de autorizație include responsabilitatea pentru activitățile contractanților și subcontractanților care ar putea afecta securitatea.

  Comisia va acorda o atenție specială acestei chestiuni în momentul monitorizării punerii în aplicare a directivei modificate.

- Cadrele juridice naționale instituite de statele membre ar trebui să impună deținătorilor de autorizație să păstreze resurse umane bine calificate și resurse financiare adecvate pe întreaga durată de viață a instalațiilor.

  Comisia va acorda o atenție specială acestei chestiuni în momentul monitorizării punerii în aplicare a directivei modificate.

  De asemenea, Comisia va ajuta statele membre să își îndeplinească această obligație prin punerea în aplicare a programului Euratom de formare în domeniul fisiunii (Euratom Fission Training Schemes - EFTS), un program de învățare pe tot parcursul vieții și de mobilitate dedicat în special îmbunătățirii expertizei și aptitudinilor personalului deținătorilor de autorizație[13].

- Statele membre ar trebui să își coordoneze mai bine abordările naționale în materie de pregătire și intervenție în situații de urgență. Această chestiune este abordată în cadrul forumurilor internaționale relevante și al cooperării bilaterale dintre statele membre.

  Comisia va aborda chestiunea la nivel european, în coroborare cu dispozițiile relevante din Directiva privind normele de securitate de bază[14], care trebuie transpusă în legislația națională până în 2018.

[12] COM(2015) 80 final.

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

[14] Directiva 2013/59/Euratom a Consiliului din 5 decembrie 2013 de stabilire a normelor de securitate de bază privind protecția împotriva pericolelor prezentate de expunerea la radiațiile ionizante și de abrogare a Directivelor 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom și 2003/122/Euratom (JO L 13, 17.1.2014, p. 1–73).

5. CONCLUZIE

După evaluarea rapoartelor naționale, Comisia concluzionează că, în general, există un nivel bun de conformitate cu Directiva privind securitatea nucleară din 2009.

Directiva s-a dovedit un instrument eficace pentru îmbunătățirea securității nucleare, cele mai multe state membre raportând că și-au modernizat sistemul juridic pentru a o transpune în legislația națională.

Obiectivul de bază al directivei este de a asigura mecanisme naționale corespunzătoare pentru a atinge un nivel ridicat de securitate. În general, rapoartele naționale demonstrează că aceste mecanisme sunt funcționale în UE în ceea ce privește cadrul juridic și autoritatea de reglementare. Totuși, în anumite cazuri nu este sigur că aceste autorități dispun de personal și de fonduri suficiente. Cooperarea dintre statele membre ar trebui încurajată pentru a se asigura utilizarea eficientă a resurselor existente, de exemplu în ceea ce privește prelungirea duratei de exploatare a centralelor nucleare sau procedurile de autorizare a construcțiilor noi. Această cooperare ar fi avantajoasă, în special, pentru autoritățile de reglementare competente de mai mică anvergură.

S-au utilizat la scară largă evaluări comparative la nivel internațional: până la sfârșitul anului 2015, omologii internaționali vor evalua cadrul juridic și organizațional al tuturor statelor membre care exploatează centrale nucleare, prin misiunile Serviciului integrat de evaluare a sistemelor de reglementare al AIEA. Misiunile complete ar trebui preferate celor limitate.

Mecanismele de securitate impuse instalațiilor nucleare (sub supravegherea autorităților de reglementare), inclusiv dezvoltarea expertizei și a aptitudinilor, sunt în cea mai mare parte funcționale. Atunci când este cazul, deținătorii de autorizație de centrală nucleară tind să stabilească sinergii puternice cu organizațiile naționale sau internaționale de cercetare și de formare profesională dedicate îmbunătățirii reglementărilor, tehnologiei și culturii în materie de securitate a reactoarelor.

Totuși, deși cele mai multe state membre au raportat existența unor dispoziții naționale cu privire la resursele umane și financiare ale deținătorilor de autorizație, ar trebui clarificat dacă autoritatea de reglementare are capacitatea de a evalua caracterul adecvat al acestor resurse, în special al celor financiare, și dacă aceste obligații sunt efectiv puse în aplicare și executate. În această privință, ar trebui reamintit articolul 192 din Tratatul Euratom, potrivit căruia „statele membre iau toate măsurile generale sau speciale corespunzătoare pentru a asigura îndeplinirea obligațiilor care decurg din prezentul tratat sau care decurg din actele întreprinse de instituțiile Comunității. Statele membre îi facilitează acesteia îndeplinirea misiunii sale.”

După cum au confirmat testele de rezistență și verificarea inițială a transpunerii directivei de către statele membre, există diferențe de la țară la țară în ceea ce privește identificarea și gestionarea aspectelor de securitate. Acest lucru se datorează parțial faptului că directiva din 2009 a cuprins doar principii generale, oferind o anumită marjă de manevră statelor membre în ceea ce privește punerea în aplicare a acestora și nereușind să impună anumite cerințe importante. Directiva modificată privind securitatea nucleară a abordat aceste deficiențe, prin consolidarea obligațiilor importante privind, de exemplu, independența autorității de reglementare și interacțiunea cu publicul. De asemenea, directiva modificată depășește cerințele directivei din 2009 prin introducerea unui obiectiv comun de securitate la nivelul UE, completat de un mecanism european de evaluare inter pares, în vederea armonizării abordării UE în privința securității nucleare. Prin urmare, transpunerea directivei modificate reprezintă o nouă provocare pentru statele membre.

Următoarele rapoarte naționale privind punerea în aplicare a directivei ar trebui trimise Comisiei până la 22 iulie 2020. Apoi va urma raportul Comisiei către Consiliu și Parlament. Până atunci, Comisia va primi și analiza dispozițiile naționale ale statelor membre privind transpunerea directivei modificate.

Trimiteri

[1] Directiva 2009/71/Euratom a Consiliului din 25 iunie 2009 de instituire a unui cadru comunitar pentru securitatea nucleară a instalațiilor nucleare (JO L 172, 2.7.2009, p. 18).

[2] Directiva 2014/87/Euratom a Consiliului din 8 iulie 2014 de modificare a Directivei 2009/71/Euratom de instituire a unui cadru comunitar pentru securitatea nucleară a instalațiilor nucleare (JO L 219, 25.7.2014, p. 42).

[3] Orientările ENSREG privind rapoartele statelor membre, astfel cum sunt prevăzute la articolul 9 alineatul (1) din Directiva 2009/71/EURATOM a Consiliului din 25 iunie 2009 de instituire a unui cadru comunitar pentru securitatea nucleară a instalațiilor nucleare [HLG_p(2012-21)_108].

[4] Raport de sinteză privind cea de-a șasea reuniune de evaluare a părților contractante la Convenția privind securitatea nucleară, 24 martie - 4 aprilie 2014, Viena (CNS/6RM/2014/11_final).