ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 18.11.2015 г.
COM(2015) 573 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Изпълнението на Директива 2009/71/Евратом на Съвета от 25 юни 2009 г. за установяване на общностна рамка за ядрената безопасност на ядрените инсталации

{SWD(2015) 244 final}

Съдържание

1. ВЪВЕДЕНИЕ ... 3

1.1. Предназначение на доклада ... 3

1.2. Основни развития след публикуването на Директива 2009/71/Евратом ... 3

1.3. Структура на доклада и общ подход ... 5

2. ПРЕГЛЕД НА ПРИЛАГАНЕТО ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПРАВНАТА РАМКА И РЕГУЛАТОРНИТЕ ОРГАНИ ... 5

3. УПРАВЛЕНИЕ НА ЯДРЕНАТА БЕЗОПАСНОСТ ... 6

3.1. Законодателна, регулаторна и организационна рамка (член 4) ... 6

3.2. Компетентен регулаторен орган (член 5) ... 6

3.3. Информиране на обществеността (член 8) ... 7

3.4. Международни партньорски проверки на националната правна рамка (член 9, параграф 3) ... 8

3.5. Препоръки към държавите членки и по-нататъшни действия на Европейската комисия ... 10

4. БЕЗОПАСНОСТ НА ЯДРЕНИТЕ ИНСТАЛАЦИИ (ЧЛЕНОВЕ 6 И 7) ... 11

4.1. Задължения на притежателите на лицензии (член 6) ... 11

4.2. Експертни знания и умения за ядрена безопасност (член 7) ... 12

4.3. Препоръки към държавите членки и по-нататъшни действия на Европейската комисия ... 14

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ ... 16

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Предназначение на доклада

Съгласно член 9, параграф 2 от Директива 2009/71/Евратом (Директива за ядрената безопасност), на Европейската комисия е възложено да представи доклад за напредъка, постигнат при изпълнението на тази Директива. Тя представлява вторично законодателство, основаващо се на член 2, буква б) и член 30 от Договора за Евратом.

Настоящият доклад се базира на националните доклади на държавите членки по член 9, параграф 1 от Директивата, задължаващ ги да представят на Европейската комисия своите първи доклади за прилагането на Директивата в срок до 22 юли 2014 г.[1] Националните доклади демонстрират как държавите членки постигат целите по Директивата и показват предприетите на национално равнище подходи.

Приемането от Европейския съвет на Директивата за ядрената безопасност на 25 юни 2009 г. бе важна стъпка към постигане на обща правна рамка за ядрена безопасност в Европа. До този момент ядрената безопасност се управляваше от националното законодателство и международните конвенции.[2] Тази предишна система беше заменена от Директивата, която придаде правнообвързваща сила на основните международни принципи за ядрена безопасност.

Целта на Директивата е да се поддържа и насърчава постоянно подобряване на ядрената безопасност. Тя изисква държавите членки да създадат подходяща национална уредба за постигането на високо ниво на ядрена безопасност за защита на работниците и на населението от опасностите, произтичащи от йонизиращото лъчение на ядрените инсталации. Директивата включва разпоредби относно:

- установяването на национална правна рамка за ядрената безопасност на ядрените инсталации за граждански цели;
- организацията, задълженията и отговорностите на компетентните регулаторни органи;
- задълженията на притежателите на лицензии;
- образованието и обучението на персонала; и
- предоставянето на информация на обществеността.

Директивата влезе в сила на 22 юли 2009 г. На държавите членки бе поставен срок до 22 юли 2011 г. за влизане в сила на техните законови, подзаконови и административни разпоредби, осигуряващи нейното спазване.

1.2. Основни развития след публикуването на Директива 2009/71/Евратом

През последните пет години на равнище ЕС бяха предприети сериозни стъпки за подобряване на ядрената безопасност. Те следват двояк подход: проверка на

[1] Повечето държави следваха единната структура за изготвяне на докладите, разработена под егидата на Групата на европейските регулатори в областта на ядрената безопасност (ENSREG), както се препоръчва в съображение 16 от Директивата. Всички държави членки представиха своите доклади в съответствие с изискванията по член 9, параграф 1 от Директивата.

[2] Основните разпоредби на Директивата произтичат от принципите, заложени в Конвенцията за ядрена безопасност от 1994 г., по която всички държави членки са страни.

способностите на ядрените инсталации да устоят на сериозни събития, свързани с безопасността, и укрепване на правната рамка.

След ядрената авария във Фукушима през 2011 г. Европейският съвет отправи искане към Европейската комисия и Групата на европейските регулатори в областта на ядрената безопасност (ENSREG)[3] да направят преоценка на наличните 131 ядрени реактора в ЕС. Европейската комисия и ENSREG проведоха „стрес тестове“, в резултат на които бяха изготвени редица препоръки. Изпълнението на тези препоръки редовно се оценява чрез партньорска проверка на националните планове за действие.

В резултат на прегледа на правната рамка на Евратом за ядрена безопасност, за която призоваха и държавните и правителствените ръководители, Европейската комисия изготви предложение за съществени изменения на Директива 2009/71/Евратом. Те бяха приети от Съвета на 8 юли 2014 г. В тези изменения се отчитат изводите от ядрените стрес тестове, както и изискванията за безопасност на Асоциацията на западноевропейските ядрени регулатори (WENRA)[4] и на Международната агенция за атомна енергия (МААЕ). Изменената Директива следва да бъде транспонирана в националното законодателство до 15 август 2017 г. Измененията имат следния характер:

- укрепват независимостта на националните регулаторни органи;
- въвеждат общоевропейска цел за висока степен на безопасност с цел предотвратяване на злополуки и избягване на изхвърляния на радиоактивни вещества;
- установяват европейска система за партньорски проверки по специфични въпроси, свързани с безопасността, на всеки шест години;
- повишават прозрачността относно въпроси, свързани с ядрената безопасност, чрез информиране и ангажиране на обществеността; и
- насърчават култура за ефективна ядрена безопасност.

Държавите членки трябваше да изпратят своите доклади за изпълнението до 22 юли 2014 г. Тъй като се обхваща периодът преди приемането на измененията, настоящият доклад се базира на първоначалната версия на Директивата. При все това, с оглед да се представи в настоящия доклад да една по-всеобхватна картина на изпълнението на настоящата правна рамка на Евратом за ядрена безопасност, са направени препратки и към изменената Директива, особено когато дадено задължение, произтичащо от първоначалната версия, е разширено в изменената Директива.

---

[3] Независим и официално признат експертен орган, създаден през 2007 г. по решение на Европейската комисия.
Той е съставен от националните регулаторни органи по ядрена безопасност, безопасност на радиоактивните отпадъци или радиационна защита на всички държави — членки на ЕС, както и представители на Европейска комисия. ENSREG спомага да се създадат условия за постоянно подобряване и постигане на общо разбиране в областите на ядрената безопасност и управлението на радиоактивни отпадъци.

[4] Асоциация, в която са включени ядрените регулаторни органи на 18 държави от Европа. Тя служи като мрежа на основните регулаторни органи за ядрена безопасност за обмяна на опит и обсъждане на значими въпроси, свързани с безопасността.

1.3. Структура на доклада и общ подход

Предназначението на доклада е да представи на Европейския съвет и Европейския парламент пълен преглед на текущото състояние на прилагането на Директивата в ЕС.

След общо въведение относно прилагането на Директивата, в раздел 3 на доклада са разгледани въпроси, свързани с управлението на ядрената безопасност, които съответстват на членове 4, 5, 8 и член 9, параграф 3 от Директивата. Раздел 4 е посветен на безопасността на ядрените инсталации и касае техническите и човешките аспекти на ядрената безопасност, които са обхванати от членове 6 и 7 от Директивата[5]. Представени са основните постижения в областта на ядрената безопасност, доколкото отговарят на разпоредби от Директивата. В рамките на всяка тема са идентифицирани също и предизвикателства при прилагането на Директивата. В доклада се отправят препоръки към държавите членки във връзка с тези предизвикателства и се посочва какви корективни мерки е предприела или планира да предприеме Европейската комисия. В настоящия доклад не се разглежда индивидуално положението във всяка държава членка, а по-скоро се цели да се изтъкнат доминиращите тенденции — той е насочен към някои важни проблеми и са посочени съответни корективни мерки. При все това, в придружаващия работен документ на службите на Европейската комисия е представена кратка презентация на стъпките, предприети от всяка държава членка за прилагане на Директивата.

2. ПРЕГЛЕД НА ПРИЛАГАНЕТО ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПРАВНАТА РАМКА И РЕГУЛАТОРНИТЕ ОРГАНИ

Във връзка със задълженията съгласно Директивата по отношение на установяването на правна рамка за ядрена безопасност, създаване на регулаторен орган, осигуряване на подходящи ресурси и провеждане на международни партньорски проверки на системата е докладвано, че всички държави членки са приели необходимите законодателни мерки.

Някои държави членки, обаче, трябва гарантирано да осигурят адекватни ресурси на своите регулаторни органи.

По отношение на международните партньорски проверки на регулаторната инфраструктура, 19 държави членки (включително всички държави членки с ядрени електроцентрали) са били домакини и обект на проверка от страна на Службата за интегриран преглед на регулирането (IRRS), координирана от МААЕ, или планират да направят това до края на 2015 г. Следователно остават 9 държави членки, които не са били обект на такава проверка, при все че 5 от тях са планирали да направят това през следващите години, като изискването на Директивата е да се организира международна проверка най-малко веднъж на всеки десет години[6].

[5] Останалите членове на Директивата не налагат задължения на държавите членки и поради това не са обхванати в настоящия доклад.

[6] Десетгодишният срок за всяка държава членка започва да тече от датата на приемане на мерките за транспониране на Директивата. Предвид факта, че крайният срок за транспониране беше 22 юли 2011 г., мисиите за проверка следва да се организират най-късно до 22 юли 2021 г.

3. УПРАВЛЕНИЕ НА ЯДРЕНАТА БЕЗОПАСНОСТ

Понастоящем ЕС разполага с най-големия брой ядрени реактори в света и редица държави членки планират инвестиции в този сектор. Държавите членки, които вече използват ядрена енергия, и тези, които стартират ядрени програми, трябва да разполагат със:

- добре организирана законодателна, регулаторна и организационна рамка за ядрена безопасност, която включва ясно разпределение на отговорностите;
- независим компетентен регулаторен орган, имащ адекватни правомощия и ресурси;
- ефективни процедури за информиране на обществеността; и
- редовна партньорска проверка на цялата система.

3.1. Законодателна, регулаторна и организационна рамка (член 4)

Всички държави членки докладваха, че са въвели национална законодателна, регулаторна и организационна рамка за извършване на дейностите, посочени в Директивата (член 4, параграф 1). Националните рамки, които включват закони и разпоредби за изпълнение, са разработени по много различни начини в зависимост от ядрените профили на държавите и националните им административни системи. Например някои неядрени държави разглеждат тези въпроси в общото си законодателство относно здравеопазването, околната среда или гражданската защита.

От друга страна, разпределението на отговорностите (издаване на лицензии, мониторинг, налагане на санкции) между компетентните публични органи — така, както е представено в някои национални доклади — не е съвсем ясно. При все че разпределението на отговорностите зависи от националните правни системи и практики, този въпрос е по-сложен когато има няколко административни нива или няколко органа, които участват при вземането на решения. В случаите, при които няколко институции имат отговорности в областта на ядрената безопасност, е много важно да бъде осигурено ясно разпределение на отговорностите, както и ефективна координация на регулаторните функции, за да се избягват каквито и да са пропуски или ненужни дублирания, а също и конфликтни изисквания.

Съгласно член 4, параграф 2 от Директивата, държавите членки са длъжни да поддържат и подобряват националната рамка при отчитане на експлоатационния опит, изводите от анализите на безопасността на работещите ядрени инсталации, разработването на технологии и резултатите от проучвания на безопасността. В няколко национални доклада не е посочено как се използват тези елементи за поддържане и подобряване на националната рамка.

3.2. Компетентен регулаторен орган (член 5)

Всички държави членки докладваха, че са създали регулаторен орган за мониторинг на дейностите, посочени в Директивата (член 5, параграф 1).

Правният статут на тези органи се различава в отделните държави. В някои държави членки регулаторните органи представляват министерски ведомства; в други те са

структурно независими от правителството. В трети е създадена система от органи в рамките на правителствената структура и извън нея.

В някои държави наскоро е била проведена или понастоящем се провежда реорганизация. Един възможен подход е подчинените на различни министерства органи да се обединят в един юридически независим орган. Единственото изискване в Директивата по този въпрос е регулаторният орган да бъде функционално отделен от всеки друг орган или организация, имащи отношение към развитието на ядрената енергия (член 5, параграф 2).

При все това, бяха установени предизвикателства при прилагането на Директивата по отношение на юридическите правомощия и човешките и финансовите ресурси на регулаторния орган (член 5, параграф 3). От гледна точка на Европейската комисия такива ситуации могат да изложат на риск необходимата независимост на регулаторния орган. Националните власти следва да обърнат специално внимание на този въпрос.

В много случаи регулаторният орган разчита на организация за техническа поддръжка (ОТП) за прегледа и оценката на документи, представени от притежателите на лицензии. Не винаги обаче е напълно ясно как се избягват конфликтите на интереси в рамките на ОТП, особено когато самите те експлоатират ядрени инсталации (например научно-изследователски реактори) или поне частично работят за притежатели на лицензии.

3.3. Информиране на обществеността (член 8)

Държавите членки третират въпроса с прозрачността по различни начини и в различна степен. Най-често срещаните практики включват оповестяване на информация чрез уебсайта на регулаторния орган, съобщения за пресата, диалог с медиите и годишни доклади. Някои държави посочиха, че регулаторните решения се публикуват в съответния държавен вестник.

Видовете докладвани действия включват:

- определяне на комуникационна стратегия или политика от страна на регулаторния орган;
- въвеждане на специални комуникационни инструменти за използване в случай на ядрена криза;
- публикуване на уебсайта на регулаторния орган на писма за последващи мерки във връзка с проведени инспекции;
- създаване на консултативен орган относно прозрачността чрез обединяване на членове на парламента, представители на гражданското общество, признати експерти, както и индустриални и институционални заинтересовани страни.

Някои държави надхвърлиха задължението за прозрачност съгласно член 8 от Директивата и докладваха за дейности по привличане на участие от страна на обществеността, което съответства на задължение по изменената Директива.

3.4. Международни партньорски проверки на националната правна рамка (член 9, параграф 3)

В съответствие с Директивата, всички държави членки са длъжни поне веднъж на всеки десет години да бъдат домакини на международна партньорска проверка за оценяване на тяхната национална правна рамка и на компетентните регулаторни органи.

До края на 2015 г. всички държави — членки на ЕС, които разполагат с ядрени електроцентрали, ще са приели (в рамките на посочения в изискването 10-годишен период) екип за международна партньорска проверка, който да оцени тяхната национална регулаторна инфраструктура за ядрена безопасност и радиационна защита. Пет държави членки, които не произвеждат ядрена енергия, също ще са приели мисия за такава проверка до края на 2015 г. Някои проверки обхващат цялото приложно поле на ядрената безопасност, докато други са с ограничен обхват.

В следната таблица са представени всичките международни партньорски проверки (с цялостен или намален обхват на мисиите), проведени в държавите членки след изтичането на срока за транспониране на Директивата в 2011 г.:

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Австрия					
Белгия			Мисия с пълен обхват		
България			Мисия с пълен обхват		
Хърватия					Мисия с пълен обхват
Кипър					
Чешката република			Мисия с пълен обхват		
Дания					
Естония					
Финландия		Мисия с намален обхват			
Франция				Мисия с пълен обхват	
Германия[7]					
Гърция		Мисия с намален обхват			
Унгария					Мисия с пълен обхват
Ирландия					Мисия с пълен обхват
Италия					
Латвия					
Литва					
Люксембург					
Малта					Мисия с пълен обхват
Нидерландия				Мисия с пълен обхват	
Полша			Мисия с пълен обхват		
Португалия					
Румъния	Мисия с пълен обхват				
Словашката Република		Мисия с пълен обхват			
Словения	Мисия с пълен обхват				
Испания[8]					
Швеция		Мисия с пълен обхват			
Обединеното кралство[9]					

[7] Германия е приела международна партньорска проверка (мисия на Службата за интегриран преглед на регулирането — IRRS) в 2008 г. и последваща мисия в 2011 г.

[8] Испания е приела международна партньорска проверка (мисия на IRRS) в 2008 г. и последваща мисия в 2011 г.

[9] Обединеното кралство е канило модулни партньорски проверки (мисии на IRRS) в 2006 г. и 2009 г. и последваща мисия в 2013 г.

По принцип държавите членки публикуват онлайн докладите на екипите за партньорска проверка. Не всички държави членки обаче са докладвали системно резултатите от партньорската проверка директно на Европейската комисия, макар че това се изисква съгласно член 9, параграф 3 от Директивата. Европейската комисия е напомнила на държавите членки за тяхното задължение в това отношение. Към настоящия момент са получени по-голяма част от докладите.

За да подпомогне процеса, в периода 2011 — 2015 г. Европейската комисия осигури 1,8 млн. евро за програмата за мисии на Службата за интегриран преглед на регулирането (IRRS) на МААЕ. Целта на Европейската комисия бе да подпомогне държавите членки да спазят това изискване от Директивата. Служители от Съвместния изследователски център към Европейската комисия участваха като наблюдатели в тези мисии. Европейската комисия ще продължи да осигурява подкрепа и след 2015 г.

Някои държави членки също така докладваха, че са били домакин и обект на международни проверки на инсталации, макар че това надхвърля приложното поле на Директивата. Няколко пъти годишно в ЕС се провеждат мисии на OSART[10] на МААЕ. Съгласно изменената Директива задължението за партньорска проверка се разширява, включвайки и технически въпроси чрез нова система от европейски тематични партньорски проверки. Първата от тези проверки ще започне през 2017 г.

3.5. Препоръки към държавите членки и по-нататъшни действия на Европейската комисия

В контекста на посоченото по-горе членовете на Общността Евратом следва да обърнат специално внимание на следните предизвикателства:

- Държавите членки следва да осигурят ясно разпределение на отговорностите и координация между съответните държавни органи, особено когато няколко административни нива или няколко органа допринасят за вземането на решения.

  Европейската комисия ще обърне специално внимание на този въпрос при мониторинга на транспонирането на изменената Директива.

- Когато разработват правната рамка, държавите членки следва системно да отчитат изводите от експлоатационния опит, разработването на технологии и резултатите от проучвания на безопасността.

  За да подпомогне предприетите на национално равнище стъпки за постигане на тази цел, Европейската комисия ще наблюдава отблизо всички нови развития в тази област и ще действа за увеличаване на сътрудничеството между държавите членки.

- Държавите членки следва да осигурят реална независимост на своите компетентни регулаторни органи от нередно въздействие върху тяхното регулаторно вземане на решения и да гарантират, че те разполагат с подходящи средства и компетентности за правилно изпълнение на възложените им отговорности. За тази цел, държавите членки следва да осигуряват на своите регулаторни органи необходимите човешки и финансови ресурси, които съответстват на текущия ядрен профил на държавата, нейните проекти за

[10] Екип за преглед на оперативната безопасност.

развитие на ядрената енергия и плановете за извеждане от експлоатация на ядрени инсталации. В допълнение към това те следва да предприемат мерки за избягване на евентуални конфликти на интереси в организациите за техническа поддръжка на регулаторните органи.

При мониторинга на прилагането на изменената Директива Европейската комисия ще обърне специално внимание на независимостта на регулаторните органи. Тя ще насърчава реално сътрудничество между държавите членки за осигуряване на добавена стойност от наличните ресурси.

- Съгласно член 9, параграф 3 от Директивата, държавите членки следва системно да докладват резултатите от всяка международна партньорска проверка на останалите държави членки и на Европейската комисия.

  Европейската комисия ще изисква системно докладване в бъдеще на резултатите от тези мисии за международни партньорски проверки.

- Всички държави членки следва да приемат мисии за международни партньорски проверки за преглед на правната и регулаторната рамка, тъй като съгласно Директивата тези мисии следва да се провеждат на всеки десет години. По-специално, държавите членки следва да разгледат възможността да са домакини и обект на мисии „с пълен обхват“, а не „с ограничен обхват“ — при които държавата избира да не включи разглеждане на някои въпроси.

  Европейската комисия ще продължи да проверява дали в държавите членки такива мисии за проверка се организират най-малко на всеки десет години в контекста на меморандума за разбирателство между Общността и МААЕ, както и да предоставя подкрепа на МААЕ за изпълнението на програмата за мисии на IRRS в държавите — членки на ЕС.

4. Безопасност на ядрените инсталации (членове 6 и 7)

В този раздел са разгледани стъпките, предприети от държавите членки във връзка с двата допълващи се стълба на ядрената безопасност: човешкия фактор и техническата безопасност. Макар че Директивата не включва технически критерии за гарантиране на безопасността на ядрените инсталации, тя задължава държавите членки да поддържат национална рамка, в която да са определени основните задължения на притежателите на лицензии, както те са определени в Директивата. Тези разпоредби се допълват от разпоредбите за образование и обучение по отношение на ядрената безопасност.

При няколко държави, които експлоатират както ядрени електроцентрали, така и други ядрени инсталации, националните доклади са насочени почти изцяло към централите. Налична е твърде малко информация относно другите видове инсталации, попадащи в обхвата на член 3 от Директивата.

4.1. Задължения на притежателите на лицензии (член 6)

Почти всички държави членки с ядрени инсталации докладваха, че в законодателството им изрично е заложено, че основната отговорност за ядрената безопасност на ядрените инсталации се носи от притежателя на лицензията, и по този начин е спазен член 6, параграф 1. Но остава като предизвикателство въпросът за контрола върху договорните изпълнители и подизпълнители. В тази връзка някои национални системи налагат

ограничение на веригата от изпълнители, като позволяват например максимум двама изпълнители на конкретна задача. В измененатa директива изрично е посочено, че притежателите на лицензии са отговорни за действията на изпълнителите и подизпълнителите.

Всички държави членки с ядрени инсталации имат програми за провеждане на редовни оценки на безопасността на своите инсталации, попадащи под надзора на регулаторния орган (както е предвидено в член 6, параграф 2), макар че методиката за тези прегледи е различна в отделните държави. В съответствие с измененатa Директива такива прегледи следва да се извършват най-малко веднъж на всеки десет години.

Държавите членки докладваха подробно за приетите договорености за ограничаване на последиците от ядрени аварии и за мерки за извънредни ситуации (член 6, параграф 3). Процедурите за извънредни ситуации обаче са различни в отделните държави членки, което подчертава нуждата от координация. Някои държави са включили в своето законодателство изискване притежателят на лицензия за ядрена електроцентрала да прилага специфични за централата аварийни инструкции (АИ), както и ръководства за управление на тежки аварии (РУТА).

Националните доклади съдържат множество препратки към системите за управление с конкретна насоченост към инструкциите за безопасност и контрол на качеството, както е предвидено в член 6, параграф 4 от Директивата. Понякога в годишния план за инспекции на регулаторния орган се предвиждат инспекции, насочени към системата за осигуряване на качество или системата за управление на притежателя на лицензия.

Държавите членки докладваха, че задължението в член 6, параграф 5, а именно че националната рамка трябва да изисква от притежателите на лицензии да осигуряват и поддържат адекватни финансови и човешки ресурси за изпълнение на своите задължения във връзка с ядрената безопасност на ядрените инсталации, обикновено се спазва на практика. Но не всички държави членки са докладвали, че това задължение е посочено изрично в тяхното законодателство. Освен това, не винаги е ясно дали финансовите ресурси обхващат целия жизнен цикъл на инсталацията, включително извеждането ѝ от експлоатация. В допълнение към това не е уреден въпросът как да се проверява дали притежателите на лицензии разполагат с адекватни финансови ресурси: например дали всички ядрени органи разполагат с възможност да оценяват финансовите ресурси на притежателите на лицензии.

Като цяло вече бяха осъществени основни подобрения в резултат от стрес тестовете, проведени след аварията във Фукушима. Тези подобрения са описани подробно в националните планове за действие, които бяха подложени на втора европейска партньорска оценка през април 2015 г. (вж. раздел 4.3 по-долу). Тъй като ядрената безопасност може да се гарантира единствено чрез постоянно развитие, бъдещите ядрени инсталации ще подлежат на строгите задължения, произтичащи от измененатa Директива. По отношение на ядрените инсталации е включено изискване тяхното проектиране, избор на площадка, изграждане, въвеждане в експлоатация, експлоатация и извеждане от експлоатация да се ръководят от целта за предотвратяване на аварии, а при възникване на авария — от ограничаване на последиците от нея.

4.2. Експертни знания и умения за ядрена безопасност (член 7)

Както се припомня в съображение 19 от Директивата, високата култура на безопасност е един от основните принципи за управление на безопасността, необходим за

постигането на безопасна експлоатация на ядрените инсталации. По подобен начин в рамките на състоялата се в 2014 г. Среща за преглед на състоянието на договорните страни по Конвенцията за ядрена безопасност бе отчетено, че сериозните аварии в ядрената индустрия и други високорискови индустрии най-често произтичат от организационни и човешки фактори. Това заключение е изтъкнато по-категорично в изменената Директива.

Отговорността за експертните знания и уменията в областта на ядрената безопасност се носи както от регулаторния орган, така и от притежателите на лицензии. В този смисъл, много регулаторни органи вече са включили „културата на безопасност“ като самостоятелен елемент от надзора на ядрената безопасност. Също така, в няколко държави членки са въведени инициативи за осигуряване или насърчаване на адекватно обучение за персонала на регулаторните органи или на ядрените инсталации.

Държавите членки докладваха за своите усилия за повишаване на уменията и компетенциите в ядрения сектор. Някои съобщиха подробности относно мерки за свързване на академичния свят и индустрията, с цел да се гарантира споделено разбиране на приоритетите във връзка с ключовите за ядрения сектор умения и как да се задоволи потребността от умения.

Набирането и задържането на най-квалифицираните кадри в регулаторния орган обаче продължава да бъде предизвикателство. Макар че в много държави членки за определени категории персонал в частния сектор равнището на заплатите може да е по-високо, някои регулаторни органи успяват да предложат професионални предимства, които компенсират разликата в заплатите.

Примерите за докладваните от държавите членки действия, предприети с цел повишаване на експертните знания и умения в областта на ядрената безопасност, включват:

- изготвяне на многогодишна стратегия за развитие на експертните знания и умения, включително култура на безопасност;
- приемане на правни разпоредби относно човешките, организационните и социалните аспекти на ядрената безопасност;
- изготвяне от страна на регулаторния орган на показатели за безопасност, за да се оцени по какъв начин се отчитат организационните и човешките аспекти на ядрената безопасност;
- инспекции по конкретни теми от страна на регулаторния орган с насоченост към системите за осигуряване на качество и системите за управление на притежателите на лицензии;
- проверки от страна на регулаторния орган дали човешките фактори се включват в аспектите на безопасността при проектиране или модифициране на ядрена инсталация;
- по отношение на обучението:
    - създаване на център за ремонтна практика, който да включва пълномащабно оборудване и прототипи/модели за обучение;

- компютърна система за обучение за регулаторния орган;
- оценка на компетентността във важни за регулаторния орган области и свързаните с това процеси на обучение и набиране на кадри;
- програми за обучение, специално пригодени за всеки нов инспектор, като напредъкът се наблюдава от ръководител;
- временно ограничаване на административните правомощия, които се предоставят на младите инспектори.

4.3. Препоръки към държавите членки и по-нататъшни действия на Европейската комисия

- В следващите национални доклади за прилагането на Директивата следва да се вземат предвид всички инсталации, обхванати от изменената Директива, а не само ядрените електроцентрали. Също така, държавите членки следва да осигуряват правилното прилагане на Директивата по отношение на всички такива ядрени инсталации.

  Европейската комисия ще обръща специално внимание по въпроса, че Директивата, след нейното преразглеждане, трябва да се прилага от страна на държавите членки по отношение на всички ядрени инсталации, както и на необходимостта от адекватно докладване.

- Държавите членки следва да изпълнят препоръките от ядрените стрес тестове с цел подобряване на безопасността на ядрените инсталации.

  Между 20 и 24 април 2015 г. Европейската комисия с подкрепата на ENSREG организира Втория работен семинар относно националните планове за действие с цел проследяване на напредъка на държавите членки по техническото изпълнение във връзка с техните дейности по стрес тестовете. В този работен семинар участваха държавите членки с ядрена програма, както и други държави членки (Австрия, Хърватия, Дания, Ирландия, Полша), както и държави извън ЕС (Армения, Норвегия, Швейцария, Тайван, Украйна, САЩ). Този втори семинар бе насочен по-специално към оценяване на напредъка в процеса на изпълнението, включително изпълнението на предприеманите допълнителни мерки и на измененията в първоначалния график. Специално внимание бе обърнато на техническите основи на предлаганите промени, както и на прегледа на проучванията и анализите, проведени и завършени в периода след семинара от 2013 г. На семинара бе отбелязан силният и траен ангажимент на участващите ядрени оператори и регулаторни органи за цялостно изпълнение на всички подобрителни дейности, посочени в съответните им национални планове за действие, а също и значителният брой на вече изпълнените дейности под надзора на националните регулаторни органи за ядрена безопасност. От друга страна бе отбелязано, че състоянието на изпълнението не е в съответствие с първоначалните срокове, посочени в Първия обобщителен доклад за националните планове за действие[11], според който трябваше да бъдат направени значителни модификации към 2015—2018 г. и най-късно до 2020 г. При все че много ядрени оператори почти са завършили изпълнението, а други имат ясни графици да изпълнят

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

съответните дейности към 2016 г., някои оператори са пренасрочили определени дейности за след 2020 г. Европейската комисия смята, че следва да се подобри темпът на изпълнение на подобренията във връзка с безопасността. Всяка участваща държава следва периодично да публикува доклад за състоянието на изпълнението на националния план за действие, за да се осигури прозрачен мониторинг с оглед публикуването на окончателен доклад за изпълнението, който да съвпадне с влизането в действие през 2017 г. на новата Директива за ядрената безопасност.

Европейската комисия ще продължи да наблюдава отблизо постигнатия напредък при изпълнението на националните планове за действие, произтичащи от резултатите от стрес тестовете.

Също така, в съответствие с Пътната карта за Енергийния съюз[12] *Европейската комисия възнамерява да публикува примерна ядрена програма (PINC), за да внесе яснота относно нуждите за нови инвестиции в ядрената област, включително с цел повишаване на безопасността на съществуващи ядрени инсталации.*

- Държавите членки следва да осъществяват мониторинг на начина, по който притежателите на лицензии използват услугите на изпълнители и подизпълнители, и възможните последици за безопасността. Държавите членки ще трябва да отделят специално внимание на този въпрос при транспонирането на изменената Директива, в която се посочва, че основната отговорност на притежателя на лицензията включва отговорност за действията на изпълнителите и подизпълнителите, чиито дейности могат да повлияят на безопасността.

  Европейската комисия ще обърне специално внимание на този въпрос при мониторинга на прилагането на изменената Директива.

- Съгласно националните правни рамки, създадени от държавите членки, притежателите на лицензии следва да са задължени да поддържат висококвалифицирани човешки ресурси и адекватни финансови ресурси през целия жизнен цикъл на инсталациите.

  Европейската комисия ще обърне специално внимание на този въпрос при мониторинга на прилагането на изменената Директива.

  Европейската комисия също така ще съдейства на държавите членки да изпълнят това задължение чрез прилагането на схемите на Евратом за обучение в областта на ядреното делене (EFTS) — програма за обучение през целия живот и за мобилност, специално проектирана за подобряване на експертните знания и умения на служителите на притежателите на лицензии[13]*.*

- Държавите членки следва да подобрят координацията на националните подходи за аварийна готовност и реагиране при аварии. Този въпрос се разглежда на

[12] COM(2015) 80 final

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

съответните международни форуми и в двустранно сътрудничество между държавите членки.

Европейската комисия ще разгледа въпроса на европейско равнище в съчетание със съответните разпоредби от Директивата за основните норми на безопасност[14], която следва да се транспонира в националното законодателство до 2018 г.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

След като прегледа националните доклади, Европейската комисия стигна до заключението, че като цяло е налице добро ниво на съответствие с Директивата за ядрената безопасност от 2009 г.

Директивата се доказа като ефективен инструмент за подобряване на ядрената безопасност, тъй като повечето държави членки докладваха, че са променили своите правни системи, за да транспонират Директивата в националното си законодателство.

Основната цел на Директивата е да се гарантира подходяща национална уредба за постигане на високо ниво на безопасност. Като цяло националните доклади демонстрират, че в ЕС е налице такава уредба по отношение на правната рамка и регулаторните органи. В някои случаи обаче не е сигурно дали тези органи разполагат с адекватни финансови средства и персонал. Следва да бъде насърчавано сътрудничеството между държавите членки за осигуряване на ефективно използване на наличните ресурси, например в случаите на лицензионни процедури за дългосрочна експлоатация на ядрени електроцентрали или на изграждането на нови инсталации. Такова сътрудничество би било особено полезно за по-малките компетентни регулаторни органи.

Бяха използвани широко международни сравнителни анализи: до края на 2015 г. международните партньори ще са извършили преглед на правните и организационните рамки на всички държави членки, които експлоатират ядрени електроцентрали, в рамките на мисиите на Службата за интегриран преглед на регулирането на МААЕ. Мисиите с пълен обхват следва да се предпочитат пред мисии с ограничен обхват.

Като цяло вече са изпълнени разпоредбите и мерките за ядрена безопасност, наложени на ядрените инсталации (под надзора на регулаторните органи), включително за подобряването на експертните знания и умения. Когато е подходящо, притежателите на лицензии за ядрени електроцентрали като цяло създават значителни полезни взаимодействия с националните или международни организации за научноизследователска дейност и обучение, насочени към подобряване на регулирането, технологиите и културата на безопасност за реакторите.

При все това, макар че повечето държави членки докладваха, че са въвели национални разпоредби по отношение на човешките и финансовите ресурси на притежателите на лицензии, следва да се поясни дали регулаторният орган разполага с възможност да

[14] Директива 2013/59/Евратом на Съвета от 5 декември 2013 г. за определяне на основни норми на безопасност за защита срещу опасностите, произтичащи от излагане на йонизиращо лъчение, и за отмяна на директиви 89/618/Евратом, 90/641/Евратом, 96/29/Евратом, 97/43/Евратом и 2003/122/Евратом (ОВ L 13, 17.1.2014 г., стр. 1—73).

оцени адекватността на тези ресурси, особено на финансовите, и дали тези задължения се прилагат и изпълняват реално. В това отношение следва да се припомни член 192 от Договора за Евратом, съгласно който „Държавите членки вземат всички подходящи мерки, било общи или специални, за да осигурят изпълнението на задълженията, възникващи от настоящия договор, или от действие, предприето от институциите на Общността. Те са длъжни да действат за постигането на целите на Общността.“

Както се потвърждава от ядрените стрес тестове и първоначалната проверка на транспонирането на Директивата от страна на държавите членки, между отделните държави съществуват разлики при определянето и управлението на въпроси, свързани с безопасността. Това отчасти се дължи на факта, че Директивата от 2009 г. съдържа само общи принципи, което осигури свобода на действие на държавите членки по отношение на прилагането ѝ, и не успя да наложи някои важни изисквания. В изменената Директива за ядрената безопасност са предвидени мерки срещу тези слабости, чрез засилване на важни задължения, например относно независимостта на регулаторния орган и информирането на обществеността. Изменената Директива също така надхвърля изискванията на Директивата от 2009 г., като въвежда обща цел на ЕС за безопасност, допълнена от европейски механизъм за партньорска проверка, с цел да се хармонизира подходът на ЕС за ядрена безопасност. В резултат на това транспонирането на изменената Директива представлява ново предизвикателство за държавите членки.

Следващите национални доклади относно прилагането на Директивата следва да се представят на Европейската комисия до 22 юли 2020 г. След това ще бъде представен докладът на Европейската комисия до Европейския парламент и Съвета. До този момент Европейската комисия ще е получила и анализирала националните разпоредби на държавите членки, с които се транспонира изменената Директива.

Препратки

[1] Директива 2009/71/Евратом от 25 юни 2009 г. за установяване на общностна рамка за ядрената безопасност на ядрените инсталации (ОВ L 172, 2.7.2009 г., стр. 18).

[2] Директива 2014/87/Евратом на Съвета от 8 юли 2014 г. за изменение на Директива 2009/71/Евратом за установяване на общностна рамка за ядрената безопасност на ядрените инсталации (ОВ L 219, 2.7.2009 г., стр. 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) (Указания на ENSREG относно докладите на държавите членки, изисквани съгласно член 9, параграф 1 от Директива 2009/71/Евратом на Съвета от 25 юни 2009 г. за установяване на общностна рамка за ядрената безопасност на ядрените инсталации).

[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) (Обобщен доклад от Шестата среща за преглед на договарящите страни по Конвенцията за ядрена безопасност, 24 март — 4 април 2014 г., Виена).