KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.11.2015 r.
COM(2015) 573 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Wdrażanie dyrektywy Rady 2009/71/ Euratom z dnia 25 czerwca 2009 r. ustanawiającej wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych

{SWD(2015) 244 final}

Spis treści

1. WPROWADZENIE 3
1.1. Cel sprawozdania 3
1.2. Ważne wydarzenia od czasu opublikowania dyrektywy 2009/71/Euratom 3
1.3. Struktura sprawozdania i ogólne podejście 4
2. PRZEGLĄD WDRAŻANIA W ODNIESIENIU DO RAM PRAWNYCH I ORGANU REGULACYJNEGO 5
3. ZARZĄDZANIE W DZIEDZINIE BEZPIECZEŃSTWA JĄDROWEGO 6
3.1. Ramy prawne, regulacyjne i organizacyjne (art. 4) 6
3.2. Właściwy organ regulacyjny (art. 5) 6
3.3. Informowanie ludności (art. 8) 7
3.4. Międzynarodowa wzajemna ocena ram krajowych (art. 9 ust. 3) 7
3.5. Zalecenia dla państw członkowskich i dalsze działania Komisji 10
4. BEZPIECZEŃSTWO OBIEKTÓW JĄDROWYCH (ART. 6 I 7) 11
4.1. Obowiązki posiadaczy zezwoleń (art. 6) 11
4.2. Wiedza fachowa i umiejętności w zakresie bezpieczeństwa jądrowego (art. 7) 12
4.3. Zalecenia dla państw członkowskich i dalsze działania Komisji 13
5. WNIOSEK 16

1. WPROWADZENIE

1.1. Cel sprawozdania

Na mocy art. 9 ust. 2 dyrektywy 2009/71/Euratom (dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa jądrowego) Komisja jest zobowiązana do przedłożenia sprawozdania z postępów we wdrażaniu dyrektywy. Dyrektywa jest prawem wtórnym wynikającym z art. 2 lit. b) i art. 30 traktatu Euratom.

Niniejsze sprawozdanie oparte jest na sprawozdaniach krajowych państw członkowskich na mocy art. 9 ust. 1 dyrektywy, który zobowiązuje je do przedstawiania Komisji sprawozdania z jej wdrożenia po raz pierwszy do dnia 22 lipca 2014 r.[1]. Krajowe sprawozdania pokazują, w jaki sposób państwa członkowskie podchodzą do celów dyrektywy i ilustrują podejścia przyjęte na szczeblu krajowym.

Przyjęcie przez Radę w dniu 25 czerwca 2009 r. dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa jądrowego było znaczącym krokiem w kierunku stworzenia wspólnych ram prawnych w zakresie bezpieczeństwa jądrowego w Europie. Do tego czasu bezpieczeństwo jądrowe było regulowane prawodawstwem krajowym i konwencjami międzynarodowymi[2]. Istniejący system został uzupełniony przez dyrektywę, która nadała moc prawną głównym międzynarodowym zasadom bezpieczeństwa jądrowego.

Celem dyrektywy jest utrzymanie i wspieranie ciągłej poprawy bezpieczeństwa jądrowego. Wymaga ona od państw członkowskich wprowadzenia odpowiednich rozwiązań krajowych zapewniających wysoki poziom bezpieczeństwa jądrowego, aby chronić pracowników i ludność przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia na promieniowanie jonizujące z obiektów jądrowych. Dyrektywa zawiera przepisy dotyczące:

- ustanowienia krajowych ram prawnych dotyczących bezpieczeństwa jądrowego cywilnych obiektów jądrowych;
- organizacji, zadań i obowiązków właściwych organów regulacyjnych;
- obowiązków posiadaczy zezwolenia;
- kształcenia i szkolenia personelu; oraz
- dostarczania informacji społeczeństwu.

Dyrektywa weszła w życie z dniem 22 lipca 2009 r. Do dnia 22 lipca 2011 r. państwa członkowskie miały wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne zapewniające zgodność z dyrektywą.

1.2. Ważne wydarzenia od czasu opublikowania dyrektywy 2009/71/Euratom

W ciągu minionych pięciu lat podjęto istotne działania na szczeblu UE w celu zwiększenia bezpieczeństwa jądrowego. Zastosowano podejście dwutorowe: sprawdzanie zdolności obiektów jądrowych do reagowania na poważne zdarzenia związane z bezpieczeństwem oraz wzmocnienie ram prawnych.

---

[1] Większość państw zastosowała jednolitą strukturę sprawozdań z wdrożenia opracowaną pod egidą Europejskiej Grupy Organów Regulacyjnych ds. Bezpieczeństwa Jądrowego (ENSREG), jak zalecono w motywie 16 dyrektywy. Wszystkie państwa członkowskie przedstawiły swoje sprawozdania zgodnie z wymogami art. 9 ust. 1 dyrektywy.

[2] Główne przepisy dyrektywy wynikają z zasad zapisanych w Konwencji bezpieczeństwa jądrowego z 1994 r., której stronami są wszystkie państwa członkowskie.

Po awarii elektrowni jądrowej w Fukushimie w 2011 r. Rada Europejska zwróciła się do Komisji i Europejskiej Grupy Organów Regulacyjnych ds. Bezpieczeństwa Jądrowego (ENSREG)[3], o zweryfikowanie 131 reaktorów jądrowych. Komisja i ENSREG przeprowadziły „testy wytrzymałościowe", w wyniku których przedstawiono szereg zaleceń. Wdrażanie tych zaleceń jest regularnie oceniane przez wzajemną ocenę krajowych planów działania.

Przegląd ram prawnych Euratomu w zakresie bezpieczeństwa jądrowego, do którego wezwali również szefowie państw i rządów, doprowadził do wniosku Komisji dotyczącego istotnych zmian dyrektywy 2009/71/Euratom. Zmiany te zostały przyjęte przez Radę w dniu 8 lipca 2014 r. Uwzględniają one wnioski z testów wytrzymałościowych obiektów jądrowych, jak również wymogi bezpieczeństwa Stowarzyszenia Zachodnioeuropejskich Organów Nadzoru Instalacji Jądrowych (WENRA)[4] i Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA). Zmieniona dyrektywa ma zostać przetransponowana do prawa krajowego do dnia 15 sierpnia 2017 r. Zmiany:

- wzmocnienie niezależności krajowych organów regulacyjnych;
- wprowadzenie ogólnounijnego celu wysokiego szczebla w zakresie bezpieczeństwa, aby zapobiegać wypadkom i unikać uwolnienia substancji promieniotwórczych;
- ustanowienie europejskiego systemu wzajemnych ocen zakresie konkretnych kwestii bezpieczeństwa przeprowadzanych co sześć lat;
- zwiększenie przejrzystości w zakresie kwestii związanych z bezpieczeństwem jądrowym poprzez informowanie i angażowanie społeczeństwa; oraz
- promowanie kultury efektywnego bezpieczeństwa jądrowego.

Państwa członkowskie były zobowiązane do przesłania sprawozdań z wdrożenia do dnia 22 lipca 2014 r. Ponieważ dotyczą one okresu przed przyjęciem zmian, niniejsze sprawozdanie oparte jest na pierwotnej wersji dyrektywy. Jednakże, aby w niniejszym sprawozdaniu przedstawić pełniejszy obraz wdrażania obecnych ram prawnych Euratomu w zakresie bezpieczeństwa jądrowego, odniesienia do zmienionej dyrektywy mogą pojawić się zwłaszcza wtedy, gdy zobowiązanie wynikające z pierwotnej wersji zostało rozszerzone w zmienionej dyrektywie.

1.3. Struktura sprawozdania i ogólne podejście

Celem sprawozdania jest przedstawienie Radzie i Parlamentowi pełnego przeglądu aktualnego stanu wdrożenia dyrektywy w całej UE.

Sprawozdanie zawiera ogólne wprowadzenie dotyczące sposobu wdrażania dyrektywy. Następnie w sekcji 3 opisane są kwestie odnoszące się do zarządzania bezpieczeństwem jądrowym, w nawiązaniu do art. 4, 5, 8 i 9 ust. 3 dyrektywy. Sekcja 4 poświęcona jest kwestii bezpieczeństwa obiektów jądrowych i uwzględnia techniczne i ludzkie aspekty

[3] Niezależny, autorytatywny organ ekspercki stworzony w 2007 r. w wyniku decyzji Komisji Europejskiej. W jego skład wchodzą krajowe organy regulacyjne zajmujące się bezpieczeństwem jądrowym, bezpieczeństwem w postępowaniu z odpadami promieniotwórczymi lub ochroną radiologiczną ze wszystkich państw członkowskich UE oraz przedstawiciele Komisji Europejskiej. ENSREG przyczynia się do stworzenia warunków dla ciągłej poprawy oraz do osiągnięcia porozumienia w dziedzinach bezpieczeństwa jądrowego i gospodarki odpadami promieniotwórczymi.

[4] stowarzyszenie składające się z organów nadzoru jądrowego z 18 krajów w Europie. Jest ono siecią głównych organów regulacyjnych ds. bezpieczeństwa jądrowego, w ramach której prowadzą one wymianę doświadczeń i dyskusje na temat ważnych kwestii bezpieczeństwa.

bezpieczeństwa jądrowego, które są objęte art. 6 i 7 dyrektywy[5]. Główne osiągnięcia w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego zostały przedstawione, o ile odpowiadają one przepisem dyrektywy. W ramach każdego obszaru tematycznego określono również wyzwania związane z wdrażaniem dyrektywy. Sprawozdanie zawiera zalecenia dla państw członkowskich w związku z tymi wyzwaniami i określa działania naprawcze, jakie Komisja podjęła lub planuje podjąć. Niniejsze sprawozdanie nie odnosi się do sytuacji poszczególnych państw członkowskich, ale raczej ma na celu podkreślenie dominujących tendencji, skupiając się na najważniejszych problemach i określaniu działań naprawczych. Jednakże w towarzyszącym sprawozdaniu dokumencie roboczym służb Komisji zawarto krótki opis kroków podjętych przez każde państwo członkowskie w celu wdrożenia dyrektywy.

2. PRZEGLĄD WDRAŻANIA W ODNIESIENIU DO RAM PRAWNYCH I ORGANU REGULACYJNEGO

Jeśli chodzi o przewidziane w dyrektywie obowiązki dotyczące ustanowienia ram prawnych w zakresie bezpieczeństwa jądrowego, powołania organu regulacyjnego, przydziału odpowiednich zasobów oraz działania międzynarodowej oceny wzajemnej systemu, odnotowano, że wszystkie państwa członkowskie przyjęły odpowiednie środki ustawodawcze.

Niemniej jednak niektóre państwa członkowskie muszą upewnić się, że ich organ regulacyjny dysponuje odpowiednimi zasobami.

Jeśli chodzi o międzynarodową ocenę wzajemną infrastruktury regulacyjnej, 19 państw członkowskich (w tym wszystkie państwa członkowskie posiadające elektrownie jądrowe) przeprowadziły Zintegrowany Przegląd Dozoru Jądrowego (IRRS) koordynowany przez MAEA, lub planują przeprowadzenie takiego przeglądu do końca 2015 r. 9 państw członkowskich nie zorganizowało takiego przeglądu, choć 5 z nich planuje go w nadchodzących latach, przy czym dyrektywa wymaga, aby przegląd przeprowadzano co najmniej raz na dziesięć lat[6].

[5] Pozostałe artykuły dyrektywy nie nakładają obowiązków na państwa członkowskie, a zatem nie są ujęte w niniejszym sprawozdaniu.

[6] Bieg terminu 10 lat powinien rozpocząć się dla każdego państwa członkowskiego z dniem przyjęcia środków transpozycji. Biorąc pod uwagę fakt, że termin transpozycji upłynął dnia 22 lipca 2011 r., przegląd powinien się odbyć najpóźniej do dnia 22 lipca 2021 r.

3. ZARZĄDZANIE W DZIEDZINIE BEZPIECZEŃSTWA JĄDROWEGO

Obecnie UE dysponuje największą liczbą reaktorów jądrowych na świecie, a kilka państw członkowskich planuje inwestycje w tym sektorze. Państwa członkowskie wykorzystujące już energię jądrową oraz państwa pragnące rozpocząć program jądrowy muszą zapewnić wprowadzenie:

- dobrze zorganizowanych ram prawnych, regulacyjnych i organizacyjnych w zakresie bezpieczeństwa jądrowego, w tym jasnego podziału obowiązków;
- właściwego niezależnego organu regulacyjnego posiadającego odpowiednie uprawnienia i zasoby;
- skutecznych procedur informowania społeczeństwa; oraz
- regularnej oceny wzajemnej całego systemu.

3.1. Ramy prawne, regulacyjne i organizacyjne (art. 4)

Wszystkie państwa członkowskie poinformowały, że wprowadziły krajowe ramy prawne, regulacyjne i organizacyjne w celu realizowania działań objętych zakresem dyrektywy (art. 4 ust. 1). Ramy krajowe, obejmujące ustawy i przepisy wykonawcze, zostały opracowane w bardzo różny sposób w zależności od profili jądrowych poszczególnych państw i krajowych systemów administracyjnych. Na przykład niektóre państwa nieposiadające źródeł energii jądrowej ujmują te kwestie w ogólnym prawodawstwie dotyczącym zdrowia, środowiska lub ochrony ludności.

Jednakże przedstawiony w niektórych sprawozdaniach krajowych podział obowiązków (wydawanie zezwoleń, monitorowanie, nakładanie kar) między właściwymi organami publicznymi, nie jest całkowicie jasny. Chociaż podział obowiązków zależy od krajowych systemów prawnych i praktyk, jest to bardziej skomplikowane, gdy istnieje kilka szczebli administracyjnych lub kilka podmiotów przyczyniających się do procesu decyzyjnego. Jeżeli kilka organów jest odpowiedzialnych za bezpieczeństwo jądrowe, bardzo ważne jest zapewnienie jasnego podziału obowiązków i skutecznej koordynacji funkcji regulacyjnych, tak aby uniknąć pominięć lub nieuzasadnionego powielania prac, jak również sprzecznych wymogów.

Art. 4 ust. 2 dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do utrzymywania i ulepszania ram krajowych, z uwzględnieniem doświadczeń z eksploatacji, wniosków z analiz bezpieczeństwa przygotowywanych dla eksploatowanych obiektów jądrowych, rozwoju technologii i wyników badań nad bezpieczeństwem. W kilku sprawozdaniach krajowych nie wskazano, w jaki sposób elementy te są wykorzystywane do utrzymania i ulepszenia ram krajowych.

3.2. Właściwy organ regulacyjny (art. 5)

Wszystkie państwa członkowskie poinformowały, że powołały organ regulacyjny w celu monitorowania działań objętych zakresem dyrektywy (art. 5 ust. 1).

Status prawny tych organów jest różny w poszczególnych państwach. W kilku państwach członkowskich organami regulacyjnymi są departamenty ministerialne; w innych są one

strukturalnie niezależne od rządu. W jeszcze innych państwach istnieje system organów należących do struktur rządowych oraz nienależących do tych struktur.

W niektórych państwach niedawno przeprowadzono reorganizację lub jest ona w toku. Jedno podejście polega na połączeniu organów podlegających różnym ministerstwom w jeden prawnie niezależny organ. W tej kwestii jedynym wymogiem dyrektywy jest, by organ regulacyjny był funkcjonalnie oddzielony od wszelkich innych podmiotów lub organizacji zaangażowanych w promowanie energii jądrowej (art. 5 ust. 2).

Jednakże zidentyfikowano wyzwania we wdrażaniu dyrektywy w odniesieniu do uprawnień organu regulacyjnego oraz zasobów ludzkich i finansowych (art. 5 ust. 3). Z perspektywy Komisji takie sytuacje mogą zagrozić zachowaniu niezbędnej niezależności organu regulacyjnego. Kwestia ta będzie wymagała szczególnej uwagi ze strony organów krajowych.

W wielu przypadkach organ regulacyjny zależy od organizacji wsparcia technicznego, jeśli chodzi o dokonanie przeglądu i oceny dokumentacji przedłożonej przez posiadaczy zezwoleń. Jednakże nie zawsze jest całkowicie jasne, w jaki sposób organizacja wsparcia technicznego zapobiega konfliktom interesów, zwłaszcza gdy służby wsparcia technicznego same eksploatują obiekty jądrowe (np. reaktory badawcze) lub, przynajmniej częściowo, pracują dla posiadaczy zezwoleń.

3.3. Informowanie ludności (art. 8)

Państwa członkowskie zajmują się kwestią przejrzystości na różne sposoby i w różnym stopniu. Do najbardziej powszechnych praktyk należą: informowanie przez stronę internetową organu regulacyjnego, komunikaty prasowe, interakcja z mediami i roczne sprawozdania. Niektóre państwa stwierdziły, że decyzje regulacyjne są publikowane w dziennikach urzędowych.

Rodzaje działań, które zgłaszano obejmują:

- określenie strategii lub polityki komunikacyjnej przez organ regulacyjny;
- stosowanie konkretnych narzędzi komunikacyjnych w sytuacjach kryzysu jądrowego;
- publikowanie pism sporządzanych w następstwie inspekcji na stronie internetowej organu regulacyjnego;
- utworzenie organu doradczego ds. przejrzystości, skupiającego posłów do parlamentu, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, uznanych ekspertów oraz zainteresowane strony reprezentujące przemysł i instytucje.

Wykraczając poza obowiązek przejrzystości określony w art. 8 dyrektywy, niektóre państwa członkowskie poinformowały o działaniach angażujących społeczeństwo, co odpowiada obowiązkowi na mocy zmienionej dyrektywy.

3.4. Międzynarodowa wzajemna ocena ram krajowych (art. 9 ust. 3)

Zgodnie z dyrektywą wszystkie państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia zespołu międzynarodowej oceny wzajemnej w celu oceny ram krajowych i właściwych organów regulacyjnych co najmniej raz na dziesięć lat.

Do końca 2015 r., w wymaganym okresie 10 lat, we wszystkich państwach członkowskich

UE posiadających elektrownie jądrowe zostanie przyjęty międzynarodowy zespół wzajemnej oceny, który dokona oceny krajowej infrastruktury regulacyjnej w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Pięć państw członkowskich, które nie wytwarza energii jądrowej również podda się przeglądowi do 2015 r. Niektóre oceny obejmują cały zakres bezpieczeństwa jądrowego, inne zaś mają ograniczony zakres.

W poniższej tabeli przedstawiono wszystkie międzynarodowe oceny wzajemne (misje o pełnym lub ograniczonym zakresie) przeprowadzone w państwach członkowskich od upływu terminu transpozycji dyrektywy w 2011 r.

	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Austria					
Belgia			Misja o pełnym zakresie		
Bułgaria			Misja o pełnym zakresie		
Chorwacja					Misja o pełnym zakresie
Cypr					
Republika Czeska			Misja o pełnym zakresie		
Dania					
Estonia					
Finlandia		Misja o ograniczonym zakresie			
Francja				Misja o pełnym zakresie	
Niemcy[7]					
Grecja		Misja o ograniczonym zakresie			
Węgry					Misja o pełnym zakresie
Irlandia					Misja o pełnym zakresie
Włochy					
Łotwa					
Litwa					
Luksemburg					
Malta					Misja o pełnym

[7] Niemcy przyjęły międzynarodowy zespół wzajemnej oceny (misja IRRS) w 2008 r. oraz misję następczą w 2011 r.

					zakresie
Niderlandy				Misja o pełnym zakresie	
Polska			Misja o pełnym zakresie		
Portugalia					
Rumunia	Misja o pełnym zakresie				
Republika Słowacka		Misja o pełnym zakresie			
Słowenia	Misja o pełnym zakresie				
Hiszpania[8]					
Szwecja		Misja o pełnym zakresie			
Zjednoczone Królestwo[9]					

Ogólnie rzecz biorąc sprawozdania zespołów wzajemnej oceny są publikowane w Internecie przez państwa członkowskie. Jednak nie wszystkie państwa członkowskie systematycznie informowały Komisję bezpośrednio o wynikach oceny wzajemnej, mimo że jest to wymagane na podstawie art. 9 ust. 3 dyrektywy. Komisja przypomniała państwom członkowskim o ich zobowiązaniach w tym względzie. Większość sprawozdań została dostarczona.

Aby wesprzeć ten proces, w latach 2011–2015 Komisja przeznaczyła 1,8 mln EUR na program Zintegrowanego Przeglądu Dozoru Jądrowego (IRSS) MAEA. Celem Komisji była pomoc państwom członkowskim w wypełnianiu tego wymogu dyrektywy. Personel zatrudniony przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji uczestniczył w takich misjach w charakterze obserwatorów. Komisja będzie w dalszym ciągu udzielać pomocy w okresie po roku 2015.

Niektóre państwa członkowskie powiadomiły również, że przyjęły międzynarodowy przegląd obiektów, choć wykracza to poza zakres dyrektywy. Misje OSART[10] MAEA mające na celu ocenę bezpieczeństwa jądrowych reaktorów energetycznych mają miejsce w UE kilka razy w roku. Na mocy zmienionej dyrektywy obowiązek wzajemnej oceny rozszerzono o kwestie techniczne poprzez nowy europejski system tematycznych ocen wzajemnych. Pierwsza z nich rozpocznie się w 2017 r.

[8] Hiszpania przyjęła międzynarodowy zespół wzajemnej oceny (misja IRRS) w 2008 r. oraz misję następczą w 2011 r.

[9] Zjednoczone Królestwo przyjęło modułowe międzynarodowe zespoły wzajemnej oceny (misje IRRS) w 2006 i 2009 r. oraz misję następczą w 2013 r.

[10] Zespół przeglądu bezpieczeństwa operacyjnego.

3.5. Zalecenia dla państw członkowskich i dalsze działania Komisji

W związku z powyższym członkowie Wspólnoty Euratom powinni zwrócić szczególną uwagę na następujące wyzwania:

- Państwa członkowskie powinny zapewnić jasny podział obowiązków i koordynację poszczególnych organów państwa, zwłaszcza gdy istnieje kilka szczebli administracyjnych lub kilka podmiotów przyczyniających się do procesu decyzyjnego.

  Komisja zwróci szczególną uwagę na tę kwestię podczas monitorowania transpozycji zmienionej dyrektywy.

- Przy opracowywaniu ram prawnych państwa członkowskie powinny systematycznie uwzględniać wnioski płynące z doświadczeń operacyjnych, rozwoju technologii i badań nad bezpieczeństwem.

  Aby uzupełnić działania podejmowane w tym zakresie na szczeblu krajowym, Komisja będzie bacznie śledzić wszelkie nowe ustalenia w tej dziedzinie oraz poprawi koordynację między państwami członkowskimi.

- Państwa członkowskie powinny zapewnić skuteczną niezależność właściwych organów regulacyjnych od bezprawnego nacisku na ich decyzje regulacyjne oraz zagwarantować, by posiadały one odpowiednie środki i kompetencje do właściwego wykonywania obowiązków, które zostały im powierzone. W tym celu państwa członkowskie powinny dopilnować, by organy regulacyjne posiadały zasoby ludzkie i finansowe współmierne do profilu jądrowego państwa, projektów w zakresie rozwoju energetyki jądrowej i planów likwidacji. Ponadto powinny one chronić przed możliwymi konfliktami interesów organizacje wsparcia technicznego organów regulacyjnych.

  Komisja zwróci szczególną uwagę na kwestię niezależności organu regulacyjnego podczas monitorowania wdrożenia zmienionej dyrektywy. Będzie wspierać skuteczną współpracę między państwami członkowskimi w celu zapewnienia wartości dodanej istniejących zasobów.

- Państwa członkowskie powinny systematycznie przedstawiać sprawozdania zawierające rezultaty wszelkich międzynarodowych wzajemnych ocen pozostałym państwom członkowskim i Komisji, zgodnie z wymogami art. 9 ust. 3 dyrektywy.

  Komisja będzie w przyszłości wymagać systematycznej sprawozdawczości dotyczącej wyników tych międzynarodowych wzajemnych ocen.

- Wszystkie państwa członkowskie powinny przyjmować misje międzynarodowej oceny wzajemnej mające na celu przegląd ram prawnych i regulacyjnych, ponieważ dyrektywa wymaga, aby misje te przeprowadzano co 10 lat. Państwa członkowskie powinny w szczególności rozważyć przyjęcie misji o „pełnym zakresie", zamiast misji o „ograniczonym zakresie", w przypadku których państwo decyduje się na opuszczenie niektórych kwestii.

  Komisja będzie nadal kontrolować, czy tego rodzaju misje są organizowane w państwach członkowskich przynajmniej co 10 lat przy ustalaniu protokołu ustaleń

między Wspólnotą a MAEA oraz wesprze MAEA w prowadzeniu programu misji IRRS w państwach członkowskich UE.

4. BEZPIECZEŃSTWO OBIEKTÓW JĄDROWYCH (ART. 6 I 7)

Niniejsza sekcja dotyczy działań podjętych przez państwa członkowskie w odniesieniu do dwóch uzupełniających się filarów bezpieczeństwa jądrowego: czynnika ludzkiego i bezpieczeństwa technicznego. Choć dyrektywa nie zawiera kryteriów technicznych w celu zapewnienia bezpieczeństwa obiektów jądrowych, nakłada ona na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania ram krajowych ustalających główne obowiązki posiadaczy zezwoleń określone w dyrektywie. Przepisy te zostały uzupełnione przepisami dotyczącymi kształcenia i szkolenia w zakresie bezpieczeństwa jądrowego.

W przypadku kilku państw, w których działają zarówno elektrownie jądrowe, jak i inne obiekty jądrowe, sprawozdania krajowe koncentrują się niemal wyłącznie na elektrowniach. Dostępnych jest bardzo niewiele informacji dotyczących innych rodzajów obiektów objętych art. 3 dyrektywy.

4.1. Obowiązki posiadaczy zezwoleń (art. 6)

Prawie wszystkie państwa członkowskie posiadające obiekty jądrowe poinformowały, że ich prawodawstwo wyraźnie przypisuje główną odpowiedzialność za bezpieczeństwo jądrowe obiektów jądrowych posiadaczowi zezwolenia, co jest zgodne z art. 6 ust. 1. Jednakże kwestia kontroli wykonawców i podwykonawców nadal stanowi wyzwanie. Aby rozwiązać ten problem niektóre systemy krajowe nakładają ograniczenie dotyczące ilości podwykonawców, zezwalając np. na maksymalnie dwóch wykonawców pracujących nad jednym zadaniem. Zmieniona dyrektywa wyraźnie nakłada na posiadaczy zezwoleń odpowiedzialność za działania wykonawców i podwykonawców.

Wszystkie państwa członkowskie posiadające obiekty jądrowe opracowały programy przeprowadzania regularnych ocen bezpieczeństwa obiektów pod nadzorem organu regulacyjnego (zgodnie z art. 6 ust. 2), mimo że metodologia takiej oceny różni się w poszczególnych państwach. Zgodnie ze zmienioną dyrektywą takie przeglądy powinny być przeprowadzane co najmniej raz na 10 lat.

Państwa członkowskie szczegółowo opisały w sprawozdaniach ustalenia poczynione w celu złagodzenia skutków awarii jądrowej oraz środki nadzwyczajne (art. 6 ust. 3). Procedury awaryjne różnią się jednak między poszczególnymi państwami członkowskimi, co podkreśla potrzebę koordynacji. Niektóre państwa zawarły w swoim ustawodawstwie wymóg, zgodnie z którym posiadacz zezwolenia na elektrownię jądrową musi wdrożyć nadzwyczajne procedury operacyjne dotyczące danego obiektu i wytyczne dotyczące zarządzania w przypadku poważnych awarii.

Sprawozdania krajowe odnoszą się często do systemów zarządzania skupiających się na procedurach bezpieczeństwa i kontroli jakości, jak przewidziano w art. 6 ust. 4 dyrektywy. Czasami roczny plan kontroli organu regulacyjnego przewiduje kontrole koncentrujące się na systemie zapewniania jakości lub zarządzania jakością posiadacza zezwolenia.

Państwa członkowskie zgłosiły, że wymóg art. 6 ust. 5, aby ramy krajowe wymagały od posiadaczy zezwoleń utrzymywania odpowiednich zasobów finansowych i ludzkich w celu wypełniania ich obowiązków, jest zazwyczaj spełniany w praktyce. Jednakże państwa członkowskie nie zawsze podawały, że obowiązek ten został wyraźnie przewidziany w ich

ustawodawstwie. Ponadto nie zawsze jest oczywiste, czy zasoby finansowe obejmują cały cykl życia obiektu, w tym jego likwidację. Nie została również rozstrzygnięta kwestia sposobu sprawdzenia, czy posiadacze zezwoleń dysponują odpowiednimi zasobami finansowymi: na przykład czy wszystkie organy jądrowe mają zdolność oceny zasobów finansowych posiadaczy zezwoleń.

Ogólnie rzecz biorąc dokonano już znacznych usprawnień w wyniku testów wytrzymałościowych przeprowadzanych po awarii w Fukushimie. Usprawnienia te zostały wyszczególnione w krajowych planach działania przedłożonych do drugiej europejskiej oceny wzajemnej w kwietniu 2015 r. (zob. sekcja 4.3 poniżej). Ponieważ bezpieczeństwo jądrowe można zagwarantować jedynie poprzez stały rozwój, w przyszłości obiekty jądrowe będą podlegać restrykcyjnym wymogom wynikającym ze zmienionej dyrektywy. Obejmują one wymóg, aby obiekty jądrowe były projektowane, lokalizowane, budowane, uruchamiane, eksploatowane i likwidowane, w sposób umożliwiający zapobieganie awariom i łagodzenie ich skutków.

4.2. Wiedza fachowa i umiejętności w zakresie bezpieczeństwa jądrowego (art. 7)

Jak przypomniano w motywie 19 dyrektywy, silna kultura bezpieczeństwa jest jedną z podstawowych zasad zarządzania bezpieczeństwem niezbędnych do zapewnienia bezpiecznej eksploatacji obiektów jądrowych. Również na spotkaniu przeglądowym umawiających się stron Konwencji bezpieczeństwa jądrowego w 2014 r. uznano, że poważne awarie w branży jądrowej i innych branżach o wysokim stopniu zagrożenia najczęściej wynikają z czynników organizacyjnych i ludzkich. Stanowisko to zostało podkreślone w większym stopniu w zmienionej dyrektywie.

Obowiązki w zakresie wiedzy fachowej i umiejętności w zakresie bezpieczeństwa jądrowego spoczywają zarówno na organie regulacyjnym, jak i na posiadaczach zezwoleń. W tym kontekście liczne organy regulacyjne uczyniły już z „kultury bezpieczeństwa" osobny przedmiot nadzoru nad bezpieczeństwem jądrowym. Poza tym w niektórych państwach członkowskich wprowadzono inicjatywy w celu zapewnienia bądź promowania odpowiednich szkoleń dla personelu organów regulacyjnych lub służb użyteczności publicznej.

Państwa członkowskie poinformowały o swoich staraniach na rzecz zwiększenia umiejętności i kompetencji w sektorze jądrowym. Niektóre przedstawiły szczegółowe informacje dotyczące środków poświęconych nawiązaniu współpracy między środowiskiem naukowym a przemysłem, w celu wypracowania wspólnej wiedzy na temat najważniejszych umiejętności w sektorze jądrowym i sposobu zapewnienia tych umiejętności.

Jednak zatrudnianie i zatrzymywanie najbardziej wykwalifikowanego personelu przez organy regulacyjne pozostaje wyzwaniem. Chociaż w wielu państwach członkowskich poziom wynagrodzeń może być wyższy dla pewnych kategorii personelu w sektorze prywatnym, niektóre organy regulacyjne oferują korzyści zawodowe, które mogą kompensować różnicę wynagrodzeń.

Przykłady działań podjętych w celu zwiększenia wiedzy fachowej i umiejętności w zakresie bezpieczeństwa jądrowego zgłaszane przez państwa członkowskie obejmują:

- ustanowienie wieloletniej strategii rozwoju wiedzy i umiejętności, w tym kultury bezpieczeństwa;

- przyjęcie przepisów dotyczących ludzkich, społecznych i organizacyjnych aspektów bezpieczeństwa jądrowego;

- sporządzanie przez organ regulacyjny wskaźników pomiaru w celu ustalenia, w jaki sposób uwzględniane są organizacyjne i ludzkie aspekty bezpieczeństwa jądrowego;

- tematyczne kontrole przez organ regulacyjny, skupiające się na systemach zapewniania jakości i zarządzania posiadaczy zezwoleń;

- kontrolowanie przez organ regulacyjny, czy podczas projektowania lub modyfikacji obiektu czynnik ludzki został uwzględniony w aspektach bezpieczeństwa;

- w odniesieniu do szkoleń:

    - utworzenie centrum szkoleniowego poświęconego konserwacji, obejmującego pełnowymiarowe wyposażenie i makiety szkoleniowe;
    - komputerowy system szkoleniowy dla organu regulacyjnego;
    - ocenę kompetencji w dziedzinach istotnych dla organów regulacyjnych i powiązanych szkoleń i procesu rekrutacji;
    - programy szkoleniowe dostosowane indywidualnie do każdego nowego inspektora, których postępy są monitorowane przez kierownika;
    - ograniczanie uprawnień administracyjnych młodych inspektorów na pewien czas.

4.3. Zalecenia dla państw członkowskich i dalsze działania Komisji

- Kolejne krajowe sprawozdania z wdrażania powinny uwzględnić wszystkie obiekty objęte zakresem zmienionej dyrektywy, a nie tylko elektrownie jądrowe. Podobnie państwa członkowskie powinny zapewnić właściwe stosowanie dyrektywy do wszystkich takich obiektów jądrowych.

  Komisja zwróci szczególną uwagę na to, czy państwa członkowskie stosują dyrektywę do wszystkich obiektów jądrowych objętych zakresem dyrektywy oraz czy prowadzą odpowiednią sprawozdawczość.

- Państwa członkowskie powinny zakończyć wdrażanie zaleceń z testów wytrzymałościowych obiektów jądrowych w celu poprawy bezpieczeństwa obiektów jądrowych.

  W dniach od 20 do 24 kwietnia 2015 r. Komisja zorganizowała przy wsparciu ENSREG, 2. warsztaty dotyczące krajowych planów działania w celu przeprowadzenia wzajemnej oceny postępów państw członkowskich w zakresie technicznej realizacji działań w zakresie testów wytrzymałościowych. W warsztatach uczestniczyły państwa członkowskie posiadające program jądrowy oraz inne państwa członkowskie (Austria, Chorwacja, Dania, Irlandia, Polska) i państwa spoza UE (Armenia, Norwegia, Szwajcaria, Tajwan, Ukraina, USA). Warsztaty te były poświęcone w szczególności ocenie postępów w procesie wdrażania, w tym podjętym dodatkowym środkom oraz zmianom pierwotnego harmonogramu. Szczególną uwagę zwrócono na podstawy techniczne proponowanych zmian oraz na przegląd badań i analiz określonych i zrealizowanych po warsztatach w 2013 r. Podczas warsztatów

podkreślono silne i stałe zaangażowanie wszystkich zaangażowanych prowadzących obiekty jądrowe i organów regulacyjnych na rzecz pełnej realizacji wszystkich działań usprawniających wskazanych w odpowiednich krajowych planach działania, jak również dużą liczbę działań już zakończonych pod nadzorem krajowych organów regulacyjnych ds. bezpieczeństwa. Stwierdzono jednak, że stan wdrażania różni się w stosunku do pierwotnych terminów przedstawionych w 1. sprawozdaniu podsumowującym krajowe plany działania[11], zgodnie z którym najważniejsze zmiany miały zostać wprowadzone do 2015-2018 r., a najpóźniej do 2020 r. Chociaż wielu prowadzących obiekty jądrowe prawie zakończyło wdrażanie, a inni mają jasne harmonogramy zakończenia działań do 2016 r., niektórzy prowadzący przełożyli określone działania na okres po 2020 r. Komisja uważa, że należy podnieść wskaźnik realizacji programu poprawy bezpieczeństwa. Sprawozdania wszystkich uczestniczących państw dotyczące realizacji krajowych planów działania powinny być publikowane okresowo w celu zapewnienia przejrzystego monitorowania, mając na uwadze wydanie sprawozdania końcowego dotyczącego wdrażania wraz z wejściem w życie nowej dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa jądrowego w 2017 r.

Komisja będzie nadal uważnie monitorować postępy w realizacji krajowych planów działań w odniesieniu do wyników testów warunków skrajnych.

Ponadto, zgodnie z planem działania na rzecz unii energetycznej[12] Komisja zamierza opublikować przykładowy program energetyki jądrowej (PPEJ) w celu zapewnienia jasności co do potrzeb nowych inwestycji w dziedzinie jądrowej, m.in. w odniesieniu do zwiększenia bezpieczeństwa istniejących obiektów jądrowych.

- Państwa członkowskie powinny monitorować korzystanie z usług wykonawców i podwykonawców przez posiadaczy zezwoleń oraz ewentualne konsekwencje dla bezpieczeństwa. Państwa członkowskie będą musiały zwracać szczególną uwagę na tę kwestię podczas transpozycji zmienionej dyrektywy, która stanowi, że w dużej mierze odpowiedzialność posiadacza zezwolenia jest odpowiedzialnością za działania wykonawców i podwykonawców, które mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo.

  Komisja zwróci szczególną uwagę na tę kwestię podczas monitorowania wdrożenia zmienionej dyrektywy.

- Krajowe ramy prawne wprowadzone przez państwa członkowskie powinny wymagać od posiadaczy zezwoleń utrzymania odpowiednich wysoko kwalifikowanych zasobów ludzkich i odpowiednich zasobów finansowych w całym cyklu życia obiektu.

  Komisja zwróci szczególną uwagę na tę kwestię podczas monitorowania wdrożenia zmienionej dyrektywy.

  Komisja będzie również wspierać państwa członkowskie w wypełnianiu tego obowiązku poprzez realizację programów szkoleniowych Euratomu w zakresie rozszczepienia jądrowego (EFTS) – programu na rzecz uczenia się przez całe życie i mobilności, mającego zwłaszcza na celu poprawę wiedzy i umiejętności personelu posiadaczy zezwoleń[13].

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

12 COM(2015)80 final

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

- Państwa członkowskie powinny lepiej koordynować krajowe rozwiązania w zakresie gotowości na sytuacje awaryjne i reagowania na nie. Kwestia ta jest rozpatrywana w ramach odpowiednich międzynarodowych forów oraz w ramach współpracy dwustronnej między państwami członkowskimi.

  Komisja zajmie się tą kwestią na szczeblu europejskim w połączeniu z odpowiednimi przepisami dyrektywy w sprawie podstawowych norm bezpieczeństwa[14]*, która ma zostać przetransponowana do prawa krajowego do 2018* r.

[14] Dyrektywa Rady 2013/59/Euratom z dnia 5 grudnia 2013 r. ustanawiająca podstawowe normy bezpieczeństwa w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia na działanie promieniowania jonizującego oraz uchylająca dyrektywy 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom i 2003/122/Euratom (Dz.U. L 13 z 17.1.2014, s. 1–73).

5. WNIOSEK

Po przeanalizowaniu sprawozdań krajowych Komisja stwierdza, że poziom przestrzegania dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa jądrowego z 2009 r. jest ogólnie zadowalający.

Dyrektywa okazała się skutecznym narzędziem poprawy bezpieczeństwa jądrowego, ponieważ większość państw członkowskich zawiadomiła o modernizacji swojego systemu prawnego w celu dokonania transpozycji dyrektywy do prawa krajowego.

Podstawowym celem dyrektywy jest zapewnienie odpowiednich rozwiązań krajowych w celu osiągnięcia wysokiego poziomu bezpieczeństwa. Ogólnie rzecz biorąc, ze sprawozdań krajowych wynika, że rozwiązania te obowiązują w UE w zakresie ram prawnych i organów regulacyjnych. Jednak w niektórych przypadkach nie jest pewne, czy organy te dysponują odpowiednim personelem i środkami finansowymi. Należy promować współpracę między państwami członkowskimi w celu zapewnienia skutecznego wykorzystania istniejących zasobów, np. w przypadku długotrwałej eksploatacji elektrowni jądrowych lub procedur wydawania zezwoleń na nowe obiekty. Taka współpraca może być szczególnie korzystna dla mniejszych właściwych organów regulacyjnych.

Międzynarodowe analizy porównawcze są powszechnie stosowane: do końca 2015 r. międzynarodowe odpowiedniki organów przeprowadzą przegląd ram organizacyjnych i prawnych wszystkich państw członkowskich posiadających elektrownie jądrowe, poprzez misje Zintegrowanego Przeglądu Dozoru Jądrowego (IRSS) MAEA. Preferowane są misje o „pełnym zakresie" zamiast misji o „ograniczonym zakresie".

W dużej mierze wprowadzono rozwiązania dotyczące bezpieczeństwa nałożone na obiekty jądrowe (pod nadzorem organów regulacyjnych), w tym rozwoju wiedzy i umiejętności. W stosownych przypadkach posiadacze zezwoleń na elektrownię jądrową tworzą silną synergię z krajowymi lub międzynarodowymi organizacjami badawczymi i szkoleniowymi pod kątem poprawy przepisów, techniki i kultury bezpieczeństwa reaktorów.

Jednakże, chociaż większość państw członkowskich poinformowała o wprowadzeniu krajowych przepisów w zakresie zasobów ludzkich i finansowych posiadaczy pozwoleń, należy sprecyzować, czy organ regulacyjny ma możliwość oceny adekwatności takich zasobów, zwłaszcza finansowych, oraz czy te zobowiązania są skutecznie wdrażane i egzekwowane. W tym zakresie warto przywołać art. 192 traktatu Euratom, zgodnie z którym „państwa członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty. Ułatwiają one Wspólnocie wypełnianie jej zadań".

Jak potwierdzono w ramach testów wytrzymałościowych obiektów jądrowych i wstępnej kontroli transpozycji dyrektywy przez państwa członkowskie, istnieją różnice w poszczególnych państwach w odniesieniu do określania i rozwiązywania problemów związanych z bezpieczeństwem. Wynika to częściowo z faktu, że dyrektywa z 2009 r. zawiera jedynie ogólne zasady, co pozostawia pewną swobodę państwom członkowskim w zakresie ich realizacji, i nie nakłada pewnych istotnych wymogów. Zmieniona dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa jądrowego ma na celu usunięcie tych niedociągnięć poprzez wzmocnienie istotnych zobowiązań dotyczących na przykład niezależności organu regulacyjnego i interakcji ze społeczeństwem. Zmieniona dyrektywa wykracza również poza wymogi dyrektywy z 2009 r. poprzez wprowadzenie wspólnego unijnego celu w zakresie bezpieczeństwa, uzupełnionego o europejski mechanizm wzajemnej oceny, w celu

harmonizacji podejścia UE do bezpieczeństwa jądrowego. W związku z tym transpozycja zmienionej dyrektywy stanowi nowe wyzwanie dla państw członkowskich.

Następne sprawozdania krajowe na temat wykonania dyrektywy powinny zostać przesłane Komisji do dnia 22 lipca 2020 r. Następnie przedstawione zostanie sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu. Do tego czasu Komisja otrzyma przepisy krajowe państw członkowskich transponujące zmienioną dyrektywę i przeprowadzi ich analizę.

Dokumenty odniesienia

[1] Dyrektywa 2009/71/Euratom z dnia 25 czerwca 2009 r. ustanawiająca wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych (Dz.U. L 172 z 2.7.2009, s. 18).

[2] Dyrektywa Rady 2014/87/Euratom z dnia 8 lipca 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2009/71/Euratom ustanawiającą wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych (Dz.U. L 219 z 25.7.2014, s. 42).

[3] Wytyczne ENSREG dotyczące sprawozdań państw członkowskich wymaganych na podstawie art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2009/71/Euratom z dnia 25 czerwca 2009 r. ustanawiającej wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych (HLG_p(2012-21)_108).

[4] Sprawozdanie podsumowujące z szóstego spotkania przeglądowego umawiających się stron Konwencji bezpieczeństwa jądrowego, 24 marca – 4 kwietnia 2014 r., Wiedeń (CNS/6RM/2014/11_final).