EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 18.11.2015
COM(2015) 573 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Gennemførelse af Rådets direktiv 2009/71/Euratom af 25 . juni 2009 om EF-rammebestemmelser for nukleare anlægs nukleare sikkerhed

{SWD(2015) 244 final}

Indholdsfortegnelse

Contents

1. INDLEDNING 2

1.1. Rapportens formål 2

1.2. De vigtigste fremskridt siden offentliggørelsen af direktiv 2009/71/Euratom 2

1.3. Rapportens opbygning og den generelle tilgang 3

2. OVERBLIK OVER GENNEMFØRELSEN MED HENSYN TIL DEN RETLIGE RAMME OG TILSYNSMYNDIGHEDEN 4

3. FORVALTNING AF NUKLEAR SIKKERHED 4

3.1. Lovgivningsmæssige, tilsynsmæssige og organisatoriske rammebestemmelser (artikel 4) 4

3.2. Kompetent tilsynsmyndighed (artikel 5) 5

3.3. Information af offentligheden (artikel 8) 5

3.4. International peerevaluering af de nationale rammebestemmelser (artikel 9, stk. 3) 6

3.5. Anbefalinger til medlemsstaterne og Kommissionens yderligere foranstaltninger 7

4. NUKLEARE ANLÆGS SIKKERHED (ARTIKEL 6 OG 7) 8

4.1. Tilladelsesindehaveres forpligtelser (artikel 6) 9

4.2. Ekspertise og kvalifikationer i forbindelse med nuklear sikkerhed (artikel 7) 10

4.3. Anbefalinger til medlemsstaterne og Kommissionens yderligere foranstaltninger 11

5. KONKLUSION 13

1. INDLEDNING

1.1. Rapportens formål

I henhold til artikel 9, stk. 2, i direktiv 2009/71/Euratom (direktivet om nuklear sikkerhed) skal Kommissionen fremlægge en statusrapport om direktivets gennemførelse. Direktivet er afledt ret, der udspringer af Euratom-traktatens artikel 2, litra b), og artikel 30.

Denne rapport er baseret på nationale rapporter om direktivets gennemførelse, som medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, skal forelægge Kommissionen, første gang senest den 22. juli 2014[1]. I de nationale rapporter dokumenterer medlemsstaterne, hvad de gør for at nå målene i direktivet, og hvilke tilgange de anvender på nationalt plan.

Rådets vedtagelse af direktivet om nuklear sikkerhed den 25. juni 2009 var et stort skridt i retning af at skabe fælles retlige rammer for nuklear sikkerhed i EU. Indtil da blev den nukleare sikkerhed reguleret gennem national lovgivning og internationale konventioner[2]. Det eksisterende system blev suppleret af direktivet, som var juridisk bindende for så vidt angår de vigtigste internationale principper for nuklear sikkerhed.

Et af direktivets formål er at opretholde og fremme løbende forbedring af den nukleare sikkerhed. Det er et krav, at medlemsstaterne indfører passende nationale ordninger for et højt nukleart sikkerhedsniveau til beskyttelse af arbejdstagerne og befolkningen mod de farer, som er forbundet med ioniserende stråling fra nukleare anlæg. Direktivet rummer bestemmelser om

- fastlæggelse af en national retlig ramme for civile nukleare anlægs nukleare sikkerhed
- de kompetente tilsynsmyndigheders organisation, opgaver og ansvarsområder
- tilladelsesindehavernes forpligtelser
- uddannelse af personale og
- information af offentligheden.

Direktivet trådte i kraft den 22. juli 2009. Medlemsstaterne skulle senest den 22. juli 2011 sørge for, at deres love og administrative bestemmelser til sikring af overholdelse af direktivet blev sat i kraft.

1.2. De vigtigste fremskridt siden offentliggørelsen af direktiv 2009/71/Euratom

I de seneste fem år er der på EU-plan truffet vigtige foranstaltninger for at forbedre den nukleare sikkerhed. Disse foranstaltninger følger en tosporet tilgang, nemlig kontrol af nukleare anlægs kapacitet til at modstå alvorlige sikkerhedstrusler og styrkelse af de retlige rammer.

Efter den nukleare ulykke ved Fukushima i 2011 bad Det Europæiske Råd Kommissionen og European Nuclear Safety Regulators Group (ENSREG)[3] om at revurdere sikkerheden af EU's

---

[1] De fleste lande har fulgt den ensartede struktur for gennemførelsesrapporter, der er udformet inden for rammerne af European Nuclear Safety Regulators Group (ENSREG) som anbefalet i betragtning 16 i direktivet. Alle medlemsstater har fremlagt deres rapport som foreskrevet i artikel 9, stk. 1, i direktivet.

[2] De vigtigste bestemmelser i direktivet er udledt af principperne i konventionen om nuklear sikkerhed fra 1994, som alle medlemsstaterne er part i.

[3] Et uafhængigt ekspertorgan, der blev oprettet i 2007 på baggrund af en beslutning fra Kommissionen. Det er sammensat af EU-medlemsstaternes nationale myndigheder med ansvar for nuklear sikkerhed, sikker håndtering af radioaktivt affald og strålingsbeskyttelse samt repræsentanter fra Europa-Kommissionen.

131 nukleare kraftværker. Kommissionen og ENSREG har foretaget flere "stresstests", som har ført til en række anbefalinger. Gennemførelsen af disse anbefalinger vurderes løbende gennem peerevaluering af nationale handlingsplaner.

Gennemgangen af den retlige ramme for nuklear sikkerhed under Euratom, som stats- og regeringscheferne også havde efterlyst, førte til et forslag fra Kommissionen om væsentlige ændringer af direktiv 2009/71/Euratom. Disse blev vedtaget af Rådet den 8. juli 2014. Ændringerne tager udgangspunkt i erfaringerne fra de nukleare stresstests og sikkerhedskravene fra De Vesteuropæiske Nukleare Tilsynsmyndigheders Sammenslutning (WENRA)[4] og Den Internationale Atomenergiorganisation (IAEA). Det ændrede direktiv skal være gennemført i national lovgivning senest den 15. august 2017. Ændringerne

- styrker de nationale tilsynsmyndigheders uafhængighed
- introducerer en overordnet sikkerhedsmålsætning for hele EU om at forhindre ulykker og undgå radioaktive udslip
- etablerer et europæisk system med peerevalueringer for konkrete sikkerhedsspørgsmål hvert sjette år
- øger gennemsigtigheden i spørgsmål om nuklear sikkerhed ved at oplyse og inddrage offentligheden og
- fremmer en effektiv kultur for nuklear sikkerhed.

Medlemsstaterne skulle indsende deres rapporter om gennemførelsen senest den 22. juli 2014. Da de dækker perioden forud for vedtagelsen af ændringerne, er denne rapport baseret på den oprindelige udgave af direktivet. For at give et mere fyldestgørende billede af gennemførelsen af den nuværende retlige ramme for nuklear sikkerhed under Euratom i denne rapport kan der dog forekomme henvisninger til det ændrede direktiv. Dette gælder navnlig, hvis en forpligtelse, der stammer fra den oprindelige udgave, er blevet udvidet i det ændrede direktiv.

1.3. Rapportens opbygning og den generelle tilgang

Målet med rapporten er at give Rådet og Parlamentet et overblik over den aktuelle gennemførelse af direktivet i hele EU.

Efter en generel indføring i, hvordan direktivet er blevet gennemført, behandles i afsnit 3 spørgsmål om forvaltning af nuklear sikkerhed, svarende til direktivets artikel 4, 5, 8 og 9, stk. 3. Afsnit 4 handler om nukleare anlægs sikkerhed, og her belyses de tekniske og menneskelige aspekter ved nuklear sikkerhed, som er omfattet af artikel 6 og 7 i direktivet[5]. De vigtigste resultater på området for nuklear sikkerhed præsenteres i det omfang, de modsvares af en bestemmelse i direktivet. Under hvert emne anføres desuden eventuelle problemer med gennemførelsen af direktivet. I rapporten fremsættes anbefalinger til medlemsstaterne vedrørende disse problemer, ligesom de afhjælpende foranstaltninger, som Kommissionen har truffet eller har planer om at træffe, beskrives. Rapporten belyser ikke medlemsstaternes situation enkeltvis, men sigter snarere mod at fremhæve fremherskende tendenser og derved fokusere på vigtige problemer og udpege afhjælpende foranstaltninger. I det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene er der dog en kort

---

ENSREG bidrager til at sikre gunstige betingelser for vedvarende forbedringer og til at skabe en fælles forståelse på området for nuklear sikkerhed og håndtering af radioaktivt affald.

[4] En sammenslutning bestående af de nukleare tilsynsmyndigheder fra 18 lande i Europa. Den fungerer som et netværk, hvor myndighederne kan udveksle erfaringer og drøfte vigtige sikkerhedsspørgsmål.

[5] De øvrige artikler i direktivet pålægger ikke medlemsstaterne forpligtelser, og de behandles derfor ikke i denne rapport.

præsentation af de foranstaltninger, som hver enkelt medlemsstat har truffet for at gennemføre direktivet.

2. OVERBLIK OVER GENNEMFØRELSEN MED HENSYN TIL DEN RETLIGE RAMME OG TILSYNSMYNDIGHEDEN

For så vidt angår direktivets forpligtelser vedrørende fastlæggelse af en retlig ramme for nuklear sikkerhed, etablering af en tilsynsmyndighed, tildeling af passende ressourcer og gennemførelse af internationale peerevalueringer af systemet, fremgår det af rapporterne, at alle medlemsstater har vedtaget de dermed forbundne lovgivningsforanstaltninger.

Nogle medlemsstater skal dog sikre, at deres tilsynsmyndigheder har tilstrækkelige ressourcer.

For så vidt angår internationale peerevalueringer af den tilsynsinfrastrukturen har 19 medlemsstater (herunder alle medlemsstater med atomkraftværker) fået foretaget en integreret evaluering af bestemmelserne (Integrated Regulatory Review Service – IRRS), som IAEA har koordineret, eller de har planlagt at gøre det før udgangen af 2015. 9 medlemsstater har således ikke fået foretaget en sådan evaluering, men 5 af dem har dog planlagt en evaluering inden for det næste år. I direktivet kræves det, at en medlemsstat er vært for en international evaluering mindst hvert tiende år[6].

3. FORVALTNING AF NUKLEAR SIKKERHED

EU har i dag det største antal atomkraftværker i verden, og flere medlemsstater planlægger yderligere investeringer i denne sektor. De medlemsstater, som allerede anvender atomkraft eller er i færd med at iværksætte et atomkraftprogram, skal sikre følgende:

- velorganiserede lovgivningsmæssige, tilsynsmæssige og organisatoriske rammer for nuklear sikkerhed, herunder en klar ansvarsfordeling
- en uafhængig kompetent tilsynsmyndighed med de fornødne beføjelser og ressourcer
- effektive procedurer for underretning af befolkningen og
- en regelmæssig peerevaluering af hele systemet.

3.1. Lovgivningsmæssige, tilsynsmæssige og organisatoriske rammebestemmelser (artikel 4)

Alle medlemsstater har oplyst, at de har nationale lovgivningsmæssige, tilsynsmæssige og organisatoriske rammebestemmelser på plads, så de kan gennemføre de i direktivet omhandlede aktiviteter (artikel 4, stk. 1). De nationale rammebestemmelser, som omfatter love og gennemførelsesforordninger, er udviklet på meget forskellige måder, afhængigt af landenes nukleare profiler og administrative systemer. For eksempel behandler nogle ikkenukleare lande disse spørgsmål i den generelle lovgivning om sundhed, miljø eller civilbeskyttelse.

[6] Nedtællingen frem til de 10 år skal for hver medlemsstat starte fra datoen for gennemførelsesforanstaltningernes vedtagelse. Da tidsfristen for gennemførelse var den 22. juli 2011, skal der foretages en evaluering senest den 22. juli 2021.

Den fordeling af ansvarsområder (udstedelse af tilladelser, tilsyn, sanktioner) mellem de kompetente offentlige organer, der fremlægges i visse nationale rapporter, er dog ikke helt klar. Fordelingen af ansvarsområder afhænger selvfølgelig af det nationale retssystem og praksis, men er mere kompliceret, når der er flere forvaltningsniveauer eller flere organer, der bidrager til beslutningstagningen. Hvis der er flere myndigheder, der er ansvarlige for nuklear sikkerhed, er det særlig vigtigt, at der er en klar fordeling af ansvarsområder, og en effektiv koordinering af tilsynsopgaverne bør sikres for at undgå forglemmelser eller unødigt dobbeltarbejde og modstridende krav.

I artikel 4, stk. 2, i direktivet pålægges medlemsstaterne at opretholde og forbedre de nationale rammebestemmelser på baggrund af driftserfaring, vundne erfaringer fra sikkerhedsanalyser for nukleare anlæg i drift, udvikling af teknologi og resultater af sikkerhedsforskning. I flere nationale rapporter angives det ikke, hvordan disse elementer anvendes til at opretholde og forbedre de nationale rammebestemmelser.

3.2. Kompetent tilsynsmyndighed (artikel 5)

Alle medlemsstater har oplyst, at de har oprettet en tilsynsmyndighed, som overvåger de aktiviteter, der er omfattet af direktivet (artikel 5, stk. 1).

Disse myndigheders retlige status varierer fra land til land. I nogle medlemsstater hører tilsynsmyndighederne under bestemte ministerier, mens de i andre er strukturelt uafhængige af staten. I særlige tilfælde findes der et system med myndigheder både inden for og uden for den statslige struktur.

Nogle lande har for nyligt foretaget omlægninger, mens andre er i færd med at gøre det. En af de anvendte tilgange samlede flere instanser henhørende under forskellige ministerier i én juridisk uafhængig myndighed. Det eneste, der kræves i direktivet i denne henseende, er, at tilsynsmyndigheden funktionelt skal være adskilt fra alle andre organer eller organisationer, der arbejder med fremme af nuklear energi (artikel 5, stk. 2).

Der har imidlertid vist sig at være problemer med gennemførelsen af direktivet for så vidt angår tilsynsmyndighedens juridiske beføjelser og menneskelige og økonomiske ressourcer (artikel 5, stk. 3). Kommissionens mener, at sådanne situationer kan bringe tilsynsmyndighedens nødvendige uafhængighed i fare. De nationale myndigheder skal være særlig opmærksomme på denne problemstilling.

I mange tilfælde benytter tilsynsmyndigheden en organisation, der yder teknisk support, til at gennemgå og vurdere de dokumenter, som tilladelsesindehaverne indsender. Det fremgår dog ikke altid helt klart, hvordan interessekonflikter undgås hos de organisationer, der yder teknisk support, navnlig når de selv driver nukleare anlæg (f.eks. forskningsreaktorer) eller i et vist omfang arbejder for tilladelsesindehavere.

3.3. Information af offentligheden (artikel 8)

Medlemsstaterne sikrer gennemsigtighed på forskellige måder og i forskelligt omfang. Typisk formidles information via tilsynsmyndighedens websted, pressemeddelelser, medierne og årlige rapporter. Nogle lande har oplyst, at tilsynsmæssige beslutninger offentliggøres i officielle bekendtgørelser.

Der berettes blandt andet om følgende former for foranstaltninger:

- tilsynsmyndigheden har fastlagt en kommunikationsstrategi eller -politik

- der er etableret særlige kommunikationsværktøjer til brug i nukleare krisesituationer

- på tilsynsmyndighedens websted offentliggøres opfølgningsskrivelser vedrørende inspektioner

- der er oprettet et rådgivende organ for gennemsigtighed bestående af medlemmer af parlamentet, repræsentanter for civilsamfundet, anerkendte eksperter samt industrielle og institutionelle interesseparter.

Ud over at opfylde forpligtelserne med hensyn til gennemsigtighed i direktivets artikel 8 har nogle medlemsstater rapporteret om aktiviteter til inddragelse af offentligheden, som modsvarer en forpligtelse i det ændrede direktiv.

3.4. International peerevaluering af de nationale rammebestemmelser (artikel 9, stk. 3)

Ifølge direktivet skal alle medlemsstater være vært for en international peerevaluering af deres nationale rammebestemmelser og deres kompetente tilsynsmyndigheder mindst hvert tiende år.

Ved udgangen af 2015 vil alle EU-medlemsstater med atomkraftværker - i løbet af den krævede tiårs periode - have haft besøg af et internationalt peerevalueringshold, som evaluerer deres nationale tilsynsmæssige infrastruktur på området for nuklear sikkerhed og strålingsbeskyttelse. Fem medlemsstater, som ikke anvender atomkraft, vil også have haft besøg af et evalueringshold frem til 2015. Nogle evalueringer omfatter alle aspekter ved nuklear sikkerhed, medens andre har et mere begrænset omfang.

Tabellen viser alle internationale peerevalueringer (fuldt eller begrænset omfang), som er gennemført i medlemsstaterne, siden fristen for gennemførelsen af direktivet i national lovgivning udløb i 2011.

	2011	2012	2013	2014	2015
Østrig					
Belgien			Fuldt omfang		
Bulgarien			Fuldt omfang		
Kroatien					Fuldt omfang
Cypern					
Tjekkiet			Fuldt omfang		
Danmark					
Estland					
Finland		Begrænset omfang			
Frankrig				Fuldt omfang	
Tyskland[7]					
Grækenland		Begrænset omfang			
Ungarn					Fuldt omfang
Irland					Fuldt omfang
Italien					
Letland					

[7] Tyskland var vært for en international peerevaluering (IRRS-mission) i 2008 og for en opfølgende mission i 2011.

Litauen					
Luxembourg					
Malta					Fuldt omfang
Nederlandene				Fuldt omfang	
Polen			Fuldt omfang		
Portugal					
Rumænien	Fuldt omfang				
Slovakiet		Fuldt omfang			
Slovenien	Fuldt omfang				
Spanien[8]					
Sverige		Fuldt omfang			
Det Forenede Kongerige[9]					

De fleste medlemsstater har fremlagt evalueringsholdenes rapporter online. Det er dog ikke alle medlemsstater, der systematisk har rapporteret om resultaterne af evalueringen direkte til Kommissionen, selv om dette kræves i direktivets artikel 9, stk. 3. Kommissionen har mindet de pågældende medlemsstater om deres forpligtelser i denne henseende. De fleste af rapporterne er nu modtaget.

For at understøtte processen stillede Kommissionen mellem 2011 og 2015 1,8 mio. EUR til rådighed for IAEA's program for integreret evaluering af bestemmelserne (IRRS). Kommissionens mål var at hjælpe medlemsstaterne med at efterleve dette krav i direktivet. Personale fra Kommissionens Fælles Forskningscenter deltog som observatører ved besøgene i forbindelse med dette program. Kommissionen vil fortsat yde støtte efter 2015.

Nogle medlemsstater har også oplyst, at der er foretaget internationale evalueringer af anlæg, selv om dette rækker ud over direktivets anvendelsesområde. IAEA's OSART[10] aflægger flere gange om året besøg på forskellige atomkraftværker i EU for at evaluere deres sikkerhed. I det ændrede direktiv udvides forpligtelsen med hensyn til peerevaluering, så den omfatter tekniske spørgsmål, gennem et nyt system med emnespecifikke peerevalueringer. Den første af disse indledes i 2017.

3.5. Anbefalinger til medlemsstaterne og Kommissionens yderligere foranstaltninger

I betragtning af ovenstående bør medlemmerne af Euratom-Fællesskabet rette særlig opmærksomhed mod følgende udfordringer:

- Medlemsstaterne bør sikre en klar fordeling af ansvarsområder og koordinering mellem de relevante statslige organer, navnlig hvis flere forvaltningsniveauer eller -organer bidrager til beslutningstagningen.

  Kommissionen vil være særlig opmærksomhed på dette, når den fører tilsyn med gennemførelsen af det ændrede direktiv.

8 Spanien var vært for en international peerevaluering (IRRS-mission) i 2008 og for en opfølgende mission i 2011.

9 Det Forenede Kongerige var vært for moduler af internationale peerevalueringer (IRRS-missioner) i 2006 og 2009 og for en opfølgende mission i 2013.

10 Sikkerhedsevalueringshold (Operational Safety Review Team).

- Medlemsstaterne bør i deres udformning af de retlige rammer systematisk tage hensyn til driftserfaringerne, udviklingen af ny teknologi og resultaterne af sikkerhedsforskningen.

  Kommissionen vil med henblik på at supplere de foranstaltninger, der træffes på nationalt niveau, nøje overvåge alle nye udviklinger på området og styrke koordineringen mellem medlemsstaterne.

- Medlemsstaterne bør sikre, at deres kompetente tilsynsmyndighed er reelt uafhængig af utilbørlig påvirkning i sin beslutningstagning, og de bør sikre, at myndigheden har de rette midler og kompetencer til at varetage de opgaver, som den har fået overdraget. Med dette mål for øje bør medlemsstaterne sikre, at tilsynsmyndigheden har menneskelige og økonomiske ressourcer, der står i et rimeligt forhold til landets nukleare profil, projekter vedrørende udvikling af atomkraft og nedlukningsplaner. Derudover bør de gardere sig mod eventuelle interessekonflikter hos de organisationer, der yder teknisk support til tilsynsmyndighederne.

  Kommissionen vil være særlig opmærksom på tilsynsmyndighedens uafhængighed, når den overvåger gennemførelsen af det ændrede direktiv. Den vil opmuntre til en effektiv koordinering mellem medlemsstaterne for at sikre, at de nuværende ressourcer giver en merværdi.

- Medlemsstaterne bør systematisk rapportere resultaterne af alle internationale peerevalueringer til de øvrige medlemsstater og Kommissionen som fastsat i artikel 9, stk. 3, i direktivet.

  Kommissionen vil fremover kræve en systematisk rapportering af resultaterne af de internationale peerevalueringer.

- Alle medlemsstater bør være vært for internationale peerevalueringer, hvor de lovgivningsmæssige og tilsynsmæssige rammebestemmelser evalueres, da det i direktivet kræves, at sådanne evalueringer foretages mindst hvert tiende år. Medlemsstaterne bør navnlig fokusere på missioner i "fuldt omfang" frem for i "begrænset omfang", hvor de vælger at udelade visse problemstillinger.

  Kommissionen vil fortsat kontrollere, at der finder evalueringer sted i medlemsstaterne mindst hvert 10. år inden for rammerne af aftalememorandummet mellem Fællesskabet og IAEA, og bistå IAEA med gennemførelsen af IRRS-missionsprogrammet i EU-medlemsstaterne.

4. NUKLEARE ANLÆGS SIKKERHED (ARTIKEL 6 OG 7)

I dette afsnit behandles medlemsstaternes foranstaltninger for at tage hånd om de to komplementære elementer på området for nuklear sikkerhed, nemlig den menneskelige faktor og teknisk sikkerhed. Direktivet omfatter ikke tekniske kriterier for varetagelse af nukleare anlægs sikkerhed, men det forpligter medlemsstaterne til at opretholde nationale rammebestemmelser om tilladelsesindehavernes vigtigste forpligtelser som fastlagt i direktivet. Disse bestemmelser suppleres af andre bestemmelser om uddannelse i nuklear sikkerhed.

Flere lande, der både driver atomkraftværker og andre nukleare anlæg, fokuserer i de nationale rapporter næsten udelukkende på kraftværkerne. Der foreligger kun meget få oplysninger om de andre slags anlæg, som er omfattet af artikel 3 i direktivet.

4.1. Tilladelsesindehaveres forpligtelser (artikel 6)

Næsten alle medlemsstater med nukleare anlæg har oplyst, at det primære ansvar for disse anlægs nukleare sikkerhed udtrykkeligt påhviler tilladelsesindehaverne i henhold til deres lovgivning, og dermed overholder de bestemmelserne i artikel 6, stk. 1. Der ligger dog fortsat en udfordring i kontrollen med leverandører og underleverandører. I nogle nationale systemer er der derfor fastsat en grænse for antallet af leverandører, idet det f.eks. højst er tilladt at anvende to leverandører til en bestemt opgave. I det ændrede direktiv holdes tilladelsesindehavere udtrykkeligt ansvarlige for leverandørers og underleverandørers handlinger.

Alle medlemsstater med nukleare anlæg har programmer for gennemførelse af regelmæssige evalueringer af deres anlægs sikkerhed under tilsyn fra tilsynsmyndigheden (som foreskrevet i artikel 6, stk. 2), men de anvendte metoder ved disse evalueringer varierer fra land til land. I henhold til det ændrede direktiv skal disse evalueringer foretages mindst hvert 10. år.

Medlemsstaterne har i vid udstrækning rapporteret om systemer, der er etableret for at afbøde atomulykker, og om beredskabsforanstaltninger (artikel 6, stk. 3). Disse foranstaltninger varierer dog en del blandt medlemsstaterne, hvilket understreger behovet for samordning. Nogle lande har i deres lovgivning indarbejdet et krav om, at tilladelsesindehaveren for et atomkraftværk skal gennemføre anlægsspecifikke beredskabsprocedurer og følge retningslinjer for håndtering af alvorlige ulykker.

I de nationale rapporter nævnes ofte forvaltningssystemer med fokus på sikkerhedsprocedurer og procedurer for kvalitetskontrol som omhandlet i artikel 6, stk. 4, i direktivet. I nogle tilfælde omfatter tilsynsmyndighedens årlige plan inspektioner med fokus på tilladelsesindehaverens kvalitetssikring eller forvaltningssystem.

Ifølge medlemsstaterne er det normal praksis at efterleve kravet i artikel 6, stk. 5, om, at de nationale rammebestemmelser skal kræve, at tilladelsesindehavere opretholder passende økonomiske og menneskelige ressourcer til at opfylde deres forpligtelser. Medlemsstaterne har dog ikke altid oplyst, at denne forpligtelse udtrykkeligt er anført i deres lovgivning. Derudover står det ikke altid klart, om de økonomiske ressourcer dækker hele anlæggets levetid, herunder nedlukning. Endvidere er det ikke blevet afklaret, hvordan det kan kontrolleres, at tilladelsesindehavere har tilstrækkelige økonomiske ressourcer, f.eks. hvorvidt alle nukleare myndigheder har kapacitet til at vurdere tilladelsesindehavernes økonomiske ressourcer.

Samlet set er der allerede sket store forbedringer i marken som følge af de stresstests, der blev indført efter Fukushima-ulykken. Disse forbedringer beskrives nærmere i de nationale handlingsplaner, der fremlægges ved den næste europæiske peerevaluering i april 2015 (se afsnit 4.3 i det følgende). Da nuklear sikkerhed kun kan sikres gennem fortsat videreudvikling, vil fremtidige nukleare anlæg være underlagt de strenge forpligtelser i det ændrede direktiv. Disse omfatter krav om, at der ved placering, konstruktion, idriftsættelse, drift og nedlukning af nukleare anlæg skal fokuseres skarpt på at forhindre ulykker og afbøde følgerne, hvis der alligevel skulle ske en ulykke.

4.2. Ekspertise og kvalifikationer i forbindelse med nuklear sikkerhed (artikel 7)

Som anført i betragtning 19 i direktivet er en stærk sikkerhedskultur et af de grundlæggende sikkerhedsforvaltningsprincipper, der er nødvendige for sikker drift af nukleare anlæg. Desuden anerkendte de kontraherende parter i konventionen om nuklear sikkerhed på deres evalueringsmøde i 2014, at større ulykker i atomindustrien og andre industrier præget af høj risiko oftest skyldes organisatoriske og menneskelige faktorer. Dette synspunkt gentages mere udtrykkeligt i det ændrede direktiv.

Ansvaret for ekspertisen og kompetencerne med hensyn til nuklear sikkerhed ligger både hos tilsynsmyndigheden og tilladelsesindehaverne. Med tanke herpå har mange tilsynsmyndigheder allerede gjort "sikkerhedskultur" til et selvstændigt begreb i deres system for tilsynet med nuklear sikkerhed. Ligeledes har en række medlemsstater iværksat initiativer for at sikre eller fremme tilstrækkelig uddannelse for tilsynsmyndigheders og anlægs personale.

En række medlemsstater har desuden berettet om deres bestræbelser på at forbedre færdigheder og kompetencer i den nukleare sektor. Nogle har i detaljer beskrevet foranstaltninger, der skal skabe forbindelser mellem den akademiske verden og industrien for at sikre en fælles forståelse af de højst prioriterede kompetencer for den nukleare sektor og af, hvordan behovet for kvalifikationer kan opfyldes.

Det er imidlertid fortsat en udfordring at rekruttere og fastholde de bedst kvalificerede medarbejdere hos tilsynsmyndighederne. Selv om lønniveauet i mange medlemsstater kan være højere i den private sektor for visse personalekategorier, formår nogle tilsynsmyndigheder at tilbyde faglige fordele, der kan opveje lønforskellen.

Blandt eksempler på foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet for at forbedre ekspertisen og kompetencerne inden for nuklear sikkerhed, kan nævnes

- fastlæggelse af en flerårig strategi for udvikling af ekspertise og kompetencer, herunder en sikkerhedskultur
- vedtagelse af retlige bestemmelser om menneskelige, organisatoriske og sociale aspekter vedrørende nuklear sikkerhed
- tilsynsmyndigheders brug af sikkerhedsindikatorer for at måle, i hvor høj grad der tages hensyn til organisatoriske og menneskelige aspekter ved nuklear sikkerhed
- tilsynsmyndigheders emnespecifikke inspektioner med fokus på tilladelsesindehaveres kvalitetssikrings- og forvaltningssystemer
- tilsynsmyndigheders kontroller af, at den menneskelige faktor indarbejdes i sikkerhedsaspekterne ved konstruktion eller ændring af nukleare anlæg
- med hensyn til uddannelse:
    - etablering af et center for træning i vedligeholdelse, som omfatter udstyr og modeller i fuld skala
    - et computerbaseret uddannelsessystem for tilsynsmyndigheden
    - evaluering af kompetencer inden for fagområder, der har stor betydning for

tilsynsmyndigheden, og tilhørende uddannelses- og rekrutteringsprocesser

- uddannelsesprogrammer, der er skræddersyet til hver enkelt ny inspektør, og hvor en leder fører tilsyn med forløbet
- tidsbegrænsning af unge inspektørers administrative beføjelser.

4.3. Anbefalinger til medlemsstaterne og Kommissionens yderligere foranstaltninger

- De næste nationale rapporter om gennemførelsen bør omhandle alle anlæg, der er omfattet af det ændrede direktiv, og ikke kun atomkraftværker. Ligeledes bør medlemsstaterne sikre en passende anvendelse af direktivet på alle sådanne nukleare anlæg.

  Kommissionen vil lægge særlig vægt på, at medlemsstaterne gennemfører direktivet for alle nukleare anlæg, der er omfattet af direktivet, og tilstrækkelig rapportering.

- Medlemsstaterne bør færdiggøre gennemførelsen af anbefalingerne om nukleare stresstests for at forbedre de nukleare anlægs sikkerhed.

  Fra den 20. til den 24. april 2015 tilrettelagde Kommissionen med støtte fra ENSREG den anden workshop om nationale handlingsplaner for at foretage en peerevaluering af medlemsstaternes fremskridt med hensyn til tekniske aspekter ved gennemførelsen af deres foranstaltninger på området for stresstest. Workshoppen havde deltagelse af de medlemsstater, der har et atomprogram, og en række andre medlemsstater (Østrig, Kroatien, Danmark, Irland og Polen) og ikke-EU-lande (Armenien, Norge, Schweiz, Taiwan, Ukraine og USA). Denne anden workshop var navnlig fokuseret på at evaluere forløbet af gennemførelsesprocessen, herunder yderligere iværksatte foranstaltninger og ændringer medtaget i den oprindelige tidsplan. Der blev især lagt vægt på det tekniske grundlag for de foreslåede ændringer samt på gennemgangen af undersøgelser og analyser, som er identificeret og færdiggjort siden workshoppen i 2013. I løbet af workshoppen blev der udtrykt anerkendelse for det ihærdige og vedvarende engagement fra alle deltagende operatører af nukleare anlæg og tilsynsmyndighederne for så vidt angår en fuldstændig gennemførelse af alle forbedringsforanstaltninger, der er udpeget i de respektive nationale handlingsplaner, og det allerede betydelige antal foranstaltninger, som allerede er fuldført under de nationale tilsynsmyndigheders tilsyn. Det blev dog bemærket, at status for gennemførelsen er forskellige fra de oprindelige frister, der fremgik af den første sammenfattende rapport om de nationale handlingsplaner[11], ifølge hvilken større ændringer skulle være gennemført i perioden 2015-2018 og senest i 2020. Der er en lang række operatører af nukleare anlæg, som næsten er færdige med gennemførelsen, og andre har klare tidsplaner for færdiggørelsen af foranstaltninger frem til 2016, men der er også operatører, som har udsat specifikke foranstaltninger til efter 2020. Kommissionen mener, at hastigheden for gennemførelsen af sikkerhedsopgraderinger bør sættes op. Der bør jævnligt offentliggøres en statusrapport for hvert deltagende land om gennemførelsen af den nationale handlingsplan for at sikre en transparent overvågning og med sigte på at offentliggøre en afsluttende rapport om gennemførelsen samtidig med, at det nye direktiv om nuklear sikkerhed får virkning i 2017.

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

Kommissionen vil fortsat nøje overvåge de fremskridt, der gøres med færdiggørelsen af de nationale handlingsplaner, som implementerer resultaterne af stresstesten.

Derudover vil Kommissionen, i overensstemmelse med køreplanen for energiunionen[12], offentliggøre et vejledende atomkraftprogram (PINC) for at skabe klarhed om behovene og vilkårene for nye investeringer på det nukleare område, herunder sikkerhedsopgraderinger af nuværende nukleare anlæg.

- Medlemsstaterne bør føre tilsyn med tilladelsesindehavernes brug af leverandører og underleverandører og de mulige konsekvenser for sikkerheden. Medlemsstaterne vil skulle prioritere dette, når de gennemfører det ændrede direktiv, hvori det bestemmes, at tilladelsesindehaverens primære ansvarsområde omfatter ansvaret for leverandørers og underleverandørers aktiviteter, som kan påvirke sikkerheden.

  Kommissionen vil være særlig opmærksom på dette, når den fører tilsyn med gennemførelsen af det ændrede direktiv.

- De nationale lovgivningsmæssige rammebestemmelser, som medlemsstaterne indfører, bør indeholde et krav om, at tilladelsesindehaverne opretholder velkvalificerede menneskelige ressourcer og tilstrækkelige økonomiske ressourcer i hele anlæggets livscyklus.

  Kommissionen vil være særlig opmærksom på dette, når den fører tilsyn med gennemførelsen af det ændrede direktiv.

  Desuden vil Kommissionen hjælpe medlemsstaterne med at overholde denne forpligtelse ved at gennemføre europæiske uddannelsestiltag på fissionsområdet (Euratom Fission Training Schemes – EFTS) og et program for livslang læring og mobilitet, som er udformet med særlig fokus på at forbedre ekspertisen og kompetencerne blandt medarbejderne hos tilladelsesindehaverne[13].

- Medlemsstaterne bør sikre bedre koordinering af de nationale tilgange til nødberedskab. Denne problemstilling behandles i de relevante internationale fora og gennem bilateralt samarbejde mellem medlemsstaterne.

  Kommissionen vil tage hånd om problemstillingen på europæisk plan i forbindelse med de relevante bestemmelser i direktivet om grundlæggende sikkerhedsnormer[14], som skal være gennemført i national lovgivning senest i 2018.

12 COM(2015)80 final

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

14 Rådets direktiv 2013/59/Euratom af 5. december 2013 om fastlæggelse af grundlæggende sikkerhedsnormer til beskyttelse mod de farer, som er forbundet med udsættelse for ioniserende stråling og om ophævelse af direktiv 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom og 2003/122/Euratom (EUT L 13 af 17.1.2014, s. 1-73).

5. KONKLUSION

Efter at have gennemgået de nationale rapporter konkluderer Kommissionen, at der generelt er sikret tilfredsstillende overholdelse af direktivet fra 2009 om nuklear sikkerhed.

Direktivet har vist sig at være et effektivt middel til at forbedre den nukleare sikkerhed, da de fleste medlemsstater har oplyst, at de har opgraderet deres retssystem for at gennemføre det i den nationale lovgivning.

Det grundlæggende formål med direktivet er at sikre passende nationale ordninger for at opnå et højt sikkerhedsniveau. De nationale rapporter viser generelt, at disse ordninger er på plads i EU med hensyn til de retlige rammer og tilsynsmyndigheder. I visse tilfælde er der dog ikke sikkerhed for, at myndighederne har tilstrækkeligt personale og tilstrækkelig finansiering. Samarbejdet mellem medlemsstaterne bør fremmes for at sikre en effektiv udnyttelse af bestående ressourcer, f.eks. i tilfælde af langsigtet drift af atomkraftværker eller tilladelsesprocedurer for bygning af nye anlæg. Et sådant samarbejde vil navnlig være til gavn for små tilsynsmyndigheder.

Der er gjort udbredt brug af international benchmarking. Ved udgangen af 2015 vil internationale modparter have gennemgået de lovgivningsmæssige og organisatoriske rammebestemmelser hos alle de medlemsstater, der driver atomkraftværker, gennem IAEA's missioner til integreret evaluering af bestemmelserne. Evalueringer i fuldt omfang foretrækkes frem for begrænsede evalueringer.

De sikkerhedssystemer, som skal etableres ved de nukleare anlæg (under tilsynsmyndighedernes opsyn), herunder udvikling af ekspertise og kompetencer, er stort set på plads. Hvor det er hensigtsmæssigt, etablerer indehavere af tilladelser til nukleare anlæg typisk synergier med nationale eller internationale forsknings- og uddannelsesorganisationer, som arbejder specifikt med forbedring af sikkerhedsregulering, -teknologi og -kultur i forbindelse med reaktorer.

Selv om de fleste medlemsstater har oplyst, at der findes nationale bestemmelser med hensyn til tilladelsesindehavernes menneskelige og økonomiske ressourcer, skal det afklares, om tilsynsmyndigheden er i stand til at vurdere, om disse ressourcer er tilstrækkelige, navnlig de økonomiske, og om forpligtelserne opfyldes og håndhæves effektivt. I denne henseende er det værd at erindre om artikel 192 i Euratom-traktaten, i henhold til hvilken "Medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner. De letter Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver."

Som bemærket ved de nukleare stresstests og den første kontrol af medlemsstaternes gennemførelse af direktivet, er der forskelle fra land til land med hensyn til udpegelse og håndtering af sikkerhedsproblemer. Dette skyldes til dels, at direktivet fra 2009 kun fastlagde de overordnede principper, gav medlemsstaterne et vist spillerum med hensyn til gennemførelsen og ikke pålagde nogen vigtige krav. Det ændrede direktiv om nuklear sikkerhed skal afhjælpe disse mangler og styrke de vigtigste forpligtelser med hensyn til f.eks. tilsynsmyndighedens uafhængighed og samspillet med offentligheden. Det ændrede direktiv strækker sig også videre end kravene i direktivet fra 2009, idet der introduceres en fælles sikkerhedsmålsætning på EU-plan, som suppleres af en europæisk peerevalueringsmekanisme. Målet er at harmonisere EU's tilgang til nuklear sikkerhed. Gennemførelsen af det ændrede direktiv udgør således en ny udfordring for medlemsstaterne.

De næste nationale rapporter om gennemførelsen af direktivet skal forelægges Kommissionen senest den 22. juli 2020. Derefter følger Kommissionens rapport til Rådet og Parlamentet. Til den tid vil Kommissionen have modtaget og analyseret medlemsstaternes nationale bestemmelser om gennemførelsen af det ændrede direktiv.

Referencer

[1] Direktiv 2009/71/Euratom af 25. juni 2009 om EF-rammebestemmelser for nukleare anlægs nukleare sikkerhed (EUT L 172 af 2.7.2009, s. 18).

[2] Rådets direktiv 2014/87/Euratom af 8. juli 2014 om ændring af direktiv 2009/71/Euratom om EF-rammebestemmelser for nukleare anlægs nukleare sikkerhed (EUT L 219 af 25.7.2014, s. 42).

[3] ENSREG's retningslinjer om medlemsstaternes rapporter, som kræves i artikel 9, stk. 1, i Rådets direktiv 2009/71/Euratom af 25. juni 2009 om EF-rammebestemmelser for nukleare anlægs nukleare sikkerhed (HLG_p(2012-21)_108).

[4] Summary Report on the Sixth Review Meeting of the Contracting Parties to the Convention on Nuclear Safety, 24 March to 4 April 2014, Wien (CNS/6RM/2014/11_final).