EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2015.11.18.
COM(2015) 573 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

A nukleáris létesítmények nukleáris biztonsági közösségi keretrendszerének létrehozásáról szóló, 2009. június 25-i 2009/71/Euratom tanácsi irányelv végrehajtása

{SWD(2015) 244 final}

Tartalomjegyzék

1. BEVEZETÉS 3
1.1. A jelentés célja 3
1.2. A 2009/71/Euratom irányelv kihirdetése óta történt jelentősebb fejlemények 3
1.3. A jelentés szerkezete és általános megközelítés 4
2. A VÉGREHAJTÁS ÁTTEKINTÉSE A JOGI KERETRENDSZER ÉS A SZABÁLYOZÓ HATÓSÁG TEKINTETÉBEN 5
3. NUKLEÁRIS BIZTONSÁGI IRÁNYÍTÁS 6
3.1. Jogalkotási, szabályozási és szervezeti keretrendszer (4. cikk) 6
3.2. Hatáskörrel rendelkező szabályozó hatóság (5. cikk) 6
3.3. A nyilvánosság tájékoztatása (8. cikk) 7
3.4. A nemzeti keretrendszer nemzetközi szakértői értékelése (9. cikk (3) bekezdés) 7
3.5. Ajánlások a tagállamok számára és a Bizottság további cselekvései 9
4. NUKLEÁRIS LÉTESÍTMÉNYEK BIZTONSÁGA (6. ÉS 7. CIKK) 10
4.1. Az engedélyesek kötelezettségei (6. cikk) 10
4.2. Szaktudás és szakmai képességek a nukleáris biztonság terén (7. cikk) 11
4.3. Ajánlások a tagállamok számára és a Bizottság további cselekvései 13
5. KÖVETKEZTETÉS 15

1. BEVEZETÉS

1.1. A jelentés célja

A 2009/71/Euratom irányelv (nukleáris biztonsági irányelv) 9. cikkének (2) bekezdése szerint a Bizottság jelentést terjeszt elő az irányelv végrehajtása terén elért eredményekről. Az irányelv az Euratom Szerződés 2. cikkének (b) pontján és 30. cikkén alapuló másodlagos jogszabály.

Ez a jelentés a tagállamok által az irányelv 9. cikkének (1) bekezdése szerint készített nemzeti jelentéseken alapul, amely megköveteli, hogy első alkalommal legkésőbb 2014. július 22-ig jelentést nyújtsanak be a Bizottsághoz az irányelv végrehajtásáról[1]. A nemzeti jelentések bemutatják, hogy a tagállamok hogyan kezelik az irányelv célkitűzéseit, és ismertetik a nemzeti szinten alkalmazott megközelítéseket.

A nukleáris biztonsági irányelv elfogadása a Tanács által 2009. június 25-én jelentős lépés volt az európai nukleáris biztonságra vonatkozó közös jogi keretrendszer megvalósítása felé. Azt megelőzően a nukleáris biztonságra a nemzeti jogszabályok és a nemzetközi egyezmények voltak irányadók[2]. A meglévő rendszert egészítette ki az irányelv, amely kötelező jogi erővel ruházta fel az alapvető nemzetközi nukleáris biztonsági elveket.

Az irányelv célja a nukleáris biztonság folyamatos javításának fenntartása és előmozdítása. Előírja a tagállamok számára, hogy megfelelő nemzeti intézkedéseket hozzanak a magas szintű nukleáris biztonság érdekében, hogy megóvják a munkavállalókat és a lakosságot a nukleáris létesítményekből származó ionizáló sugárzásnak való kitettség veszélyeitől. Az irányelv a következőkre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz:

- nemzeti jogi keretrendszer létrehozása a polgári nukleáris létesítmények nukleáris biztonsága érdekében;
- a hatáskörrel rendelkező szabályozó hatóságok szervezete, feladatai és kötelezettségei;
- az engedélyesek kötelezettségei;
- a személyzet oktatása és képzése; és
- a nyilvánosság tájékoztatása.

Az irányelv 2009. július 22-én lépett hatályba. A tagállamoknak 2011. július 22-ig hatályba kellett léptetni azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek biztosítják az irányelvnek való megfelelést.

1.2. A 2009/71/Euratom irányelv kihirdetése óta történt jelentősebb fejlemények

Az elmúlt öt évben az EU szintjén jelentős lépéseket tettek a nukleáris biztonság javítása érdekében. Kétlépcsős megközelítés alkalmaztak: a nukleáris létesítmények súlyos biztonsági helyzetekkel szembeni ellenállási képességének tanúsítását, és a jogi keretrendszer megerősítését.

---

[1] A legtöbb ország az Európai Nukleáris Biztonsági Szabályozó Hatóságok Csoportjának (ENSREG) égisze alatt kidolgozott egységes szerkezetű végrehajtási jelentést alkalmazta, amit az irányelv (16) preambulumbekezdése ajánlott. Valamennyi tagállam benyújtotta a jelentését az irányelv 9. cikkének (1) bekezdésében előírtak szerint.

[2] Az irányelv legfontosabb rendelkezései a nukleáris biztonságról szóló azon 1994. évi egyezményben rögzített elveken nyugszanak, amelynek minden tagállam a részese.

A 2011-es fukushimai nukleáris balesetet követően az Európai Tanács felkérte a Bizottságot és az Európai Nukleáris Biztonsági Szabályozó Hatóságok Csoportot (ENSREG)[3], hogy újra értékeljék az EU 131 atomerőművi reaktorát. A Bizottság és az ENSREG „stressztesztet" végzett, amik eredményeként számos ajánlást tettek. Ezen ajánlások végrehajtását rendszeresen értékelik a nemzeti cselekvési tervek szakértői értékelésén keresztül.

Az Euratom nukleáris biztonsági jogi keretrendszer állam-és kormányfők által is szorgalmazott felülvizsgálata vezetett a 2009/71/Euratom irányelv jelentős módosítására vonatkozó bizottsági javaslathoz. A módosításokat a Tanács 2014. július 8-án fogadta el. A módosítások figyelembe veszik a nukleáris stressztesztekből levont tanulságokat, valamint a Nyugat-európai Nukleáris Szabályozó Hatóságok Szövetsége (WENRA)[4] és a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (NAÜ) biztonsági követelményeit. A módosított irányelvet 2015. augusztus 15-ig kell átültetni a nemzeti jogba. A módosítások:

- erősítik a nemzeti szabályozó hatóságok függetlenségét;
- magas szintű és az egész Unióra kiterjedő biztonsági célt vezetnek be a balesetek megelőzésére és a radioaktív kibocsátások elkerülésére;
- a konkrét biztonsági kérdések tekintetében európai szakértői értékelési rendszert hoznak létre hatévente;
- növelik a nukleáris biztonsági kérdések átláthatóságát a nyilvánosság tájékoztatása és bevonása útján; és
- elősegítik a hatékony nukleáris biztonsági kultúrát.

A tagállamok a végrehajtási jelentésüket 2014. július 22-ig voltak kötelesek megküldeni. Mivel a jelentések a módosítások elfogadását megelőző időszakra vonatkoznak, ez a jelentés az irányelv eredeti változatán alapul. Azonban annak érdekében, hogy ez a jelentés teljesebb képet adjon a jelenlegi Euratom nukleáris biztonsági jogi keretrendszer végrehajtásáról, a módosított irányelvre való hivatkozásokat tartalmaz, különösen, ha az eredeti változatból eredő kötelezettséget a módosított irányelv kiterjesztette.

1.3. A jelentés szerkezete és általános megközelítés

A jelentés célja, hogy teljes áttekintést adjon a Tanács és a Parlament számára az irányelv uniós végrehajtásának jelenlegi helyzetéről.

Az irányelv végrehajtására vonatkozó általános bevezetőt követően a jelentés a 3. fejezetben foglalkozik a nukleáris biztonsági irányítást érintő kérdésekkel, amikre az irányelv 4., 5. és 8. cikkei és 9. cikkének (3) bekezdése vonatkoznak. A 4. fejezet tárgya a nukleáris létesítmények biztonsága; a nukleáris biztonság műszaki és emberi szempontjaival foglalkozik, amit az irányelv 6. és 7. cikkei szabályoznak[5]. A nukleáris biztonság terén elért főbb eredményeket annyiban mutatjuk be, amennyiben megfelelnek az irányelv valamely rendelkezésének. Minden témánál beazonosítjuk az irányelv végrehajtásával kapcsolatos

[3] Független irányadó szakértői testület, amelyet az Európai Bizottság 2007-es határozatát követően hoztak létre.
Valamennyi uniós tagállam nemzeti nukleáris biztonsági, radioaktív hulladék-biztonsági vagy sugárzás-védelmi szabályozó hatóságának képviselőiből, valamint az Európai Bizottság képviselőiből áll. Az ENSREG segíti megalapozni a folyamatos fejlesztés feltételeit, és azt, hogy közös egyetértés alakuljon ki a nukleáris biztonságot és a radioaktív hulladékok kezelését érintő területeken.

[4] 18 európai ország nukleáris szabályozó testületéből álló szövetség. A vezető nukleáris biztonsági szabályozó hatóságok hálózataként működik, ahol tapasztalatot cserélnek és megvitatják a jelentős biztonsági kérdéseket.

[5] Az irányelv többi cikke nem ró kötelezettségeket a tagállamokra, és ezért ez a jelentés sem említi őket.

kihívásokat is. A jelentés ajánlásokat tesz a tagállamoknak ezekkel a kihívásokkal kapcsolatban, és megállapítja, hogy a Bizottság milyen helyesbítő intézkedéseket tett vagy tervez megtenni. A jelentés nem foglalkozik külön-külön a tagállamok helyzetével, hanem inkább a jellemző trendeket hangsúlyozza, így összpontosítva a jelentős problémákra és meghatározva a helyesbítő intézkedéseket. Mindazonáltal a kapcsolódó szakmai munkadokumentum tartalmaz egy rövid bemutatót az egyes tagállamok által az irányelv végrehajtása érdekében megtett lépésekről.

2. A VÉGREHAJTÁS ÁTTEKINTÉSE A JOGI KERETRENDSZER ÉS A SZABÁLYOZÓ HATÓSÁG TEKINTETÉBEN

Az irányelvben foglalt azon kötelezettségeket illetően, amelyek a nukleáris biztonságra vonatkozó jogi keretrendszer kialakítására, a szabályozó hatóság létrehozására, a megfelelő erőforrások elosztására és a rendszer nemzetközi szakértői értékelésének elvégzésére vonatkoznak, a jelentés megállapítja, hogy valamennyi tagállam megfelelő jogalkotási intézkedéseket fogadott el.

Ugyanakkor egyes tagállamoknak még gondoskodniuk kell arról, hogy szabályozásai hatóságaik adekvát forrásokkal rendelkezzenek.

Ami a szabályozási környezet nemzetközi szakértői értékeléseit illeti, 19 tagállam (beleértve valamennyi, atomerőművel rendelkező tagállamot) fogadta a NAÜ által koordinált Integrált Hatóság-felülvizsgálati Szolgálatot (IRRS) vagy tervezni annak fogadását 2015. végéig. Így 9 tagállam marad, amely még nem kért ilyen értékelést, jóllehet közülük 5 tervezi azt az elkövetkező években. Az irányelv követelménye szerint legalább tízévente kell kérni nemzetközi értékelést[6].

[6] A tízéves határidő minden egyes tagállam tekintetében az átültető intézkedések elfogadásának időpontjában kezdődik. Tekintettel arra, hogy az átültetés határideje 2011. július 22. volt, az értékelő missziót legkésőbb 2021. július 22-ig kell fogadni.

3. NUKLEÁRIS BIZTONSÁGI IRÁNYÍTÁS

Ma az EU rendelkezik a világon a legnagyobb számú atomerőművi reaktorral, és számos tagállam tervez beruházásokat ebben az ágazatban. A nukleáris energiát jelenleg is használó és a nukleáris programot indító tagállamoknak a következőkkel kell rendelkezniük:

- a nukleáris biztonságra vonatkozó jól szervezett jogalkotási, szabályozási és szervezeti keretrendszer, beleértve a hatáskörök egyértelmű megosztását;
- független, hatáskörrel rendelkező szabályozó hatóság, amit megfelelő hatáskörrel és erőforrásokkal ruháznak fel;
- a nyilvánosság tájékoztatására szolgáló hatékony eljárások, és
- az egész rendszer rendszeres szakértői értékelése.

3.1. Jogalkotási, szabályozási és szervezeti keretrendszer (4. cikk)

Valamennyi tagállam azt jelentette, hogy rendelkezik nemzeti jogalkotási, szabályozási és szervezeti keretrendszerrel az irányelvben foglalt tevékenységek elvégzésére (4. cikk (1) bekezdés). A nemzeti keretrendszereket, amelyek magukban foglalják a törvényeket és a végrehajtási rendeleteket, igen eltérő módon alakították ki az ország nukleáris profiljától és a nemzeti közigazgatási rendszertől függően. Például: néhány nukleáris kapacitással nem rendelkező ország az ilyen témákat az egészségügyre, a környezetvédelemre vagy a polgári védelemre vonatkozó általános jogszabályokkal kezeli.

Ugyanakkor a hatáskörrel rendelkező köztestületek közötti hatáskör-megosztás (engedélyek kiadása, felügyelet, bírságok kiszabása) bemutatása néhány nemzeti jelentésben nem teljesen világos. A hatáskörmegosztás függ a nemzeti jogrendszertől és gyakorlattól, de nyilván bonyolultabb, ha több közigazgatási szint létezik, vagy több szerv vesz részt a döntéshozatalban. Valóban fontos, hogy olyan esetekben, amikor több hatóság felel a nukleáris biztonságért, a mulasztások, a felesleges párhuzamosságok, valamint az egymásnak ellentmondó előírások elkerülése érdekében biztosított legyen az egyértelmű hatáskörmegosztás és a szabályozási feladatok hatékony összehangolása.

Az irányelv 4. cikkének (2) bekezdése előírja a tagállamok számára, hogy az üzemeltetési tapasztalatok, az üzemelő nukleáris létesítmények biztonsági elemzéséből levont tanulságok és a technológiai fejlődés és a biztonsági kutatás eredményeinek figyelembevételével biztosítsák a nemzeti rendszer fenntartását és javítását. Több nemzeti jelentés elmulasztja meghatározni, hogy ezeket az elemeket miként használják fel a nemzeti keretrendszer fenntartására és javítására.

3.2. Hatáskörrel rendelkező szabályozó hatóság (5. cikk)

Valamennyi tagállam azt jelentette, hogy létrehozott szabályozó hatóságot az irányelv hatálya alá tartozó tevékenységek felügyeletére (5. cikk (1) bekezdés).

E hatóságok jogi helyzete országonként eltérő. Néhány tagállamban a szabályozó hatóságok minisztériumi osztályok; más országokban szerkezetileg függetlenek a kormánytól. Más esetekben a kormányzati struktúrában és azon kívül elhelyezkedő hatóságok alkotnak rendszert.

Néhány országban a közelmúltban történt vagy jelenleg zajlik átszervezés. Az egyik megközelítés az, hogy a különböző minisztériumok alá rendelt szerveket összevonják egyetlen jogilag független hatóságba. Ezen a ponton az irányelv csak azt írja elő, hogy a szabályozó hatóságnak funkcionálisan el kell különülnie az atomenergia előmozdítása terén érdekelt bármely más szervtől vagy szervezettől (5. cikk (2) bekezdés).

Mindazonáltal az irányelv végrehajtása során kihívások jelentkeztek a szabályozó hatóság jogkörét illetően és az emberi és pénzügyi erőforrásaik tekintetében (5. cikk (3) bekezdés). A Bizottság álláspontja szerint az ilyen helyzetek veszélyeztethetik a szabályozó hatóság megkívánt függetlenségét. A nemzeti hatóságoknak különös figyelmet kell fordítaniuk erre a kérdésre.

A szabályozó hatóság sok esetben támaszkodik műszaki támogató szervezetre (TSO) az engedélyesek által benyújtott anyagok átvizsgálására és értékelésére. Azonban nem mindig teljesen egyértelmű, hogyan kezelik az összeférhetetlenségi kérdéseket a TSO-n belül, különösen, ha ők maguk is üzemeltetnek nukleáris létesítményt (például kutatóreaktort) vagy – legalábbis részben – valamilyen engedélyes részére dolgoznak.

3.3. A nyilvánosság tájékoztatása (8. cikk)

A tagállamok különböző módokon és különböző mértékben kezelik az átláthatóság kérdését. A leggyakoribb megoldások közé tartoznak a következők: az információ közzététele a szabályozó hatóság honlapján, sajtóközlemények, médiakapcsolatok és éves jelentések. Néhány ország jelezte, hogy a szabályozási döntéseket hivatalos lapban teszik közzé.

A következő típusú intézkedésekről számoltak be:

- a szabályozó hatóság kommunikációs stratégiát vagy politikát határozott meg;
- nukleáris válsághelyzetben különleges kommunikációs eszközöket alkalmaztak;
- ellenőrzési nyomon követési leveleket tettek közzé a szabályozó hatóság honlapján;
- átláthatósági konzultációs testületet hoztak létre, amely a parlamenti képviselőket, a civil társadalom képviselőit, az elismert szakembereket és az ipari és intézményi szereplőket fogja össze.

Az irányelv 8. cikkében előírt átláthatóságon túllépve néhány tagállam a nyilvánosság bevonásával végzett tevékenységekről számolt be, ami megfelel a módosított irányelvből eredő kötelezettségnek.

3.4. A nemzeti keretrendszer nemzetközi szakértői értékelése (9. cikk (3) bekezdés)

Az irányelv értelmében valamennyi tagállam köteles nemzetközi szakértői értékelő csoportot fogadni, mely legalább tízévente elvégzi az adott tagállam nemzeti keretrendszerének és hatáskörrel rendelkező szabályozó hatóságainak értékelését.

2015. végéig minden olyan EU tagállam, amelyben atomerőmű működik, az előírt tízéves időszakban fogad egy nemzetközi szakértői értékelő csoportot, amely értékeli a nukleáris biztonsággal és a sugárvédelemmel kapcsolatos nemzeti szabályozási infrastruktúrát. 2015-ig értékelő missziót fogad öt olyan tagállam is, amely nem termel atomenergiát. Egyes értékelések a nukleáris biztonság egészére kiterjednek, míg másoknak csökkentett volt a hatóköre.

Ez a táblázat azon nemzetközi szakértői értékeléseket (teljes vagy korlátozott hatályú missziók) ismerteti, amelyeket a tagállamokban az irányelv átültetési határidejének 2011-es lejárata óta végeztek.

	2011	2012	2013	2014	2015
Ausztria					
Belgium			Teljes hatályú misszió		
Bulgária			Teljes hatályú misszió		
Horvátország					Teljes hatályú misszió
Ciprus					
Cseh Köztársaság			Teljes hatályú misszió		
Dánia					
Észtország					
Finnország		Korlátozott hatályú misszió			
Franciaország				Teljes hatályú misszió	
Németország [7]					
Görögország		Korlátozott hatályú misszió			
Magyarország					Teljes hatályú misszió
Írország					Teljes hatályú misszió
Olaszország					
Lettország					
Litvánia					
Luxemburg					
Málta					Teljes hatályú misszió
Hollandia				Teljes hatályú misszió	
Lengyelország			Teljes hatályú misszió		
Portugália					
Románia	Teljes hatályú misszió				
Szlovákia		Teljes hatályú misszió			
Szlovénia	Teljes hatályú misszió				
Spanyolország[8]					

[7] Németország 2008-ban nemzetközi szakértői értékelő csoportot (IRRS-missziót), 2011-ben utánkövető missziót fogadott.

[8] Spanyolország 2008-ban nemzetközi szakértői értékelő csoportot (IRRS-missziót), 2011-ben utánkövető

Svédország		Teljes hatályú misszió			
Egyesült Királyság[9]					

A szakértői csoportok jelentéseit a tagállamok általában közzéteszik az interneten. Azonban nem minden tagállam jelentette a szakértői értékelések eredményét közvetlenül a Bizottságnak, annak ellenére, hogy ezt az irányelv 9. cikkének (3) bekezdése előírja. A Bizottság emlékeztette a tagállamokat ezirányú kötelezettségeikre. Mostanra a legtöbb jelentést benyújtották.

A folyamat támogatása érdekében a Bizottság 2011. és 2015. között 1,8 millió EUR-t biztosított a NAÜ Integrált Hatóság-felülvizsgálati Szolgálat (IRRS) missziós programjára. A Bizottság célja az volt, hogy segítse a tagállamokat az irányelv ezen követelményének teljesítésében. A Bizottság Közös Kutatóközpontjának személyzete megfigyelőként vett részt ezekben a missziókban. A Bizottság 2015. után is folytatja a támogatást.

Egyes tagállamok arról is beszámoltak, hogy megtörtént a létesítmények nemzetközi értékelése, bár ez túlmutat az irányelv hatályán. A NAÜ működő atomreaktorok biztonságának értékelését célzó OSART[10] misszióira évente több alkalommal kerül sor az EU-ban. A módosított irányelv szerint a szakértői értékelési kötelezettség kiterjed a műszaki kérdésekre az európai tematikus szakértői vélemények egy új rendszere révén. Az első ilyen 2017-ben indul.

3.5. Ajánlások a tagállamok számára és a Bizottság további cselekvései

A fentiekre tekintettel az Euratom Közösség tagjainak különös figyelmet kell fordítaniuk a következő kihívásokra:

- A tagállamoknak biztosítaniuk kell a hatáskörök egyértelmű megosztását és a koordinációt az érintett állami szervek között, különösen, ha a döntéshozatalban több közigazgatási szint vagy több testület vesz részt.

  A Bizottság különös figyelmet fog szentelni ennek a kérdésnek a módosított irányelv átültetésének nyomon követése során.

- A jogi keretrendszer kidolgozása során a tagállamoknak módszeresen figyelembe kell venniük az üzemeltetési tapasztalatokból és a technológia és a biztonsági kutatás fejlődéséből levont tanulságokat.

  Az ennek érdekében nemzeti szinten tett intézkedések kiegészítéseként a Bizottság szorosan figyelemmel kíséri e területen az új fejleményeket és előmozdítja a tagállamok közötti koordinációt.

- A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a hatáskörrel rendelkező szabályozó hatóságok szabályozói döntéshozataluk során ténylegesen függetlenek legyenek a jogtalan befolyásolástól, valamint rendelkezzenek a rájuk ruházott feladatok

missziót fogadott.

9 Az Egyesült Királyság 2006-ban és 2009-ben nemzetközi szakértői értékelő csoportot (IRRS-missziót), 2013-ban utánkövető missziót fogadott.

10 Az üzemeltetés biztonságát vizsgáló csoport (Operational Safety Review Team).

elvégzéséhez szükséges megfelelő eszközökkel és kompetenciákkal. E célból a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a szabályozó hatóság az ország aktuális nukleáris profiljával, a nukleáris fejlesztési projektekkel és leszerelési tervekkel arányban álló emberi és pénzügyi erőforrásokkal rendelkezzen. Ezen kívül védelmet kell biztosítaniuk a szabályozó hatóságok számára technikai támogatást nyújtó szervezetek lehetséges érdekellentétei ellen.

A Bizottság kiemelt figyelmet fog szentelni a szabályozó hatóság függetlenségének a módosított irányelv átültetésének nyomon követése során. Bátorítani fogja a tagállamok közötti hatékony együttműködést annak biztosítására, hogy a meglévő forrásokból hozzáadott érték keletkezzen.

- A tagállamok kötelesek rendszeresen jelentést tenni bármilyen nemzetközi szakértői értékelés eredményéről a tagállamok és a Bizottság felé, ahogy azt az irányelv 9. cikkének (3) bekezdése előírja.

  A Bizottság a jövőben rendszeres jelentést fog kérni a szóban forgó nemzetközi szakértői értékelések eredményéről.

- Valamennyi tagállam köteles fogadni a nemzetközi szakértői értékelési missziókat a jogi és szabályozási keretrendszer felülvizsgálata céljából, mivel az irányelv előírja, hogy ezeket a missziókat 10 évente kell teljesíteni. A tagállamoknak különösen azt kell fontolóra venniük, hogy „teljes hatályú" és ne „korlátozott hatályú" missziót fogadjanak, ahol az ország úgy dönt, hogy bizonyos kérdéseket mellőz.

  A Bizottság továbbra is ellenőrzi, hogy az ilyen értékelési missziókat a tagállamok megszervezik-e legalább tízévenként a Közösség és a NAÜ közötti egyetértési megállapodás keretében, és támogatja a NAÜ-t az uniós tagállamokban végzett IRRS-missziók programjának végrehajtásában.

4. NUKLEÁRIS LÉTESÍTMÉNYEK BIZTONSÁGA (6. ÉS 7. CIKK)

Ez a fejezet foglalkozik a tagállamok által a nukleáris biztonság két kiegészítő pillére, az emberi tényezőre és üzembiztonságra való összpontosítás érdekében tett lépésekkel. Bár az irányelv nem tartalmaz műszaki feltételeket a nukleáris létesítmények biztonságának biztosítása érdekében, mégis arra kötelezi a tagállamokat, hogy olyan nemzeti keretrendszert tartsanak fenn, amely meghatározza az engedélyesek alapvető kötelezettségeit az irányelvben meghatározottak szerint. Az ilyen rendelkezéseket kiegészítik a nukleáris biztonsági oktatásra és képzésre vonatkozó rendelkezések.

Több olyan ország esetében, ahol atomerőművek és más nukleáris létesítmények egyaránt működnek, a nemzeti jelentések középpontjában szinte csak az erőművek állnak. Nagyon kevés információ áll rendelkezésre az irányelv 3. cikkének hatálya alá tartozó más típusú létesítményekről.

4.1. Az engedélyesek kötelezettségei (6. cikk)

A nukleáris létesítményekkel rendelkező szinte valamennyi tagállam azt jelentette, hogy jogi szabályozásuk a nukleáris létesítmények nukleáris biztonságával kapcsolatos elsődleges felelősséget kifejezetten az engedélyeshez telepíti, és így felel meg a 6. cikk (1) bekezdésének. Azonban a vállalkozók és alvállalkozók ellenőrzése továbbra is kihívást jelent. Hogy megbirkózzanak ezzel a kérdéssel, egyes nemzeti rendszerek határt szabnak az

egymásra épülő vállalkozásoknak, például úgy, hogy egy adott feladatra legfeljebb két vállalkozót engedélyeznek. A módosított irányelv kifejezetten az engedélyeseket teszi felelőssé a vállalkozók és alvállalkozók tevékenységéért.

Minden tagállam, amelynek nukleáris létesítményei vannak, rendelkezik az azok rendszeres biztonsági értékelésére vonatkozó programmal a szabályozó hatóság felügyelete alatt (ahogy azt a 6. cikk (2) bekezdése előírja), jóllehet az ilyen értékelések módszertana országonként változó. A módosított irányelv értelmében az ilyen értékeléseket legalább 10 évenként kell elvégezni.

A tagállamok széles körben tettek jelentést a nukleáris balesetek enyhítésére és a vészhelyzeti intézkedésekre vonatkozó szabályokról (6. cikk (3) bekezdés). A vészhelyzeti eljárások azonban tagállamonként eltérőek, ami rávilágít a koordináció szükségességére. Egyes országok jogszabályai tartalmazzák a követelményt, hogy az atomerőművi engedélyesek erőmű-specifikus vészhelyzeti működési eljárásokat (EOP) és a súlyos balesetek kezelésére vonatkozó iránymutatásokat (SAMG) vezessenek be.

A nemzeti jelentések széles körben hivatkoznak a biztonsági és minőség-ellenőrzési eljárásokra összpontosító irányítási rendszerekre, amit az irányelv 6. cikkének (4) bekezdése ír elő. Néhány esetben a szabályozó hatóság éves ellenőrzési terve az engedélyes minőség-biztosítási vagy irányítási rendszerét célzó tervet irányoz elő.

A tagállamok arról számoltak be, hogy a gyakorlatban általában teljesül a 6. cikk (5) bekezdésében írt azon kötelezettség, hogy a nemzeti keretrendszer megköveteli az engedélyesektől, hogy megfelelő emberi és pénzügyi erőforrásokat biztosítsanak a kötelezettségeik ellátásához. A tagállamok azonban nem minden esetben jelentették azt, hogy ez a kötelezettség kifejezetten szerepel a jogszabályaikban. Továbbá nem mindig egyértelmű, hogy ezen pénzügyi erőforrások fedezik-e a létesítmény teljes élettartamát, beleértve a leszerelését is. Emellett nem rendezték azt a kérdést sem, hogyan lehet ellenőrizni, hogy az engedélyesek rendelkeznek-e megfelelő pénzügyi erőforrásokkal, például képes-e minden nukleáris szabályozó hatóság arra, hogy felmérje az engedélyes pénzügyi erőforrásait.

Összességében jelentős fejlődés tapasztalható a Fukushimát követő stressztesztek nek köszönhetően. Ezeket a fejlesztéseket a 2015. áprilisban a második európai szakértői értékelésre benyújtott nemzeti cselekvési tervek részletezik (lásd az alábbi 4.3. fejezetet). Mivel a nukleáris biztonságot csak folyamatos fejlesztéssel lehet biztosítani, a módosított irányelv alapján a jövőbeni nukleáris létesítményekre szigorúbb kötelezettségek vonatkoznak. Ezek közé tartozik az a követelmény, hogy a nukleáris létesítményeket úgy kell megtervezni, elhelyezni, megépíteni, üzembe helyezni, működtetni és leszerelni, hogy megelőzzék a baleseteket és enyhítsék az esetleges balesetek következményeit.

4.2. Szaktudás és szakmai képességek a nukleáris biztonság terén (7. cikk)

Amint az irányelv (19) preambulumbekezdése emlékeztet rá, az erőteljes biztonsági kultúra a nukleáris létesítmények biztonságos üzemeltetésének eléréséhez szükséges egyik alapvető biztonság-irányítási alapelv. Hasonlóképpen: a nukleáris biztonságról szóló egyezményben részes szerződő felek 2014. évi felülvizsgálati konferenciája elismerte, hogy a nukleáris és más nagy kockázattal járó ágazatokban a súlyos balesetek leggyakrabban szervezeti és emberi tényezők miatt történnek. A módosított irányelv határozottabban képviseli ezt a nézetet.

A nukleáris biztonság területén a szakértelemmel és szakmai képességekkel kapcsolatos felelősség mind a szabályozó hatóságot, mind az engedélyeseket terheli. Ennek értelmében

több szabályozó hatóság a „biztonsági kultúrát” már a saját jogán a nukleáris biztonsági felülvizsgálat egyik témájává tette. Ugyanígy több tagállamban kezdeményezések történtek a szabályozó hatóságok vagy a közüzemi vállalatok munkatársai megfelelő képzésének biztosítására vagy támogatására.

A tagállamok beszámoltak a nukleáris ágazatban a szakmai képességek és kompetenciák erősítése érdekében tett erőfeszítéseikről. Néhány ország részleteket közölt azokról az intézkedésekről, amelyekkel összekötötték a felsőoktatást és az ipart annak érdekében, hogy a nukleáris ágazatban biztosítsák az alapvető szakmai képességekre vonatkozó közös álláspontot és azt, hogy hogyan lehet kielégíteni a szakmai képességekre vonatkozó igényeket.

Azonban továbbra is kihívást jelent, hogy a legjobban képzett személyzetet vegyék fel a szabályozó hatósághoz és meg is tartsák őket ott. Bár számos tagállamban a személyzet egyes kategóriái esetében a fizetési szintek magasabbak lehetnek a magánszektorban, egyes szabályozó hatóságok képesek olyan szakmai előnyöket kínálni, amik ellensúlyozzák a jövedelmi különbséget.

Néhány példa a tagállamok által jelentett intézkedésekből, amelyeket a szakértelem és a szakmai képességek erősítése érdekében tettek:

- többéves stratégia kidolgozása a szakértelem és a szakmai képességek fejlesztésére, beleértve a biztonsági kultúrát;
- jogi rendelkezések elfogadása a nukleáris biztonság emberi, szervezeti és társadalmi vonatkozásairól;
- a szabályozó hatóság biztonsági mutatókat dolgozott ki annak mérésére, hogy a nukleáris biztonság szervezeti és emberi szempontjait hogyan veszik figyelembe;
- a szabályozó hatóság által végzett téma-specifikus vizsgálatok az engedélyesek minőségbiztosítási és irányítási rendszerére összpontosítva;
- a szabályozó hatóság által végzett ellenőrzések annak érdekében, hogy emberi tényezőket beépítsék a biztonsági szempontok közé a nukleáris létesítmények tervezése vagy átalakítása során;
- a képzés tekintetében:
    - karbantartási gyakorlóközpont létesítése, amely teljes- értékű berendezéseket és képzési modelleket foglal magában;
    - számítógép-alapú képzési rendszer a szabályozó hatóság számára;
    - a szabályozó hatóság szempontjából fontos tudományágakban a kompetencia értékelése, valamint kapcsolódó képzési és toborzási eljárások;
    - minden egyes új ellenőrre személyre szabott képzési programok, ahol az előrehaladást a vezető kíséri figyelemmel;
    - a fiatal ellenőrök közigazgatási jogkörének átmeneti korlátozása.

4.3. Ajánlások a tagállamok számára és a Bizottság további cselekvései

- A következő nemzeti végrehajtási jelentéseknek ki kell terjednie a módosított irányelv hatálya alá tartozó minden létesítményre, nemcsak az atomerőművekre. Ugyanígy, a tagállamoknak biztosítaniuk kell az irányelv megfelelő alkalmazását valamennyi ilyen nukleáris létesítményre.

  A Bizottság különleges figyelmet fordít arra, hogy a tagállamok az irányelvet a hatálya alá eső valamennyi nukleáris létesítményre alkalmazzák, valamint a megfelelő jelentéstételre.

- A tagállamoknak be kell fejezniük a nukleáris stressztesztekre vonatkozó ajánlások bevezetését a nukleáris létesítmények biztonságának javítása érdekében.

  A Bizottság az ENSREG támogatásával 2015. április 20. és 24. között megszervezte a 2. Nemzeti Cselekvési Terv Műhelyt a tagállamok által a stresszteszt intézkedéseik műszaki végrehajtása tekintetében elért előrehaladás szakértői értékelése céljából. A nukleáris programmal rendelkező tagállamok, továbbá más tagállamok (Ausztria, Horvátország, Dánia, Írország, Lengyelország) és EU-n kívüli országok (Örményország, Norvégia, Svájc, Tajvan, Ukrajna, USA) vettek részt ebben a műhelyben. E második műhelytalálkozó fókuszában különösen a végrehajtás terén elért előrehaladás értékelése állt, ideértve a kiegészítő intézkedéseket és az eredeti menetrenden eszközölt változtatásokat. Külön figyelmet szenteltek a javasolt változások technikai alapjainak, valamint a 2013-as műhely óta beazonosított és befejezett tanulmányok és elemzések vizsgálatának. A műhelytalálkozó résztvevői elismerték a nukleárislétesítmény-üzemeltetőknek és a szabályozó hatóságoknak a nemzeti cselekvési tervekben szereplő javító intézkedések teljes körű végrehajtása iránti erős és folyamatos elkötelezettségét, valamint azon intézkedések jelentős számát, amelyeket a nemzeti biztonsági szabályozó hatóságok felügyelete alatt már végrehajtottak. Ugyanakkor megállapították, hogy a végrehajtás státusza eltér az 1. Nemzeti Cselekvési Terv Műhely összefoglaló jelentésében[11] megállapított eredeti határidőktől, amelyek értelmében 2015–2018-ra és legkésőbb 2020-ra nagyobb módosításokat kell végrehajtani. Miközben számos nukleárislétesítmény-üzemeltető már csaknem befejezte a végrehajtást, és másoknak is világos menetrendjük van a cselekvések 2016-ig történő befejezésére, néhányuk bizonyos intézkedéseket elhalasztott 2020 utánra. A Bizottság úgy látja, hogy fel kellene gyorsítani a biztonsági felújítás végrehajtását. Az egyes részt vevő országoknak a nemzeti cselekvési terv végrehajtására vonatkozó helyzetjelentését rendszeres időközönként közzé kell tenni az átlátható nyomon követés érdekében, hogy azután a végrehajtásról végső jelentést lehessen közzétenni a 2017-ben hatályba lépő, a nukleáris biztonságról szóló új irányelvvel összhangban.

  A Bizottság továbbra is szorosan nyomon követi a stressztesztek eredményeit a gyakorlatban megvalósító nemzeti cselekvési tervek teljesítésében tett előrehaladást.

  Ezenkívül az energiaunió ütemtervével[12] összhangban a Bizottság egy nukleáris tájékoztató programot (PINC) szándékozik megjelentetni, hogy egyértelművé tegye a nukleáris területen végzendő új beruházásokra vonatkozó követelményeket, ideértve a jelenlegi nukleáris létesítmények biztonsági felfejlesztését is.

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

12 COM(2015) 80 final.

- A tagállamoknak figyelemmel kell kísérniük azt, hogy az engedélyesek miként vesznek igénybe vállalkozókat és alvállalkozókat, és ennek lehetséges biztonsági vonatkozásait. A tagállamoknak különös figyelmet kell szentelniük ennek a problémának a módosított irányelv átültetése során, amely kimondja, hogy az engedélyes elsődleges felelőssége magában foglalja a vállalkozók és alvállalkozók által végzett, a biztonságot esetlegesen befolyásoló tevékenységékért fennálló felelősséget is.

  A Bizottság különös figyelmet fog szentelni ennek a kérdésnek a módosított irányelv átültetésének nyomon követése során.

- A tagállamok által bevezetett nemzeti jogi keretrendszernek meg kell követelnie, hogy az engedélyesek jól képzett emberi és megfelelő pénzügyi erőforrásokat tartsanak fenn a létesítmények teljes életciklusa során.

  A Bizottság különös figyelmet fog szentelni ennek a kérdésnek a módosított irányelv átültetésének nyomon követése során.

  A Bizottság segítséget nyújt továbbá ahhoz, hogy a tagállamok megfeleljenek ennek a kötelezettségnek az Euratom fúziós képzési rendszerek (EFTS) bevezetése révén, ami egy egész életen át tartó tanulási és mobilitási program azzal a kifejezett céllal, hogy javítsa az engedélyesek személyzetének szakértelmét és szakmai képességét[13].

- A tagállamoknak jobban össze kell hangolniuk a vészhelyzeti készültségre és reagálásra vonatkozó nemzeti megközelítéseiket. Ezzel a kérdéssel a megfelelő nemzetközi fórumokon és a tagállamok közötti kétoldalú együttműködésekben foglalkoznak.

  A Bizottság ezzel a kérdéssel európai szinten az alapvető biztonsági előírások megállapításáról szóló irányelv[14] *vonatkozó rendelkezéseihez kapcsolódva foglalkozik, amely irányelvet 2018-ig kell átültetni a nemzeti jogba.*

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

[14] A Tanács 2013/59/Euratom irányelve (2013. december 5.) az ionizáló sugárzás miatti sugárterhelésből származó veszélyekkel szembeni védelmet szolgáló alapvető biztonsági előírások megállapításáról, valamint a 89/618/Euratom, a 90/641/Euratom, a 96/29/Euratom, a 97/43/Euratom és a 2003/122/Euratom irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 13., 2014.1.17., 1–73. o.).

5. KÖVETKEZTETÉS

A nemzeti jelentések áttekintése alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a 2009-es nukleáris biztonsági irányelvnek való megfelelés általában jó szintet ér el.

Az irányelv hatékony eszköznek bizonyult a nukleáris biztonság javításában, mivel a legtöbb tagállam arról számolt be, hogy már frissítette a jogrendszerét annak érdekében, hogy az irányelvet átültesse a nemzeti jogba.

Az irányelv alapvető célja, hogy a magas fokú biztonság eléréséhez megfelelő nemzeti rendelkezéseket biztosítson. A nemzeti jelentések általánosságban azt mutatják, hogy az EU-ban az ilyen rendelkezések a jogi keretrendszer és a szabályozó hatóság tekintetében léteznek. Bizonyos esetekben azonban nem biztos, hogy ezek a hatóságok megfelelő személyzettel és finanszírozással rendelkeznek. Szorgalmazni kell a tagállamok közötti együttműködést a meglévő források hatékony felhasználásának biztosítása érdekében, például az atomerőművek vagy új létesítmények hosszú távú üzemeltetésével kapcsolatos engedélyezési eljárások terén. Kisebb, hatáskörrel rendelkező szabályozó hatóságok számára különösen előnyös lenne az ilyen együttműködés.

Széles körben alkalmaztak nemzetközi összehasonlító értékelést (benchmarking): 2015 végéig a nemzetközi partnerek átvizsgálják az atomerőműveket üzemeltető valamennyi tagállam jogi és szervezeti keretrendszerét a NAÜ Integrált Hatóság-felülvizsgálati Szolgálat missziói keretében. A teljes hatályú missziót kell előnyben részesíteni a korlátozottal szemben.

Nagyrészt bevezetésre kerültek a nukleáris létesítményekre vonatkozó biztonsági intézkedések (a szabályozó hatóságok felügyelete alatt), ideértve azokat, amelyek a szaktudás és szakmai képességek fejlesztését célozzák. Ahol lehetséges, az atomerőművi engedélyesek általában erős szinergiákat alakítanak ki a reaktorok biztonsági szabályozásának, technológiájának és kultúrájának fejlesztését előmozdító nemzeti vagy nemzetközi kutatási és oktatási szervezetekkel.

A tagállamok többsége arról számolt be, hogy nemzeti rendelkezéseket állapítanak meg az engedélyesek emberi és pénzügyi erőforrásaira vonatkozóan, ugyanakkor tisztázni kell, hogy a szabályozó hatóság képes-e arra, hogy felmérje a szóban forgó erőforrások – különösen a pénzügyi erőforrások – megfelelőségét, valamint hogy sor kerül-e a kötelezettségek hatékony teljesítésére és kikényszerítésére. E tekintetben érdemes emlékeztetni az Euratom egyezmény 192. cikkére, amely a következőket mondja ki: „A Tagállamoknak minden olyan általános és különleges jellegű intézkedést meg kell hozniuk, amelyek e Szerződésből, illetőleg a Közösség intézményeinek irataiból eredő kötelezettségek végrehajtását biztosítják. A Tagállamoknak segíteniük kell ez utóbbit a feladatai teljesítésében.”

Miként azt a nukleáris stressztesztek és az irányelv tagállamok általi átültetésének kezdeti ellenőrzése megerősítette, az országok között különbségek vannak a biztonsági kérdések azonosítását és kezelését illetően. Ennek oka részben az, hogy a 2009-es irányelv csak általános elveket tartalmazott, ami némi mozgásteret hagyott a tagállamok számára a végrehajtásuk tekintetében, és nem írt elő néhány fontos követelményt. A módosított nukleáris biztonsági irányelv orvosolja ezen hiányosságokat, megerősítve bizonyos fontos kötelezettségeket, például a szabályozó hatóság függetlenségére és a nyilvánossággal való párbeszédre vonatkozókat. A módosított irányelv azzal is túlmutat a 2009-es irányelv követelményein, hogy közös uniós biztonsági célkitűzést vezet be, amit kiegészít egy európai szakértői értékelési mechanizmus a nukleáris biztonságra vonatkozó uniós megközelítés

harmonizálása céljából. Ennek eredményeként a módosított irányelv átültetése új kihívást jelent a tagállamok számára.

Az irányelv végrehajtására vonatkozó következő nemzeti jelentéseket 2020. július 22-ig kell eljuttatni a Bizottsághoz. Ezt követi majd a Bizottság jelentése a Tanács és a Parlament számára. Addigra a Bizottság kézhez kapja és elemzi a tagállamok által a módosított irányelv átültetésére alkotott jogszabályokat.

Hivatkozások

[1] A Tanács 2009/71/Euratom irányelve (2009. június 25.) a nukleáris létesítmények nukleáris biztonsági közösségi keretrendszerének létrehozásáról (HL L 172., 2009.7.2., 18. o.).

[2] A Tanács 2014/87/Euratom irányelve (2014. július 8.) a nukleáris létesítmények nukleáris biztonsági közösségi keretrendszerének létrehozásáról szóló 2009/71/Euratom irányelv módosításáról (HL L 219., 2009.7.2., 42. o.).

[3] ENSREG iránymutatás a Tanács nukleáris létesítmények nukleáris biztonsági közösségi keretrendszerének létrehozásáról szóló 2009/71/Euratom irányelve (2009. június 25.) által előírt tagállami jelentésekről (HLG_p(2012-21)_108).

[4] Összefoglaló jelentés a nukleáris biztonságról szóló egyezmény szerződő feleinek hatodik felülvizsgálati konferenciájáról. Bécs, 2014. március 24-április 4. (CNS/6RM/2014/11_final).