EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 18.11.2015
COM(2015) 573 final

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

nõukogu 25. juuni 2009. aasta direktiivi 2009/71/Euratom (millega luuakse tuumaseadmete tuumaohutust käsitlev ühenduse raamistik) rakendamise kohta

{SWD(2015) 244 final}

Sisukord

1. SISSEJUHATUS ... 3
1.1. Aruande eesmärk ... 3
1.2. Olulised arengud pärast direktiiv 2009/71/EURATOM avaldamist ... 3
1.3. Aruande struktuur ja üldine lähenemisviis ... 4
2. ÜLEVAADE RAKENDAMISEST SEOSES ÕIGUSRAAMISTIKU JA REGULEERIVA ASUTUSEGA ... 5
3. TUUMAOHUTUSE JUHTIMINE ... 6
3.1. Õiguslik, reguleeriv ja organisatsiooniline raamistik (artikkel 4) ... 6
3.2. Pädev reguleeriv asutus (artikkel 5) ... 6
3.3. Üldsuse teavitamine (artikkel 8) ... 7
3.4. Siseriikliku raamistiku rahvusvaheliste vastastikuste eksperdihinnangute korraldamine (artikli 9 lõige 3) ... 7
3.5. Soovitused liikmesriikidele ja komisjoni edasine tegevus ... 9
4. TUUMASEADMETE OHUTUS (ARTIKLID 6 JA 7) ... 10
4.1. Loa omajate kohustused (artikkel 6) ... 10
4.2. Tuumaohutusalased erialateadmised ja oskused (artikkel 7) ... 11
4.3. Soovitused liikmesriikidele ja komisjoni edasine tegevus ... 12
5. KOKKUVÕTE ... 15

1. SISSEJUHATUS

1.1. Aruande eesmärk

Direktiivi 2009/71/EURATOM (tuumaohutuse direktiiv) artikli 9 lõike 2 kohaselt peab komisjon esitama aruande direktiivi rakendamisel saavutatud edu kohta. Kõnealune direktiiv on Euratomi asutamislepingu artikli 2 punktist b ja artiklist 30 tulenev teisene õigusakt.

Käesolev aruanne põhineb aruannetel, mille liikmesriigid on esitanud vastavalt direktiivi artikli 9 lõikele 1, mille kohaselt pidid liikmesriigid esitama komisjonile esimese aruande kõnealuse direktiivi rakendamise kohta 22. juuliks 2014[1]. Liikmesriikide aruannetes selgitatakse, mida liikmesriigid direktiivi eesmärkide saavutamiseks teevad ning kirjeldatakse riigi tasandil rakendatavat lähenemisviisi.

Nõukogu 25. juunil 2009 vastu võetud tuumaohutuse direktiiv oli oluline samm tuumaohutust käsitleva ühtse õigusraamistiku kehtestamiseks Euroopas. Varem reguleeriti tuumaohutust siseriiklike õigusaktide ja rahvusvaheliste konventsioonidega[2]. Kehtivat süsteemi täiendati tuumaohutuse direktiiviga, millega anti siduv õigusjõud peamistele rahvusvahelise tuumaohutuse põhimõtetele.

Direktiivi eesmärk on säilitada tuumaohutust ja edendada selle jätkuvat suurendamist. Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid kehtestama kõrgetasemelise tuumaohutuse asjakohase siseriikliku korra töötajate ja muu elanikkonna kaitseks ohtude eest, mis tulenevad kokkupuutest tuumaseadmete ioniseeriva kiirgusega. Direktiiv sisaldab sätteid, milles käsitletakse järgmisi olulisi teemasid:

- siseriikliku õigusraamistiku kehtestamine tsiviilotstarbeliste tuumaseadmete tuumaohutuse tagamiseks;
- pädevate reguleerivate asutuste korraldus, ülesanded ja vastutusalad;
- loa omajate kohustused;
- töötajate haridus ja koolitus ning
- teabe esitamine üldsusele.

Direktiiv jõustus 22. juulil 2009. Liikmesriigid pidi oma õigus- ja haldusnormid direktiiviga kooskõlla viima 22. juuliks 2011.

1.2. Olulised arengud pärast direktiiv 2009/71/EURATOM avaldamist

Viimase viie aasta jooksul on ELi tasandil võetud olulisi meetmeid tuumaohutuse suurendamiseks. Ohutuse edendamisele on lähenetud kahest suunast: kontrollitud on tuumaseadmete vastupanuvõimet ohutusalastele vahejuhtumitele ning tugevdatud on õigusraamistikku.

Pärast 2011. aasta Fukushima tuumakatastroofi palus Euroopa Ülemkogu komisjonil ja Euroopa tuumaohutuse töörühmal (ENSREG)[3] ELi tuumaelektrijaamade 131 reaktorit uuesti

---

[1] Enamik riike järgis aruande koostamisel Euroopa tuumaohutuse töörühma (ENSREG) egiidi all välja töötatud rakendamisaruannete ühtlustatud struktuuri, nagu on soovitatud direktiivi põhjenduses 16. Kõik liikmesriigid esitasid oma aruanded kooskõlas direktiivi artikli 9 lõikes 1 sätestatud korraga.

[2] Direktiivi põhisätted lähtuvad põhimõtetest, mis sätestati 1994. aasta tuumaohutuse konventsioonis, mille osalised on kõik liikmesriigid.

[3] 2007. aastal Euroopa Komisjoni otsuse alusel loodud sõltumatu autoriteetine eksperdiasutus. See koosneb kõikide ELi liikmesriikide tuumaohutuse, radioaktiivsete jäätmete ohutuse või kiirguskaitse

hinnata. Komisjon ja ENSREG korraldasid vastupidavustestid, mille tulemusena koostati rida soovitusi. Nende soovituste rakendamist kontrollitakse korrapäraselt riiklike tegevuskavade vastastikuse hindamise kaudu.

Riigipeade ja valitsusjuhtide poolt samuti nõutud Euratomi tuumaohutuse õigusraamistiku läbivaatamise tulemusena koostati komisjoni ettepanek oluliste muudatuste tegemiseks direktiivis 2009/71/EURATOM. Nõukogu võttis ettepaneku vastu 8. juulil 2014. Muudatuste koostamisel võeti arvesse vastupidavustestide tulemusena kogutud teavet ning Lääne-Euroopa tuumaohutust reguleerivate asutuste ühenduse[4] ja Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri (IAEA) ohutusnõudeid. Muudetud direktiiv tuleb liikmesriikide õigusesse üle võtta hiljemalt 15. augustiks 2017. Tehtud on järgmised muudatused:

- edendatakse riiklike reguleerivate asutuste sõltumatust;
- kehtestatakse kõrgetasemeline kogu ELi hõlmav ohutuseesmärk, et ennetada õnnetusi ja vältida radioaktiivseid heiteid;
- luuakse Euroopa süsteem, mille raames tehakse iga kuue aasta järel konkreetsete ohutusküsimuste kohta vastastikused eksperdihindamised;
- suurendatakse läbipaistvust tuumaohutuse küsimustes üldsuse teavitamise ja kaasamise teel ning
- edendatakse tõhusa tuumaohutuse kultuuri.

Liikmesriigid pidid esitama oma rakendamisaruanded 22. juuliks 2014. Kuna aruanded hõlmavad aega enne muudatuste vastuvõtmist, põhineb käesolev aruanne direktiivi esialgsel versioonil. Euratomi praeguse tuumaohutuse õigusraamistiku rakendamisest täielikuma ülevaate andmiseks võib aga aruandes esineda viiteid muudetud direktiivile, eelkõige kui esialgsest versioonist tulenevat kohustust on muudetud direktiivis laiendatud.

1.3. Aruande struktuur ja üldine lähenemisviis

Aruande eesmärk on anda nõukogule ja parlamendile täielik ülevaade direktiivi rakendamise hetkeseisust kogu ELis.

Pärast üldist ülevaadet direktiivi rakendamisest käsitletakse aruande 3. punktis tuumaohutuse juhtimise küsimusi, mis vastavad direktiivi artiklitele 4, 5 ja 8 ning artikli 9 lõikele 3. 4. punkt on pühendatud tuumaseadmete ohutusele ja selles käsitletakse tuumaohutuse tehnilisi ja inimestega seotud aspekte, mis on hõlmatud direktiivi artiklitega 6 ja 7[5]. Tutvustatakse tuumaohutuse valdkonna peamisi saavutusi, mis vastavad mõnele direktiivi sättele. Iga teema puhul märgitakse ära direktiivi rakendamisega seotud probleemid. Aruandes jagatakse liikmesriikidele kõnealuste probleemidega seotud soovitusi ja antakse teada, milliseid parandusmeetmeid komisjon on võtnud või kavatseb võtta. Käesolev aruanne ei käsitle olukorda liikmesriigiti, vaid on pigem pühendatud valitsevate suundumuste esiletõstmisele, ning keskendub seega olulisematele probleemidele ja parandusmeetmete kindlakstegemisele.

---

reguleerivatest asutustest ning Euroopa Komisjoni esindajatest. ENSREG aitab luua tingimused tuumaohutuse jätkuvaks suurendamiseks ning ühisele arusaamisele jõudmiseks tuumaohutuse ja radioaktiivsete jäätmete käitlemise alal.

[4] Euroopa 18 riigi tuumaohutust reguleerivast asutusest koosnev ühendus. Kõnealune ühendus toimib võrguna, mille vahendusel tuumaohutuse reguleerimise valdkonna juhtivad asutused vahetavad kogemusi ja arutavad olulisi ohutusküsimusi.

[5] Direktiivi muude artiklitega ei kehtestata liikmesriikidele kohustusi ning seega ei käsitleta neid käesolevas aruandes.

Siiski on lisatud komisjoni talituste töödokumendis esitatud lühike ülevaade meetmetest, mida iga liikmesriik on võtnud direktiivi rakendamiseks.

2. ÜLEVAADE RAKENDAMISEST SEOSES ÕIGUSRAAMISTIKU JA REGULEERIVA ASUTUSEGA

Seoses direktiivist tulenevate kohustustega, milleks on tuumaohutuse õigusraamistiku kehtestamine, reguleeriva asutuse loomine, asjakohaste vahendite eraldamine ja süsteemi rahvusvaheliste vastastikuste eksperdihinnangute korraldamine, on teatatud, et kõik liikmesriigid on võtnud vastu asjakohased õiguslikud meetmed.

Samas on teatavatel liikmesriikidel vaja tagada reguleeriva asutuse ligipääs piisavatele vahenditele.

Regulatiivse infrastruktuuri rahvusvaheliste vastastikuste eksperdihinnangutega seoses on 19 liikmesriiki (sealhulgas kõik tuumaelektrijaamadega liikmesriigid) korraldanud IAEA koordineeritud integreeritud järelevalvetalituse kontrolli (IRRS) või kavatsevad sellise kontrolli korraldada 2015. aasta lõpuks. Seega ei ole kõnealust kontrolli korraldatud üheksas liikmesriigis, kuigi viies neist on kavas see lähiaastatel korraldada; direktiivi nõuete kohaselt tuleb kontroll teostada vähemalt kord iga kümne aasta jooksul[6].

[6] Kümneaastane tähtaeg peaks iga liikmesriigi jaoks algama ülevõtmismeetmete vastuvõtmise kuupäevast. Arvestades, et ülevõtmise tähtaeg oli 22. juuli 2011, peaks kontrollkäik olema korraldatud hiljemalt 22. juuliks 2021.

3. TUUMAOHUTUSE JUHTIMINE

ELis on tänase seisuga kõige rohkem tuumareaktoreid maailmas ja mitu liikmesriiki kavatseb sellesse valdkonda investeerida. Juba praegu tuumaenergiat kasutavatel ja tuumaprogrammi käivitamist kavandavatel liikmesriikidel peavad olema:

- hästi korraldatud õiguslik, reguleeriv ja organisatsiooniline raamistik tuumaohutuse tagamiseks, sealhulgas selge ülesannete jaotus;
- sõltumatu pädev reguleeriv asutus, kellel on piisavad volitused ja vahendid;
- tõhus üldsuse teavitamise kord ning
- võimekus teostada korrapäraselt kogu süsteemi vastastikuseid eksperdihinnanguid.

3.1. Õiguslik, reguleeriv ja organisatsiooniline raamistik (artikkel 4)

Kõik liikmesriigid teatasid, et nad on direktiivis (artikli 4 lõige 1) sätestatud ülesannete täitmiseks kehtestanud siseriikliku õigusliku, reguleeriva ja organisatsioonilise raamistiku. Seadusi ja rakendusmäärusi hõlmavate siseriiklike raamistike väljatöötamine on arenenud väga erinevalt, sõltuvalt riigi profiilist tuumavaldkonnas ja tema haldussüsteemist. Näiteks on mõned liikmesriigid, kes ei ole tuumariigid, käsitlenud asjaomaseid teemasid üldistes tervise, keskkonna ja kodanikukaitse valdkonna õigusaktides.

Siiski ei ole mõnede liikmesriikide aruannetes pädevate riigiasutuste vahelist ülesannete (lubade väljaandmine, järelevalve, karistuste määramine) jaotust piisavalt selgelt kirjeldatud. Kuigi ülesannete jagunemine sõltub liikmesriikide õigussüsteemidest ja -tavadest, on see keerukam, kui otsustamisprotsessi on kaasatud mitu haldustaset või mitu asutust. Olukorras, kus tuumaohutusega seotud ülesannete täitmise eest vastutab mitu ametiasutust, on oluline tagada vastutuse selge jagunemine ja reguleerivate toimingute tõhus koordineerimine, et vältida tegevusetust või tarbetut dubleerimist ning vastuolu nõuete vahel.

Direktiivi artikli 4 lõike 2 kohaselt peavad liikmesriigid tagama siseriiklikku raamistiku säilitamise ja täiustamise, võttes arvesse käitamiskogemusi, tuumaseadmete käitamise ohutusanalüüside andmeid, tehnoloogia arengut ja ohutusuuringute tulemusi. Mitme liikmesriigi aruandes ei märgita, kuidas eelnimetatud elemente kasutatakse siseriikliku raamistiku säilitamiseks ja täiustamiseks.

3.2. Pädev reguleeriv asutus (artikkel 5)

Kõik liikmesriigid teatasid, et nad on asutanud direktiivis (artikli 5 lõige 1) sätestatud tegevuse kontrollimise eest vastutava pädeva reguleeriva asutuse.

Nende asutuste õiguslik seisund on riigiti erinev. Mõnes liikmesriigis on reguleeriv asutus ministeeriumi osakond, kuid samuti võivad sellised asutused olla valitsusest struktuuriliselt sõltumatud. Teistel juhtudel on tegemist nii valitsusstruktuuri kuuluvate kui ka sellest väljapoole jäävate asutuste süsteemiga.

Mõnedes riikides on ümberkorraldused toimunud hiljuti või toimuvad need praegu. Üks lähenemisviis on koondada mitme ministeeriumi alluvuses tegutsenud asutused üheks juriidiliselt iseseisvaks asutuseks. Direktiiviga on ette nähtud vaid see, et reguleeriv asutus

peab olema funktsionaalselt eraldatud mis tahes muust tuumaenergia edendamisega tegelevast asutusest või organisatsioonist (artikli 5 lõige 2).

Siiski on kindlaks tehtud probleeme direktiivi rakendamisel seoses reguleeriva asutuse seaduslike volituste ning inim- ja finantsressurssidega (artikli 5 lõige 3). Komisjoni hinnangul võib selline olukord ohustada reguleeriva asutuse nõuetekohast sõltumatust. Riikide ametiasutused peavad sellele küsimusele erilist tähelepanu pöörama.

Paljudel juhtudel kontrollib ja hindab reguleeriva asutuse nimel loa omajate esitatud toimikuid tehnilist tuge pakkuv organisatsioon. Siiski ei ole alati päris selge, kuidas tehnilist tuge pakkuvates organisatsioonides välditakse huvide konflikte, eriti kui sellised organisatsioonid on ise tuumarajatiste (nt uurimisreaktorite) käitajad või töötavad vähemalt osaliselt loa omajate huvides.

3.3. Üldsuse teavitamine (artikkel 8)

Liikmesriigid rakendavad läbipaistvuse tagamisel erineva mastaabiga lähenemisviise. Kõige levinum on teabe levitamine reguleeriva asutuse veebisaidi, pressiteadete, meediakanalitega suhtlemise ja aastaaruannete kaudu. Mõned riigid teatasid, et reguleerivad otsused avaldatakse riigi ametlikus väljaandes.

Teatatud on järgmist laadi tegevusest:

- reguleeriv asutus määras kindlaks teavitusstrateegia või -poliitika;
- nähti ette konkreetsete kommunikatsioonivahendite kasutamine tuumakriisi olukorras;
- kirjad ülevaatuse järelmeetmete kohta avaldati reguleeriva asutuse veebisaidil;
- asutati läbipaistvuse alal nõuandev organ, kuhu kuuluvad parlamendisaadikud, kodanikuühiskonna esindajad, tunnustatud eksperdid ning tööstuse ja institutsioonide sidusrühmade esindajad.

Mõned liikmesriigid teatasid direktiivi artiklis 8 sätestatud läbipaistvuskohustuse ulatust ületavast üldsuse kaasamisest, mis vastab muudetud direktiivi kohasele kohustusele.

3.4. Siseriikliku raamistiku rahvusvaheliste vastastikuste eksperdihinnangute korraldamine (artikli 9 lõige 3)

Direktiivi kohaselt on kõik liikmesriigid kohustatud kord kümne aasta jooksul korraldama oma siseriikliku raamistiku ja pädevate reguleerivate asutuste kontrollimise rahvusvaheliste ekspertide poolt.

2015. aasta lõpuks on kõikides tuumaelektrijaamasid käitavates ELi liikmesriikides nõutava kümneaastase ajavahemiku jooksul korraldatud rahvusvahelise töörühma teostatud vastastikune eksperdihinnang tuumaohutuse ja kiirguskaitse siseriikliku regulatiivse infrastruktuuri kohta. 2015. aastaks on kontrollkäik toimunud ka viies liikmesriigis, kus tuumaenergiat ei toodeta. Mõned hindamised on hõlmanud kogu tuumaohutuse valdkonda, samas kui teised on olnud väiksema ulatusega.

Käesolevas tabelis on esitatud kõik pärast 2011. aastal möödunud direktiivi ülevõtmise tähtaega liikmesriikides teostatud rahvusvahelised vastastikused eksperdihinnangud (täieulatuslikud või piiratud ulatusega kontrollkäigud).

	2011	2012	2013	2014	2015
Austria					
Belgia			Täieulatuslik kontrollkäik		
Bulgaaria			Täieulatuslik kontrollkäik		
Horvaatia					Täieulatuslik kontrollkäik
Küpros					
Tšehhi Vabariik			Täieulatuslik kontrollkäik		
Taani					
Eesti					
Soome		Piiratud ulatusega kontrollkäik			
Prantsusmaa				Täieulatuslik kontrollkäik	
Saksamaa[7]					
Kreeka		Piiratud ulatusega kontrollkäik			
Ungari					Täieulatuslik kontrollkäik
Iirimaa					Täieulatuslik kontrollkäik
Itaalia					
Läti					
Leedu					
Luksemburg					
Malta					Täieulatuslik kontrollkäik
Madalmaad				Täieulatuslik kontrollkäik	
Poola			Täieulatuslik kontrollkäik		
Portugal					
Rumeenia	Täieulatuslik kontrollkäik				
Slovaki Vabariik		Täieulatuslik kontrollkäik			
Sloveenia	Täieulatuslik kontrollkäik				
Hispaania[8]					
Rootsi		Täieulatuslik kontrollkäik			
Ühendkuningriik[9]					

[7] Saksamaal korraldati rahvusvaheline vastastikune eksperdihinnang (koordineeritud integreeritud järelevalvetalituse kontrollkäik) 2008. aastal ja järelkontrollkäik 2011. aastal.

[8] Hispaanias korraldati rahvusvaheline vastastikune eksperdihinnang (koordineeritud integreeritud järelevalvetalituse kontrollkäik) 2008. aastal ja järelkontrollkäik 2011. aastal.

Üldiselt on liikmesriigid eksperdirühmade aruanded veebis avaldanud. Siiski ei ole kõik liikmesriigid vastastikuse eksperdihinnangu tulemuste kohta otse komisjonile süstemaatiliselt aru andnud, kuigi see on ette nähtud direktiivi artikli 9 lõikega 3. Komisjon tuletas liikmesriikidele meelde nende kohustusi kõnealuses valdkonnas. Enamik aruandeid on nüüdseks komisjonile esitatud.

Eksperdihinnangute korraldamiseks toetas komisjon IAEA koordineeritud integreeritud järelevalvetalituse kontrollkäike aastatel 2011–2015 1,8 miljoni euroga. Komisjoni eesmärk oli aidata liikmesriikidel täita direktiivi kõnealust nõuet. Kontrollkäikudel osalesid vaatlejatena Euroopa Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskuse töötajad. Komisjon jätkab abi osutamist ka pärast 2015. aastat.

Mõned liikmesriigid teatasid samuti, et nad olid korraldanud tuumaseadmete rahvusvahelisi hindamisi, kuigi see ei kuulu direktiivi kohaldamisalasse. IAEA OSARTi[10] kontrollkäigud töötavate tuumareaktorite hindamiseks toimuvad ELis mitu korda aastas. Muudetud direktiivi kohaselt laiendatakse vastastikuse eksperdihinnangu kohustust uue süsteemi kaudu, mis hõlmab Euroopas korraldatavaid temaatilisi vastastikuseid hindamisi. Esimene selline hindamine algab 2017. aastal.

3.5. Soovitused liikmesriikidele ja komisjoni edasine tegevus

Eespool toodut silmas pidades peaksid Euratomi ühenduse liikmed erilist tähelepanu pöörama järgmistele ülesannetele.

- Liikmesriigid peaksid tagama asjaomaste riiklike asutuste vahel selge ülesannete jaotuse ja koordineerimise, eelkõige juhul, kui otsustamisprotsessi on kaasatud eri haldustasandid või eri asutused.

  Komisjon pöörab sellele küsimusele erilist tähelepanu muudetud direktiivi ülevõtmist jälgides.

- Õigusliku raamistiku väljatöötamisel peaksid liikmesriigid võtma süstemaatiliselt arvesse käitamiskogemustel, tehnika arengul ja ohutusalastel uuringutel põhinevaid õppetunde.

  Liikmesriikide tasandil selle eesmärgi saavutamiseks võetud meetmete täiendamiseks jälgib komisjon hoolikalt uusi arenguid kõnealuses valdkonnas ja täiustab liikmesriikide vahelist koordineerimist.

- Liikmesriigid peaksid tagama oma pädevatele reguleerivate asutuste sõltumatuse lubamatust mõjutamisest regulatiivsete otsuste tegemisel ning kindlustama, et kõnealustel asutustel on asjakohased vahendid ja pädevus neile antud ülesannete nõuetekohaseks täitmiseks. Sel eesmärgil peaksid liikmesriigid tagama, et reguleerival asutusel oleks inim- ja finantsressursid, mis vastaksid riigi profiilile tuumavaldkonnas, tuumaenergia arendusprojektidele ning dekomisjoneerimiskavadele. Lisaks tuleks

---

[9] Ühendkuningriik on võimaldanud korraldada moodulipõhise rahvusvahelise vastastikuse eksperdihinnangu (koordineeritud integreeritud järelevalvetalituse kontrollkäigu) 2006. ja 2009. aastal ning järelkontrollkäigu 2013. aastal.

[10] Käitamisohutuse hindamise töörühm.

vältida võimalikku huvide konflikti reguleerivatele asutustele tehnilist tuge pakkuvates organisatsioonides.

Komisjon pöörab muudetud direktiivi ülevõtmist jälgides erilist tähelepanu reguleeriva asutuse sõltumatusele. Soodustatakse liikmesriikide vahelist tõhusat koostööd, et tagada lisaväärtuse saamine olemasolevatest vahenditest.

- Liikmesriigid peaksid esitama liikmesriikidele ja komisjonile süstemaatiliselt aruandeid mis tahes rahvusvaheliste vastastikuste eksperdihinnangute kohta, nagu on nõutud direktiivi artikli 9 lõikes 3.

  Komisjon nõuab, et liikmesriigid esitaksid tulevikus süstemaatiliselt teavet rahvusvaheliste vastastikuste eksperdihinnangute tulemuste kohta.

- Kõik liikmesriigid peaksid korraldama oma õigusliku ja regulatiivse raamistiku kontrollimise rahvusvaheliste ekspertide poolt, sest direktiiviga on ette nähtud rahvusvaheliste ekspertide kontrollkäikude sooritamine kord kümne aasta jooksul. Liikmesriigid peaksid eelistama täieulatuslike kontrollkäikude korraldamist piiratud ulatusega kontrollkäikudele, mille puhul on riik otsustanud teatavad küsimused kontrolli alt välja jätta.

  Komisjon kontrollib jätkuvalt, et selliseid kontrollkäike liikmesriikidesse korraldataks vähemalt iga kümne aasta tagant vastavalt ühenduse ja IAEA vahelisele vastastikuse mõistmise memorandumile ning toetab IAEAd ELi liikmesriikides korraldatavate koordineeritud integreeritud järelevalvetalituse kontrollkäikude programmi elluviimisel.

4. TUUMASEADMETE OHUTUS (ARTIKLID 6 JA 7)

Käesolevas punktis käsitletakse meetmeid, mida liikmesriigid on võtnud seoses tuumaohutuse kahe teineteist täiendava alustalaga, milleks on inimtegur ja tehniline ohutus. Kuigi kõnealune direktiiv ei hõlma tuumarajatiste ohutuse tagamise tehnilisi kriteeriumeid, nähakse sellega ette, et liikmesriigid peavad alal hoidma riiklikku raamistikku, milles on sätestatud loa omajate peamised kohustused, nagu need on kindlaks määratud direktiivis. Kõnealuseid sätteid täiendavad tuumaohutuse alase hariduse ja koolitusega seotud sätted.

Mitmes riigi puhul, kus käitatakse nii tuumaelektrijaamasid kui ka muid tuumaseadmeid, keskendutakse liikmesriigi aruandes peaaegu eranditult tuumaelektrijaamadele. Väga vähe on teavet muude tuumaseadmete kohta, mida on käsitletud direktiivi artiklis 3.

4.1. Loa omajate kohustused (artikkel 6)

Peaaegu kõik tuumaseadmetega liikmesriigid teatasid, et nende õigusaktidega on esmavastutus tuumaseadmete ohutuse eest sõnaselgelt määratud loa omajale ning seega on õigusaktid kooskõlas direktiivi artikli 6 lõikega 1. Siiski on jätkuvalt probleemiks kontroll töövõtjate ja alltöövõtjate üle. Selle probleemi lahendamiseks on mõne siseriikliku süsteemiga piiratud töövõtjate ahela ulatust, mis võib tähendada, et konkreetse ülesande täitmiseks lubatakse näiteks kuni kahe töövõtja kasutamist. Muudetud direktiivis on sõnaselgelt sätestatud, et loa omajad vastutavad töövõtjate ja alltöövõtjate tegevuse eest.

Kõikidel tuumaseadmetega liikmesriikidel on programmid tuumaseadmete ohutuse korrapäraseks hindamiseks reguleeriva asutuse järelevalve all (nagu on ette nähtud artikli 6

lõikega 2), kuigi kasutatav hindamismetoodika on liikmesriigiti erinev. Muudetud direktiivi kohaselt peab selline hindamine toimuma vähemalt kord kümne aasta jooksul.

Liikmesriigid kajastasid oma aruannetes põhjalikult tuumaõnnetuse leevendamiseks kehtestatud korda ja erakorralisi meetmeid (artikli 6 lõige 3). Hädaolukorra menetlused on aga liikmesriigiti erinevad, mis annab tunnistust selliste menetluste kooskõlastamise vajalikkusest. Mõned riigid on lisanud oma õigusaktidesse nõude, mille kohaselt peab tuumaelektrijaama loa omaja rakendama seadmepõhiseid hädaolukorras käitamise eeskirju ja raskete õnnetuste ohjamise suuniseid.

Liikmesriikide aruannetes viidatakse sageli juhtimissüsteemidele, mis keskenduvad ohutus- ja kvaliteedikontrollimenetlustele, nagu on ette nähtud direktiivi artikli 6 lõikega 4. Mõnel juhul nähakse reguleeriva asutuse iga-aastase kontrollikavaga ette kontrollkäigud, mille käigus keskendutakse loa omaja kvaliteeditagamis- või juhtimissüsteemile.

Liikmesriigid teatasid, et reeglina on praktikas täidetud artikli 6 lõikes 5 sätestatud kohustus nõuda siseriikliku raamistikuga seda, et loa omajatel oleks oma kohustuste täitmiseks piisavad inimressursid ja rahalised vahendid. Siiski ei teatanud liikmesriigid kõikidel juhtudel, et selline kohustus oleks nende õiguses sõnaselgelt sätestatud. Samuti ei ole alati selge, kas rahaliste vahenditega on hõlmatud kogu tuumaseadme eluiga, sealhulgas selle dekomisjoneerimine. Lisaks ei ole lahendatud küsimust, kuidas kontrollida, et loa omajate käsutuses oleks piisavad rahalised vahendid. Kas kõikidel tuumavaldkonda reguleerivatel asutustel on näiteks loa omajate rahaliste vahendite hindamise võimekus?

Üldiselt on Fukushima katastroofi järel korraldatud vastupidavustestide tulemusena tehtud kohapeal juba suuri edusamme. Selliseid täiustusi on üksikasjalikult kirjeldatud riiklikes tegevuskavades, mis esitati 2015. aasta aprillis Euroopa vastastikuse eksperdihinnangu saamiseks (vt punkt 4.3 allpool). Kuna tuumaohutuse tagamine eeldab pidevat arendustööd, kohaldatakse tulevaste tuumaseadmete suhtes rangeid nõudeid, mis tulenevad muudetud direktiivist. Nende hulka kuulub nõue, mille kohaselt tuumaseadmete projekteerimine, asukohavalik, ehitamine, kasutuselevõtmine, käitamine ja dekomisjoneerimine peab lähtuma õnnetuste ärahoidmise ja võimalike õnnetuste tagajärgede leevendamise eesmärgist.

4.2. Tuumaohutusalased erialateadmised ja oskused (artikkel 7)

Nagu on märgitud direktiivi põhjenduses 19, on tugev ohutuskultuur üks peamine ohutusalane juhtimispõhimõte, mis on vajalik tuumaseadme ohutu käitamise saavutamiseks. Tuumaohutuse konventsiooni osalised kinnitasid 2014. aasta läbivaatamiskohtumisel samuti, et suurõnnetused tulenevad nii tuumavaldkonnas kui ka muudes kõrge ohutasemega tööstusharudes kõige sagedamini organisatsioonilistest ja inimteguritest. Seda seisukohta on kindlamalt korratud muudetud direktiivis.

Vastutust tuumaohutuse alaste erialateadmiste ja oskuste eest kannavad nii reguleeriv asutus kui ka loa omajad. Selles mõttes on paljud reguleerivad asutused juba asunud käsitama nn ohutuskultuuri tuumaohutuse järelevalve omaette valdkonnana. Samuti on mitmes liikmesriigis käivitatud algatused reguleerivate asutuste või kommunaalteenust pakkuva ettevõtte töötajate nõuetekohase koolituse tagamiseks või edendamiseks.

Liikmesriigid andsid aru tuumavaldkonnas toimuvast oskuste ja pädevuse arendamistegevusest. Mõned liikmesriigid tutvustasid üksikasjalikult meetmeid sideme loomiseks akadeemiliste ringkondade ja tööstusharu vahel, et tagada ühine arusaam tuumasektoris enim vajaminevatest oskustest ja nendega seotud nõudluse rahuldamisest.

Paraku esineb endiselt probleeme seoses reguleerivasse asutusse kõige kõrgema kvalifikatsiooniga töötajate värbamise ja töölhoidmisega. Ehkki paljudes liikmesriikides võib teatavatesse kategooriatesse kuuluvate töötajate palgatase olla erasektoris kõrgem, suudab osa reguleerivatest asutustest pakkuda kutsealaseid eeliseid, mis võivad korvata töötasu vahe.

Liikmesriigid on aruannetes kirjeldanud järgmisi meetmeid tuumaohutusega seotud erialateadmiste ja oskuste arendamiseks:

- mitmeaastase erialateadmiste ja oskuste, sealhulgas ohutuskultuuri arendamise strateegia väljatöötamine;

- tuumaohutuse inimaspektide ning organisatsiooniliste ja sotsiaalsete aspektidega seotud õiguslike sätete vastuvõtmine;

- tuumaohutuse organisatsiooniliste ja inimaspektidega arvestamist kajastavate ohutusnäitajate väljatöötamine reguleeriva asutuse poolt;

- loa omaja kvaliteeditagamis- või juhtimissüsteemile keskenduvate reguleeriva asutuse valdkonnapõhiste kontrollkäikude korraldamine;

- reguleeriva asutuse kontrollide korraldamine, et selgitada välja, kas ohutusaspektid, millest juhindutakse tuumaseadme projekteerimisel või kohandamisel, hõlmavad inimtegureid;

- järgmiste koolitusega seotud meetmete võtmine:

    - täiemõõduliste seadmete ja harjutamiseks kasutatavate makettidega varustatud hoolduspraktikakeskuse loomine;
    - reguleeriva asutuse varustamine arvutipõhise koolitussüsteemiga;
    - reguleeriva asutuse jaoks olulistes valdkondades pädevuse hindamine ning sellega seotud koolitus- ja värbamisprotsessid;
    - iga uue inspektori jaoks kohandatud koolitusprogrammid, mille käigus jälgib edusamme juhtiv töötaja;
    - uute inspektorite volituste piiramine teatava aja jooksul.

4.3. Soovitused liikmesriikidele ja komisjoni edasine tegevus

- Järgmistes liikmesriikide aruannetes tuleb käsitleda kõiki muudetud direktiiviga hõlmatud seadmeid, mitte ainult tuumaelektrijaamu. Samuti peaksid liikmesriigid tagama, et direktiivi kõikide selliste tuumaseadmete suhtes asjakohaselt rakendatakse.

  Komisjon pöörab erilist tähelepanu sellele, kuidas liikmesriigid kohaldavad direktiivi kõikide direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate tuumaseadmete suhtes, ning nõuetekohasele aruandlusele.

- Liikmesriigid peaksid lõpetama vastupidavustestide tulemusena esitatud soovituste rakendamise, et parandada tuumaseadmete ohutust.

  20.–24. aprillil 2015 korraldas komisjon ENSREGi toetusel 2. riiklike tegevuskavade seminari, et võimaldada vastastikuste eksperdihinnangute andmist liikmesriikide

edusammudele seoses vastupidavustestist tulenevate meetmete tehnilise rakendamisega. Seminaril osalesid tuumaprogrammiga liikmesriigid ning muud liikmesriigid (Austria, Horvaatia, Taani, Iirimaa, Poola) ja ELi mittekuuluvad riigid (Armeenia, Norra, Šveits, Taiwan, Ukraina, USA). Seminar keskendus eelkõige rakendamisprotsessi, sealhulgas täiendavalt võetud meetmete ja esialgses ajakavas tehtud muudatuste hindamisele. Erilist tähelepanu pöörati kavandatud muudatuste tehnilistele alustele ning pärast 2013. aasta seminari kindlaks tehtud ja korraldatud uurimuste ja analüüside läbivaatamisele. Seminari käigus tunnustati kõikide osalevate tuumaseadmete käitajate ja reguleerivate asutuste tugevat ja pidevat pühendumust kõikide vastavates riiklikes tegevuskavades kindlaks määratud täiustamismeetmete täielikule elluviimisele; samuti tunnustati arvukate meetmete rakendamist liikmesriikide tuumaohutust reguleerivate asutuste järelevalve all. Samas märgiti, et rakendamise hetkeseis ei vasta esimeses riiklike tegevuskavade koondaruandes[11] esitatud algsetele tähtaegadele, millest lähtuvalt pidi suured muudatused rakendatama ajavahemikul 2015–2018 ja hiljemalt 2020. aastaks. Olgugi, et paljud tuumaseadmete käitajad on rakendamise peaaegu lõpetanud ja osa käitajatest järgib täpset ajakava meetmete rakendamiseks 2016. aastaks, on mõned käitajad konkreetsed meetmed edasi lükanud hilisemaks kui 2020. aastaks. Komisjoni hinnangul tuleks ohutuse tagamiseks vajalike täiustuste rakendamist kiirendada. Kõik osalevad riigid peaksid regulaarselt avaldama riikliku tegevuskava rakendamise hetkeseisu käsitlevaid aruandeid, et tagada järelevalve läbipaistvus ning aidata kaasa rakendamise lõpparuande avaldamisele, mis toimub samaaegselt uue tuumaohutuse direktiivi jõustumisega 2017. aastal.

Komisjon jätkab vastupidavustestide tulemuste rakendamise riiklike tegevuskavade elluviimise hoolikat jälgimist.

Lisaks kavatseb komisjon avaldada kooskõlas energialiidu tegevuskavaga[12] tuumaenergia näidisprogrammi, et pakkuda selgust tuumavaldkonnas muu hulgas olemasolevate tuumaseadmete ohutuse parandamiseks tehtavate uute investeeringutega seotud vajaduste kohta.

- Liikmesriigid peaksid jälgima seda, kuidas loa omajad kasutavad töövõtjaid ja alltöövõtjaid ning sellest tulenevat võimalikku mõju ohutusele. Liikmesriigid peavad muudetud direktiivi ülevõtmisel pöörama sellele küsimusele erilist tähelepanu, sest direktiivi kohaselt hõlmab loa omaja esmavastutus vastutust töövõtjate ja alltöövõtjate tegevuse eest, mis võib mõjutada ohutust.

  Komisjon pöörab sellele küsimusele erilist tähelepanu muudetud direktiivi rakendamist jälgides.

- Liikmesriikide kehtestatud riiklike õigusraamistikega tuleks loa omajatelt nõuda kvalifitseeritud inimressursi ja piisavate rahaliste vahendite tagamist terveks tuumaseadme elueaks.

  Komisjon pöörab sellele küsimusele erilist tähelepanu muudetud direktiivi rakendamist jälgides.

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

12 COM(2015) 80 (final).

Komisjon toetab liikmesriike kõnealuse kohustuse täitmisel tuuma lõhustumise alaste Euratomi koolituskavade rakendamise kaudu; kõnealused kavad moodustavad elukestva õppe ja liikuvuse programmi, mille eesmärk on eelkõige täiendada loa omajate töötajate teadmisi ja oskusi[13].

- Liikmesriigid peaksid paremini koordineerima siseriiklikke lähenemisviise hädaolukordadeks valmisolekule ja neile reageerimisele. Seda küsimust käsitletakse asjaomaste rahvusvaheliste foorumite vahendusel ning liikmesriikide vahelise kahepoolse koostöö kaudu.

  Komisjon tegeleb selle küsimusega Euroopa tasandil koos põhilisi ohutusnorme käsitleva direktiivi[14] *asjaomaste sätetega, mis tuleb siseriiklikku õigusesse üle võtta 2018. aastaks.*

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

[14] Nõukogu direktiiv 2013/59/EURATOM, 5. detsember 2013, millega kehtestatakse põhilised ohutusnormid kaitseks ioniseeriva kiirgusega kiiritamisest tulenevate ohtude eest ning tunnistatakse kehtetuks direktiivid 89/618/EURATOM, 90/641/EURATOM, 96/29/EURATOM, 97/43/EURATOM ning 2003/122/EURATOM (ELT L 13, 17.1.2014, lk 1–73).

5. KOKKUVÕTE

Liikmesriikide aruannete läbivaatamise tulemusena järeldab komisjon, et üldiselt järgitakse 2009. aasta tuumaohutuse direktiivi nõudeid hästi.

Direktiiv on osutunud tõhusaks tuumaohutuse suurendamise vahendiks, kuna enamik liikmesriike teatas, et on direktiivi siseriiklikku õigusesse ülevõtmiseks oma õigussüsteemi ajakohastanud.

Direktiivi põhieesmärk on tagada asjakohaste siseriiklike kordade kehtestamine ohutuse kõrge taseme tagamiseks. Üldiselt näitavad aruanded, et ELi liikmesriikides on kehtestatud kõnealune õigusraamistiku ja reguleeriva asutusega seotud kord. Mõnel juhul ei ole siiski kindel, kas reguleerival asutusel on piisavalt töötajaid ja rahalisi vahendeid. Liikmesriikide vahelist koostööd tuleks edendada, et tagada olemasolevate vahendite tõhus kasutamine näiteks tuumaelektrijaamade pikaajalise käitamise või uute tuumajaamade ehitamise lubade väljaandmise menetluste puhul. Selline koostöö oleks eriti kasulik väiksemate pädevate reguleerivate asutuste jaoks.

Laialdaselt on kasutatud rahvusvahelisi võrdlusuuringuid ning 2015. aasta lõpuks on eri liikmesriikides samu ülesandeid täitvad asutused IAEA integreeritud järelevalvetalituse kontrollkäikude kaudu vaadanud läbi kõikide tuumaelektrijaamu käitavate liikmesriikide õiguslikud ja organisatsioonilised raamistikud. Piiratud ulatusega kontrollkäikudele tuleks eelistada täieulatuslike kontrollkäikude korraldamist.

Suuresti toimib liikmesriikides tuumaseadmete suhtes kehtestatud ohutuse tagamise kord (reguleeriva asutuse järelevalve all), sealhulgas erialateadmiste ja oskuste arendamine. Enamasti loovad loa omajad vajaduse korral tugevaid sünergiaid siseriiklike või rahvusvaheliste teadus- ja koolitusorganisatsioonidega, mille eesmärgiks on reaktorite ohutuse juhtimise, tehnoloogia ja ohutuskultuuri täiustamine.

Kuigi enamik liikmesriike teatas, et neil on riigi tasandil kehtestatud sätted seoses loa omajate inimressursi ja rahaliste vahenditega, tuleks selgitada, kas reguleerival asutusel on võimalus hinnata selliste vahendite (eelkõige rahaliste vahendite) piisavust ning kas kõnealuseid kohustusi rakendatakse ja nende täitmist kontrollitakse tõhusalt. Sellega seoses tasuks meelde tuletada Euratomi asutamislepingu artiklit 192, mille kohaselt võtavad liikmesriigid „kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et tagada nende kohustuste täitmine, mis tulenevad käesolevast lepingust või ühenduse institutsioonide võetud meetmetest. Nad aitavad kaasa ühenduse eesmärkide saavutamisele.”

Nagu vastupidavustestid ja liikmesriikides direktiivi ülevõtmise esmane kontrollimine kinnitavad, esineb riigiti erinevusi ohutusega seotud küsimuste kindlaksmääramisel ja juhtimisel. See tuleneb osaliselt asjaolust, et 2009. aasta direktiiv sisaldas üksnes üldisi põhimõtteid, jättes liikmesriikidele mänguruumi seoses põhimõtete rakendamisega; samuti jäid kehtestamata mõned olulised nõuded. Muudetud tuumaohutuse direktiivis käsitleti nimetatud puudusi ning tugevdati olulisi kohustusi, mis on seotud näiteks reguleeriva asutuse sõltumatuse ja üldsusega suhtlemisega. Samuti on muudetud direktiiviga täiendatud 2009. aasta direktiivi nõudeid – ELis tuumaohutuse käsitlemise ühtlustamist silmas pidades on lisatud ELi ühine ohutuseesmärk, mida täiendab Euroopa vastastikuste eksperdihinnangute mehhanism. Seepärast on muudetud direktiivi ülevõtmine liikmesriikide jaoks uus väljakutse.

Järgmised liikmesriikide aruanded direktiivi rakendamise kohta tuleks komisjonile esitada 22. juuliks 2020. Seejärel esitab komisjon aruande nõukogule ja parlamendile. Selleks ajaks on

komisjon saanud kätte liikmesriikides muudetud direktiivi ülevõtmiseks kehtestatud siseriiklikud sätted ja on neid analüüsinud.

Viited

[1] Nõukogu direktiiv 2009/71/EURATOM, 25. juuni 2009, millega luuakse tuumaseadmete tuumaohutust käsitlev ühenduse raamistik (ELT L 172, 2.7.2009, lk 18).

[2] Nõukogu direktiiv 2014/87/EURATOM, 8. juuli 2014, millega muudetakse direktiivi 2009/71/EURATOM, millega luuakse tuumaseadmete tuumaohutust käsitlev ühenduse raamistik (ELT L 219, 25.7.2014, lk 42).

[3] ENSREGi suunised seoses liikmesriikide aruannetega, mis tuleb esitada nõukogu 25. juuni 2009. aasta direktiivi 2009/71/EURATOM (millega luuakse tuumaseadmete tuumaohutust käsitlev ühenduse raamistik) artikli 9 lõike 1 kohaselt (HLG_p(2012-21)_108).

[4] 24. märtsist kuni 4. aprillini 2014 Viinis toimunud tuumaohutuse konventsiooni osaliste konventsiooni läbivaatamist käsitleva kuuenda kohtumise kokkuvõttev aruanne (CNS/6RM/2014/11_final).