EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 18.11.2015
COM(2015) 573 final

ZPRÁVA KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

Provádění směrnice Rady 2009/71/Euratom ze dne 25. června 2009, kterou se stanoví rámec Společenství pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení

{SWD(2015) 244 final}

Obsah

1. ÚVOD 3
1.1. Účel zprávy 3
1.2. Hlavní vývoj od zveřejnění směrnice 2009/71/EURATOM 3
1.3. Struktura zprávy a obecný přístup 4
2. PŘEHLED, CO SE TÝČE PROVÁDĚNÍ PRÁVNÍHO RÁMCE A DOZORNÉHO ORGÁNU 5
3. SPRÁVA JADERNÉ BEZPEČNOSTI 6
3.1. Legislativní, dozorný a organizační rámec (článek 4) 6
3.2. Příslušný dozorný orgán (článek 5) 6
3.3. Informování veřejnosti (článek 8) 7
3.4. Mezinárodní vzájemné hodnocení vnitrostátního rámce (čl. 9 odst. 3) 7
3.5. Doporučení členským státům a další kroky Komise 9
4. BEZPEČNOST JADERNÝCH ZAŘÍZENÍ (ČLÁNKY 6 A 7) 10
4.1. Povinnosti držitelů povolení (článek 6) 10
4.2. Odborná způsobilost a dovednosti pro potřeby jaderné bezpečnosti (článek 7) 11
4.3. Doporučení členským státům a další kroky Komise 12
5. ZÁVĚR 15

1. ÚVOD

1.1. Účel zprávy

Podle čl. 9 odst. 2 směrnice 2009/71/EURATOM (směrnice o jaderné bezpečnosti) se od Komise požaduje, aby předkládala zprávu o pokroku v uplatňování této směrnice, která je sekundárním právním předpisem vyplývajícím z čl. 2 bodu b) a článku 30 Smlouvy o Euratomu.

Tato zpráva je založena na vnitrostátních zprávách členských států podle čl. 9 odst. 1 směrnice, který od nich vyžaduje, aby poprvé do 22. července 2014 předložily Komisi zprávu o jejím uplatňování[1]. Ve vnitrostátních zprávách je uvedeno, jak členské státy řeší cíle směrnice a jaké kroky podnikají na vnitrostátní úrovni.

Přijetí směrnice o jaderné bezpečnosti Radou dne 25. června 2009 představovalo významný krok k dosažení společného právního rámce pro jadernou bezpečnost v Evropě. Do té doby se jaderná bezpečnost řídila vnitrostátními právními předpisy a mezinárodními úmluvami[2]. Stávající systém byl doplněn směrnicí, která stanovila právní závaznost hlavních mezinárodních zásad jaderné bezpečnosti.

Cílem této směrnice je zachovat a prosazovat neustálé zlepšování jaderné bezpečnosti. Od členských států proto požaduje, aby přijaly vhodná vnitrostátní opatření pro zajištění vysoké úrovně jaderné bezpečnosti za účelem ochrany pracovníků a obyvatelstva před riziky ionizujícího záření pocházejícího z jaderných zařízení. Směrnice obsahuje ustanovení týkající se:

- vytvoření vnitrostátního právního rámce pro jadernou bezpečnost civilních jaderných zařízení;
- organizace, povinností a odpovědnosti příslušných dozorných orgánů;
- povinností držitelů povolení;
- vzdělávání a odborné přípravy zaměstnanců a
- poskytování informací veřejnosti.

Směrnice vstoupila v platnost dne 22. července 2009. Členské státy měly do 22. července 2011 čas na to, aby uvedly v platnost právní a správní předpisy zajišťující soulad se směrnicí.

1.2. Hlavní vývoj od zveřejnění směrnice 2009/71/EURATOM

V uplynulých pěti letech byly na úrovni EU podniknuty významné kroky ke zlepšení jaderné bezpečnosti, a to ve dvou rovinách: ověření schopnosti jaderných zařízení odolat závažným bezpečnostním událostem a posílení právního rámce.

Po jaderné havárii ve Fukušimě v roce 2011 požádala Evropská rada Komisi a Skupinu evropských dozorných orgánů pro jadernou bezpečnost (ENSREG)[3], aby znovu prověřily

[1] Většina zemí použila jednotnou strukturu zpráv o provádění, která byla vypracována pod záštitou Skupiny evropských dozorných orgánů pro jadernou bezpečnost (ENSREG), jak je doporučeno v 16. bodě odůvodnění směrnice. Všechny členské státy předložily svou zprávu, jak je požadováno v čl. 9 odst. 1 směrnice.

[2] Hlavní ustanovení směrnice vyplývají ze zásad zakotvených v Úmluvě o jaderné bezpečnosti z roku 1994, jejímiž smluvními stranami jsou všechny členské státy.

[3] Jedná se o nezávislý, autoritativní odborný subjekt vytvořený v roce 2007 na základě rozhodnutí Evropské komise.

bezpečnost 131 jaderných reaktorů v EU. Komise a ENSREG provedly „zátěžové testy“, které vedly k řadě doporučení. Provádění těchto doporučení se pravidelně posuzuje prostřednictvím vzájemného hodnocení národních akčních plánů.

Přezkum právního rámce Euratomu v oblasti jaderné bezpečnosti, který rovněž vyžadovaly hlavy států nebo předsedové vlád, vyústil v návrh Komise na podstatné změny směrnice 2009/71/EURATOM, které byly přijaty Radou dne 8. července 2014. Tyto změny berou v úvahu zkušenosti získané během zátěžových testů jaderných elektráren a rovněž bezpečnostní požadavky Asociace západoevropských jaderných dozorů (WENRA)[4] a Mezinárodní agentury pro atomovou energii (MAAE). Pozměněná směrnice se má provést do vnitrostátního práva do 15. srpna 2017. Jedná se o tyto změny:

- posílit nezávislost vnitrostátních dozorných orgánů,
- stanovit cíl předcházet haváriím a zabránit radioaktivním únikům k zajištění vysoké úrovně bezpečnosti v celé EU,
- zřídit evropský systém vzájemných hodnocení, která se budou provádět jednou za šest let a budou se týkat konkrétních bezpečnostních otázek,
- zvýšit transparentnost v záležitostech týkajících se jaderné bezpečnosti zapojením veřejnosti a zvyšováním její informovanosti a
- podporovat účinnou kulturu jaderné bezpečnosti.

Členské státy musely zaslat své zprávy o uplatňování směrnice do 22. července 2014. Jelikož se tyto zprávy týkají období před přijetím změn, vychází tato zpráva z původního znění směrnice. Abychom však v této zprávě mohli podat úplnější přehled uplatňování stávajícího právního rámce Euratomu pro jadernou bezpečnost, mohou být občas použity odkazy na pozměněnou směrnici, zejména pokud byla v pozměněné směrnici rozšířena povinnost vyplývající z původní verze.

1.3. Struktura zprávy a obecný přístup

Účelem zprávy je poskytnout Radě a Parlamentu úplný přehled současného stavu uplatňování směrnice v celé EU.

Po všeobecném úvodu o tom, jak byla směrnice provedena, se zpráva v oddíle 3 zabývá otázkami souvisejícími se správou jaderné bezpečnosti, což odpovídá článkům 4, 5, 8 a čl. 9 odst. 3) směrnice. Oddíl 4 je věnován bezpečnosti jaderných zařízení a zabývá se technickými a lidskými aspekty jaderné bezpečnosti, na které se vztahují články 6 a 7 směrnice[5]. Hlavní úspěchy v oblasti jaderné bezpečnosti jsou uvedeny pouze tehdy, pokud odpovídají ustanovením směrnice. U každého tématu jsou rovněž identifikovány problémy s uplatňováním směrnice. V souvislosti s těmito problémy obsahuje zpráva doporučení pro členské státy a také se v ní uvádí, jaká nápravná opatření Komise přijala nebo hodlá přijmout. Zpráva se nezabývá situací v jednotlivých členských státech. Spíše chce zdůraznit převažující trendy, zaměřit se na hlavní problémy a stanovit nápravná opatření. Stručný přehled opatření

Sestává z vnitrostátních dozorných orgánů zabývajících se jadernou bezpečností, bezpečností radioaktivního odpadu nebo radiační ochranou ze všech členských států EU, jakož i ze zástupců Evropské komise. ENSREG pomáhá vytvořit podmínky pro trvalé zlepšování a dosáhnout společného porozumění v oblasti jaderné bezpečnosti a nakládání s radioaktivním odpadem.

[4] Jedná se o sdružení hlavních dozorných orgánů pro jadernou bezpečnost z 18 zemí Evropy, jež si vyměňují zkušenosti a diskutují o důležitých bezpečnostních otázkách.

[5] Ostatní články směrnice neukládají členským státům povinnosti, a proto nejsou předmětem této zprávy.

přijatých každým členským státem při uplatňování směrnice je však uveden v doprovodném pracovním dokumentu útvarů Komise.

2. PŘEHLED, CO SE TÝČE PROVÁDĚNÍ PRÁVNÍHO RÁMCE A DOZORNÉHO ORGÁNU

Bylo zjištěno, že všechny členské státy přijaly odpovídající právní opatření, co se týče povinností vyplývajících ze směrnice ohledně vytvoření právního rámce pro jadernou bezpečnost, zřízení regulačního orgánu, vyčlenění dostatečných zdrojů a činnosti mezinárodních vzájemných hodnocení systému.

Některé členské státy však musí zajistit přiměřené zdroje pro svůj regulační orgán.

Co se týče mezinárodních vzájemných hodnocení regulační infrastruktury, 19 členských států (včetně všech členských států s jadernými elektrárnami) hostilo integrovanou službu pro přezkum regulačního rámce (IRRS) koordinovanou agenturou MAAE nebo plánují tuto službu hostit do konce roku 2015. Zbývá tedy 9 členských států, které takovou misi k provedení hodnocení doposud nehostilo, ačkoli 5 z nich to plánuje v nadcházejících letech. Směrnice požaduje, aby každý stát hostil tuto mezinárodní misi alespoň každých deset let[6].

[6] Lhůta 10 let by pro každý členský stát měla začít běžet ode dne přijetí prováděcích opatření. Vzhledem k tomu, že lhůta pro provedení byla stanovena na 22. července 2011, měl by každý stát hostit misi k provedení hodnocení nejpozději do 22. července 2021.

3. SPRÁVA JADERNÉ BEZPEČNOSTI

EU má v současné době největší počet jaderných reaktorů na světě a řada členských států plánuje investice do tohoto odvětví. Členské státy, které již jadernou energii využívají, a ty, které jaderný program teprve zahajují, musí mít následující:

- dobře organizovaný legislativní, dozorný a organizační rámec pro bezpečnost jaderných zařízení, včetně jasného rozdělení odpovědnosti,
- příslušný nezávislý dozorný orgán vybavený odpovídajícími pravomocemi a zdroji,
- účinné postupy pro informování veřejnosti a
- pravidelné vzájemné hodnocení celého systému.

3.1. Legislativní, dozorný a organizační rámec (článek 4)

Všechny členské státy oznámily, že mají vnitrostátní legislativní, dozorný a organizační rámec pro provádění činností, na které se směrnice vztahuje (čl. 4 odst. 1). Tyto vnitrostátní rámce, mezi něž patří právní předpisy a prováděcí nařízení, byly vytvořeny velmi odlišným způsobem v závislosti na jaderných profilech jednotlivých zemí a vnitrostátních správních systémech. Některé nejaderné země například řeší tyto otázky prostřednictvím všeobecných právních předpisů v oblasti zdraví, životního prostředí či civilní ochrany.

Nicméně rozdělení odpovědností (vydávání povolení, sledování, ukládání sankcí) mezi příslušnými veřejnými orgány, jak je uvedeno v některých vnitrostátních zprávách, není zcela jasné. I když rozdělení odpovědností závisí na vnitrostátních právních systémech a praxi, je celá situace problematičtější v případech, kdy existuje několik správních úrovní nebo několik subjektů, které spolurozhodují. Je skutečně důležité, aby v případě, že za jadernou bezpečnost zodpovídá několik orgánů, bylo zajištěno jasné rozdělení odpovědností a účinná koordinace regulačních funkcí tak, aby se zabránilo opomenutí nebo zbytečnému zdvojování činností, jakož i protichůdným požadavkům.

Čl. 4 odst. 2 směrnice členským státům ukládá povinnost udržovat a zdokonalovat vnitrostátní rámec, a to při zohlednění provozních zkušeností, poznatků získaných z bezpečnostních analýz provozu jaderných zařízení, z vývoje technologie a výsledků výzkumu v oblasti bezpečnosti. V několika vnitrostátních zprávách však není uvedeno, jak se tyto prvky k udržování a zdokonalování vnitrostátního rámce používají.

3.2. Příslušný dozorný orgán (článek 5)

Všechny členské státy oznámily, že zřídily dozorný orgán k monitorování činností, na které se směrnice vztahuje (čl. 5 odst. 1).

Právní postavení těchto orgánů se však v jednotlivých zemích liší. V některých členských státech jsou dozorným orgánem odbory ministerstva, v jiných státech je tento orgán strukturálně nezávislý na vládě. Jinde pak existuje systém orgánů uvnitř i mimo vládní strukturu.

V některých zemích došlo v poslední době k reorganizaci nebo tato reorganizace v současné době probíhá. Jedním z přístupů k této otázce je subjekty podřízené různým ministerstvům sdružit do jednoho právně nezávislého orgánu. Směrnice v tomto ohledu pouze vyžaduje, aby

byl regulační orgán funkčně oddělen od jiných subjektů nebo organizací činných v oblasti podpory jaderné energie (čl. 5 odst. 2).

Problémy s uplatňováním směrnice však byly zjištěny ohledně pravomocí a lidských a finančních zdrojů dozorného orgánu (čl. 5 odst. 3). Z pohledu Komise mohou tyto situace ohrozit nezbytnou nezávislost dozorného orgánu. Tato záležitost si proto vyžádá zvláštní pozornost ze strany vnitrostátních orgánů.

V mnoha případech se dozorný orgán při přezkumu a posouzení dokumentace předložené držiteli povolení spoléhá na organizace technické podpory (OTP). Není však vždy zcela jasné, jak se v rámci OTP předchází střetům zájmů, zejména pokud ony samy provozují jaderná zařízení (např. výzkumné reaktory) nebo, alespoň částečně, pracují pro držitele povolení.

3.3. Informování veřejnosti (článek 8)

Otázku transparentnosti řeší členské státy rozdílnými způsoby a v různém rozsahu. Mezi nejběžnější postupy patří zveřejňování informací na internetových stránkách dozorného orgánu, vydávání tiskových zpráv, komunikace se sdělovacími prostředky a zveřejňování výročních zpráv. Některé země uvedly, že regulační rozhodnutí jsou zveřejňována v Úředním věstníku.

Mezi druhy činností, které byly ve zprávách uvedeny, patří:

- dozorný orgán definoval komunikační strategii nebo politiku;
- byly vytvořeny specifické komunikační nástroje, které lze použít v případě jaderné krizové situace;
- na internetových stránkách dozorného orgánu byly zveřejněny dopisy z inspekční kontroly;
- byl zřízen poradní orgán ohledně transparentnosti, ve kterém se scházejí poslanci parlamentu, zástupci občanské společnosti, uznávaní odborníci a zainteresované subjekty z průmyslu a institucí.

Některé členské státy informovaly o zapojování veřejnosti, což jde nad rámec povinností ohledně transparentnosti podle článku 8 směrnice, ale odpovídá to povinnostem vyplývajícím z pozměněné směrnice.

3.4. Mezinárodní vzájemné hodnocení vnitrostátního rámce (čl. 9 odst. 3)

Podle směrnice mají všechny členské státy povinnost uspořádat alespoň každých deset let mezinárodní vzájemné hodnocení za účelem posouzení jejich vnitrostátního rámce a příslušných regulačních orgánů.

Do konce roku 2015 budou všechny členské státy EU, které provozují jaderné elektrárny, hostit (během požadovaného období 10 let) tým pro mezinárodní vzájemné hodnocení, který by měl posoudit jejich vnitrostátní regulační infrastruktury pro jadernou bezpečnost a radiační ochranu. Hodnotící misi bude do konce roku 2015 hostit rovněž pět členských států, které jadernou energii nevyrábějí. Některá hodnocení zahrnují celý rozsah jaderné bezpečnosti, zatímco jiná mají jen omezený rozsah.

V této tabulce jsou uvedena všechna mezinárodní vzájemná hodnocení (mise v plném nebo

omezeném rozsahu) provedená v členských státech od konce lhůty k provedení směrnice v roce 2011.

	2011	2012	2013	2014	2015
Rakousko					
Belgie			mise v plném rozsahu		
Bulharsko			mise v plném rozsahu		
Chorvatsko					mise v plném rozsahu
Kypr					
Česká republika			mise v plném rozsahu		
Dánsko					
Estonsko					
Finsko		mise v omezeném rozsahu			
Francie				mise v plném rozsahu	
Německo[7]					
Řecko		mise v omezeném rozsahu			
Maďarsko					mise v plném rozsahu
Irsko					mise v plném rozsahu
Itálie					
Lotyšsko					
Litva					
Lucembursko					
Malta					mise v plném rozsahu
Nizozemsko				mise v plném rozsahu	
Polsko			mise v plném rozsahu		
Portugalsko					
Rumunsko	mise v plném rozsahu				
Slovenská republika		mise v plném rozsahu			
Slovinsko	mise v plném rozsahu				
Španělsko[8]					

[7] Německo uspořádalo mezinárodní vzájemné hodnocení (mise IRRS) v roce 2008 a kontrolní misi v roce 2011.

[8] Španělsko uspořádalo mezinárodní vzájemné hodnocení (mise IRRS) v roce 2008 a kontrolní misi v roce 2011.

Švédsko		mise v plném rozsahu			
Spojené království[9]					

Zprávy týmů vzájemného hodnocení zveřejňují členské státy online. Ne všechny členské státy však pravidelně sdělují výsledky vzájemného hodnocení přímo Komisi, i když je to vyžadováno podle čl. 9 odst. 3 směrnice. Komise upozornila členské státy na jejich povinnosti v tomto ohledu. Většinu zpráv již členské státy zaslaly.

Na podporu tohoto procesu poskytla Komise v letech 2011 až 2015 na program misí integrované služby pro přezkum regulačního rámce (IRRS) agentury MAAE 1,8 milionu EUR. Cílem Komise bylo pomoci členským státům splnit tento požadavek směrnice. Zaměstnanci Společného výzkumného střediska Komise se těchto misí účastnili jako pozorovatelé. Komise bude pomoc poskytovat nadále i po roce 2015.

Některé členské státy rovněž informovaly, že hostily mezinárodní mise pro hodnocení jaderných zařízení, i když to přesahuje působnost směrnice. Mise týmu OSART agentury MAAE[10], jejichž účelem je zhodnotit provozní bezpečnost jaderných reaktorů, se v EU konají několikrát ročně. V souladu s pozměněnou směrnicí se povinnost vzájemného hodnocení rozšiřuje i na technické otázky, a to prostřednictvím nového systému evropských tematických vzájemných hodnocení. První z nich se budou konat v roce 2017.

3.5. Doporučení členským státům a další kroky Komise

Vzhledem k výše uvedenému by členové Evropského společenství pro atomovou energii měli věnovat zvláštní pozornost těmto problémům:

- Členské státy by měly zajistit jasné rozdělení odpovědností a koordinace mezi příslušnými státními orgány, zejména pokud k rozhodování přispívá několik správních úrovní nebo několik subjektů.

  Komise bude při monitorování provádění pozměněné směrnice věnovat této otázce zvláštní pozornost.

- Při vytváření právního rámce by měly členské státy systematicky zohledňovat závěry vyvozené z provozních zkušeností, rozvoje technologie a z výzkumu v oblasti bezpečnosti.

  Komise bude bedlivě sledovat aktuální vývoj v této oblasti a zlepší koordinaci mezi členskými státy, aby doplnila kroky podniknuté za tímto účelem na vnitrostátní úrovni.

- Členské státy by měly zajistit účinnou nezávislost příslušných dozorných orgánů na nepřípustném vlivu při rozhodování v oblasti regulace a zaručit, že tyto orgány budou mít k dispozici přiměřené prostředky a pravomoci k náležitému výkonu povinností, jež jim byly uloženy. Za tím účelem by měly členské státy zajistit, aby měl dozorný orgán k dispozici lidské i finanční zdroje, které odpovídají současnému jadernému profilu země, jejím projektům na rozvoj jaderné energie a plánům na

[9] Spojené království uspořádalo modulární mezinárodní vzájemné hodnocení (mise IRRS) v letech 2006 a 2009 a kontrolní misi v roce 2013.

[10] Tým pro prověrku provozní bezpečnosti.

vyřazování jaderných elektráren z provozu. Kromě toho by měly zabránit možným střetům zájmů v rámci organizací technické podpory, které dozorné orgány využívají.

Komise bude při monitorování provádění pozměněné směrnice věnovat otázce nezávislosti dozorného orgánu zvláštní pozornost a bude podporovat účinnou spolupráci mezi členskými státy s cílem zajistit přidanou hodnotu ze stávajících zdrojů.

- Členské státy by měly pravidelně podávat zprávy o výsledcích všech mezinárodních vzájemných hodnocení ostatním členským státům a Komisi, jak je stanoveno v čl. 9 odst. 3 směrnice.

  Komise bude v budoucnu požadovat systematické podávání zpráv o výsledcích těchto misí mezinárodního vzájemného hodnocení.

- Všechny členské státy by měly hostit mezinárodní mise pro vzájemné hodnocení právního a správního rámce, jelikož podle směrnice se tyto mise mají konat každých 10 let. Členské státy by měly zejména zvážit konání misí „v plném rozsahu“, a nikoli jen „v omezeném rozsahu“, kdy se země rozhodne některé otázky vynechat.

  Komise bude i nadále kontrolovat, zda se tyto hodnotící mise konají v členských státech alespoň každých 10 let, a to v souladu s memorandem o porozumění mezi Společenstvím a agenturou MAAE, a bude poskytovat podporu agentuře MAAE při provádění programu misí IRRS v členských státech EU.

4. BEZPEČNOST JADERNÝCH ZAŘÍZENÍ (ČLÁNKY 6 A 7)

Tento oddíl se týká opatření přijatých členskými státy za účelem řešení dvou vzájemně se doplňujících pilířů jaderné bezpečnosti: lidského faktoru a technické bezpečnosti. I když směrnice neobsahuje technická kritéria k zajištění bezpečnosti jaderných zařízení, ukládá členským státům povinnost zajistit vnitrostátní rámec, v němž jsou stanoveny hlavní povinnosti držitelů povolení ve smyslu této směrnice. Tato ustanovení jsou doplněna ustanoveními týkajícími se vzdělávání a odborné přípravy v oblasti jaderné bezpečnosti.

V případě několika zemí, které provozují jak jaderné elektrárny, tak další jaderná zařízení, se vnitrostátní zprávy týkají téměř výhradně elektráren. O jiných typech zařízení, na něž se vztahuje článek 3 směrnice, je k dispozici jen velmi málo informací.

4.1. Povinnosti držitelů povolení (článek 6)

Téměř všechny členské státy s jadernými zařízeními uvedly, že jejich právní předpisy výslovně svěřují prvotní odpovědnost za jadernou bezpečnost jaderného zařízení držiteli povolení, a to v souladu s čl. 6 odst. 1. Otázka kontroly dodavatelů a subdodavatelů však zůstává i nadále problémem. Některé vnitrostátní systémy proto v tomto ohledu omezují počet dodavatelů, a pro určitý úkol například povolují maximálně dva dodavatele. Pozměněná směrnice výslovně požaduje, aby za činnost dodavatelů a subdodavatelů odpovídali držitelé povolení.

Ve všech členských státech s jadernými zařízeními existují programy k provádění pravidelných hodnocení bezpečnosti jejich zařízení za dohledu dozorného orgánu (jak je stanoveno v čl. 6 odst. 2), i když metodika těchto hodnocení se mezi jednotlivými zeměmi

liší. V souladu se změněnou směrnicí se tato hodnocení musí provádět nejméně každých 10 let.

Členské státy široce informovaly o přijatých opatřeních ke zmírňování následků jaderné havárie a o nouzových opatřeních (čl. 6 odst. 3). Nouzové postupy se však mezi jednotlivými členskými státy liší, což nasvědčuje tomu, že je třeba koordinace mezi zeměmi. Některé země začlenily do svých právních předpisů požadavek, aby držitel povolení k provozu jaderné elektrárny měl zavedeny provozní postupy při mimořádných situacích specifické pro daný závod a pokyny ke zvládání závažných havárií.

Vnitrostátní zprávy široce informují o systémech řízení postupů pro kontrolu bezpečnosti a kvality, jak je stanoveno v čl. 6 odst. 4 směrnice. Někdy jsou v ročním inspekčním plánu dozorného orgánu stanoveny kontroly zaměřené na systém zajištění kvality nebo systém řízení držitele povolení.

Členské státy dále uvedly, že povinnost podle čl. 6 odst. 5, tedy, aby vnitrostátní rámec od držitelů povolení vyžadoval, aby pro splnění svých povinností udržovali odpovídající lidské a finanční zdroje, je obvykle v praxi plněna. Členské státy však ne vždy uvedly, zda je tato povinnost výslovně uvedena v jejich právních předpisech. Kromě toho není vždy zřejmé, zda finanční zdroje pokrývají celý životní cyklus zařízení, včetně vyřazení z provozu. Navíc není vyřešena otázka, jak ověřit, zda držitelé povolení mají dostatečné finanční zdroje: zda jsou například všechny jaderné orgány schopny posoudit finanční zdroje držitelů povolení.

Díky zátěžovým testům provedeným po havárii ve Fukušimě bylo již v této oblasti dosaženo celkově významných zlepšení. Tato zlepšení jsou uvedena v národních akčních plánech předložených během druhého evropského vzájemného hodnocení v dubnu 2015 (viz oddíl 4.3 níže). Vzhledem k tomu, že jadernou bezpečnost lze zajistit pouze prostřednictvím neustálého vývoje, budou budoucí jaderná zařízení podléhat přísným povinnostem vyplývajícím z pozměněné směrnice. Patří mezi ně i požadavek, aby byla jaderná zařízení projektována, umístěna, vystavěna, uvedena do provozu, provozována a vyřazena z provozu s cílem předcházet haváriím a zmirňovat následky, pokud by došlo k havárii.

4.2. Odborná způsobilost a dovednosti pro potřeby jaderné bezpečnosti (článek 7)

Jak je uvedeno v 19. bodě odůvodnění směrnice, jednou ze základních zásad řízení bezpečnosti, která je nezbytná pro dosažení bezpečného provozu jaderných zařízení, je důsledná kultura bezpečnosti. Stejně tak hodnotící zasedání smluvních stran Úmluvy o jaderné bezpečnosti konané v roce 2014 potvrdilo, že závažné havárie v jaderném odvětví a v jiných vysoce nebezpečných odvětvích nejčastěji způsobuje organizační a lidský faktor. V pozměněné směrnici je proto tento názor ještě více zdůrazněn.

Odpovědnost za odbornou způsobilost a dovednosti pro potřeby jaderné bezpečnosti má jak příslušný dozorný orgán, tak držitelé povolení. Mnoho dozorných orgánů již v tomto smyslu z „kultury bezpečnosti“ udělalo nedílnou součást dohledu nad jadernou bezpečností. V několika členských státech byly rovněž spuštěny iniciativy, které mají zajistit nebo podpořit odpovídající odbornou přípravu zaměstnanců dozorných orgánů či služeb.

Členské státy informovaly o svém úsilí zvýšit dovednosti a schopnosti v jaderném odvětví. Některé z nich pak informovaly podrobně o opatřeních, která mají propojit akademickou obec s průmyslem, aby se zajistilo společné chápání priorit v oblasti klíčových dovedností pro jaderný sektor a uspokojila se poptávka po dovednostech.

Nicméně nábor kvalifikovaných zaměstnanců pro dozorný orgán a jejich udržení zůstává i nadále problémem. I když v mnoha členských státech může být úroveň platů pro některé kategorie zaměstnanců v soukromém sektoru vyšší, některé dozorné orgány jsou schopny nabídnout výhody, které mohou platové rozdíly vyrovnat.

Příklady opatření přijatých v členských státech s cílem zlepšit odbornou způsobilost a dovednosti pro potřeby jaderné bezpečnosti:

- vytvoření víceleté strategie pro rozvoj odborné způsobilosti a dovedností, včetně kultury bezpečnosti,
- přijetí právních předpisů týkajících se lidských, organizačních a společenských aspektů jaderné bezpečnosti,
- vypracování bezpečnostních ukazatelů dozorným orgánem k měření toho, jak jsou zohledňovány organizační a lidské aspekty jaderné bezpečnosti,
- tematicky specifické kontroly ze strany dozorného orgánu, které se zaměřují na systémy zajištění kvality a řízení držitelů povolení,
- kontroly ze strany dozorného orgánu, zda jsou při projektování či úpravě jaderného zařízení začleněny do bezpečnostních aspektů i lidské faktory,
- co se týče odborné přípravy:
    - vytvoření cvičného střediska údržby, které zahrnuje úplné vybavení a cvičné makety,
    - počítačový systém odborné přípravy pro dozorný orgán,
    - hodnocení pravomocí v oblastech, které jsou pro dozorný orgán důležité, a souvisejících postupů odborné přípravy a náboru zaměstnanců,
    - programy odborné přípravy přizpůsobené pro každého nového inspektora, přičemž na jeho pokrok bude dohlížet manažer,
    - omezení na určitou dobu správní pravomoci svěřené mladým inspektorům.

4.3. Doporučení členským státům a další kroky Komise

- Příští vnitrostátní prováděcí zprávy by měly zohlednit všechna zařízení, na která se vztahuje pozměněná směrnice, a nikoli pouze jaderné elektrárny. Členské státy by měly rovněž zajistit náležité uplatňování směrnice na všechna taková jaderná zařízení.

  Komise bude věnovat zvláštní pozornost provádění směrnice členskými státy pro všechna jaderná zařízení spadající do působnosti směrnice a náležitému podávání zpráv.

- Členské státy by měly dokončit provedení doporučení ze zátěžových testů jaderných elektráren s cílem zvýšit bezpečnost jaderných zařízení.

  Mezi 20. a 24. dubnem 2015 uspořádala Komise za podpory skupiny ENSREG 2. seminář o národním akčním plánu, během kterého se vzájemně hodnotil pokrok členských států v technickém provádění v souvislosti s opatřeními na základě jejich

zátěžových testů. Semináře se zúčastnily členské státy s jaderným programem a rovněž další členské státy (Dánsko, Chorvatsko, Irsko, Polsko, Rakousko) i země mimo EU (Arménie, Norsko, Švýcarsko, Tchaj-wan, Ukrajina, USA). Tento druhý seminář se zaměřil zejména na hodnocení pokroku v provádění, včetně dodatečných přijatých opatření a změn obsažených v původním plánu. Zvláštní pozornost se věnovala technickému základu navrhovaných změn a také přezkumu studií a analýz, které byly od konce prvního semináře v roce 2013 identifikovány a dokončeny. Během semináře bylo oceněno pevné a neutichající odhodlání všech zúčastněných provozovatelů jaderných zařízení a dozorných orgánů plně provést všechna nápravná opatření, která jsou uvedena v jejich národních akčních plánech, a také velký počet opatření, která již byla pod dohledem vnitrostátních bezpečnostních dozorných orgánů dokončena. Bylo však zjištěno, že se stav provádění oproti původním termínům stanoveným v 1. souhrnné zprávě o národních akčních plánech[11], podle které měly být významné změny provedeny v období let 2015 až 2018, a nejpozději pak do roku 2020, liší. Zatímco mnoho provozovatelů jaderných zařízení již provádění téměř dokončilo a jiní mají jasný harmonogram na dokončení opatření do roku 2016, někteří provozovatelé přesunuli provádění konkrétních opatření na období po roce 2020. Komise se domnívá, že rychlost zlepšování bezpečnosti by se měla zvýšit. Zpráva o situaci z každé zúčastněné země o provádění národního akčního plánu by se měla zveřejňovat pravidelně, aby se zajistilo transparentní monitorování za účelem zveřejnění závěrečné zprávy o provádění, což se shoduje s novou směrnicí o jaderné bezpečnosti, která vstoupí v platnost v roce 2017.

Komise bude nadále pečlivě sledovat pokrok při plnění národních akčních plánů ohledně provádění výsledků zátěžových testů.

Kromě toho v souladu s plánem na vytvoření energetické unie[12] hodlá Komise zveřejnit tzv. jaderný ukázkový program (PINC), aby bylo jasno, pokud jde o potřebu nových investic v oblasti jaderné energie včetně zlepšení bezpečnosti stávajících jaderných zařízení.

- Členské státy by měly monitorovat využívání dodavatelů a subdodavatelů ze strany držitelů povolení a možné důsledky pro bezpečnost. Členské státy budou muset věnovat této otázce zvláštní pozornost, až budou provádět pozměněnou směrnici, ve které se uvádí, že prvotní odpovědnost držitele povolení zahrnuje také odpovědnost za činnosti dodavatelů a subdodavatelů, jež by mohly ovlivnit bezpečnost.

  Komise bude při monitorování provádění pozměněné směrnice věnovat této otázce zvláštní pozornost.

- Vnitrostátní právní rámce v každém členském státě by měly od držitelů povolení vyžadovat zachování kvalifikovaných lidských a odpovídajících finančních zdrojů v průběhu celého životního cyklu zařízení.

  Komise bude při monitorování provádění pozměněné směrnice věnovat této otázce zvláštní pozornost.

  Komise bude pomáhat členským státům při plnění této povinnosti také zavedením programů odborného vzdělávání Euratomu v oblasti jaderného štěpení (EFTS), což

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

12 COM(2015)80 final

jsou programy celoživotního učení a mobility, jejichž hlavním účelem je zlepšit odbornou způsobilost a dovednosti zaměstnanců držitelů povolení[13].

- Členské státy by měly lépe koordinovat vnitrostátní postupy v oblasti připravenosti a reakce na mimořádné události. Tato otázka se řeší v rámci mezinárodních fór a dvoustranné spolupráce mezi členskými státy.

  Komise se bude touto otázkou zabývat na celoevropské úrovni ve spojení s příslušnými ustanoveními směrnice o základních bezpečnostních standardech[14]*, která musí být provedena do vnitrostátního práva do roku 2018.*

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

[14] Směrnice Rady 2013/59/EURATOM ze dne 5. prosince 2013, kterou se stanoví základní bezpečnostní standardy ochrany před nebezpečím vystavení ionizujícímu záření a zrušují se směrnice 89/618/EURATOM, 90/641/EURATOM, 96/29/EURATOM, 97/43/EURATOM a 2003/122/EURATOM (Úř. věst. L 13, 17.1.2014, s. 1).

5. ZÁVĚR

Po přezkoumání zpráv členských států došla Komise k závěru, že celkově existuje dobrá úroveň dodržování směrnice o jaderné bezpečnosti z roku 2009.

Směrnice se ukázala být účinným nástrojem při zlepšování jaderné bezpečnosti, neboť většina členských států uvedla, že za účelem jejího provedení do vnitrostátního práva zdokonalily své právní systémy.

Hlavním cílem směrnice je zajistit vhodná vnitrostátní opatření k dosažení vysoké úrovně bezpečnosti. Ze zpráv členských států obecně vyplývá, že jsou tato opatření ohledně právního rámce a dozorného orgánu v EU k dispozici. V některých případech však není jisté, zda jsou tyto orgány náležitě financovány a personálně obsazeny. Měla by se podporovat spolupráce mezi členskými státy, aby se zajistilo efektivní využívání stávajících zdrojů, například v případě licenčních řízení pro dlouhodobý provoz jaderných elektráren nebo pro novou výstavbu. Tato spolupráce by byla zvlášť přínosná pro menší příslušné dozorné orgány.

Široce rozšířené je mezinárodní srovnávání. Do konce roku 2015 vyhodnotí mezinárodní partneři právní a organizační rámec ve všech členských státech, které provozují jaderné elektrárny, a to prostřednictvím misí integrované služby MAAE pro přezkum regulačního rámce. Upřednostňovány by měly být kompletní mise před těmi omezenými.

Bezpečnostní opatření jsou v jaderných zařízeních (pod dohledem dozorných orgánů) z velké části zavedena, včetně rozvoje odborných způsobilostí a dovedností. Kdykoli je to vhodné, mají držitelé povolení na provoz jaderných elektráren tendenci vytvářet silné synergie s vnitrostátními nebo mezinárodními organizacemi v oblasti výzkumu a odborné přípravy, které se zabývají zlepšováním bezpečnostních předpisů, technologií a kultury bezpečnosti reaktorů.

Ačkoli většina členských států oznámila, že v nich existují vnitrostátní ustanovení v souvislosti s lidskými a finančními zdroji držitelů povolení, mělo by se vyjasnit, zda je dozorný orgán schopen posoudit přiměřenost těchto zdrojů, zejména finančních, a zda jsou tyto povinnosti účinně prováděny a vymáhány. V této souvislosti by bylo vhodné připomenout článek 192 Smlouvy o Euratomu, podle něhož „Členské státy přijmou veškerá obecná i zvláštní opatření ke splnění závazků vyplývajících z této smlouvy nebo z aktů orgánů Společenství. Usnadňují Společenství plnění jeho poslání.“

Jak bylo potvrzeno prostřednictvím jaderných zátěžových zkoušek a počáteční kontroly provedení směrnice členskými státy, existují v jednotlivých zemích rozdíly ohledně rozpoznávání a zvládání bezpečnostních otázek. To je částečně způsobeno tím, že směrnice z roku 2009 obsahovala pouze obecné zásady, což ponechalo členským státům určitý prostor, pokud jde o provedení těchto zásad, přičemž se nepodařilo uložit některé důležité požadavky. Pozměněná směrnice o jaderné bezpečnosti tyto nedostatky vyřešila posílením důležitých povinností, například ohledně nezávislosti dozorného orgánu či interakce s veřejností. Pozměněná směrnice rovněž přesahuje požadavky směrnice z roku 2009 zavedením společného cíle EU v oblasti bezpečnosti, který je doplněn evropským mechanismem vzájemného hodnocení, čímž by se měl harmonizovat přístup EU k otázkám jaderné bezpečnosti. Provedení pozměněné směrnice proto představuje pro členské státy nový náročný úkol.

Příští zprávy členských států o provádění směrnice by měly být zaslány Komisi do 22. července 2020. Poté bude následovat zpráva Komise Radě a Parlamentu. Do té doby Komise

obdrží a analyzuje vnitrostátní předpisy členských států, kterými se pozměněná směrnice provádí.

Odkazy

[1] Směrnice 2009/71/EURATOM ze dne 25. června 2009, kterou se stanoví rámec Společenství pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení (Úř. věst. L 172, 2.7.2009. s. 18).

[2] Směrnice Rady 2014/87EURATOM ze dne 8. července 2014, kterou se mění směrnice 2009/71/EURATOM, kterou se stanoví rámec Společenství pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení (Úř. věst. L 219, 25.7.2014. s. 42).

[3] Pokyny skupiny ENSREG týkající se zpráv členských států, jak to vyžaduje čl. 9 odst. 1 směrnice Rady 2009/71/EURATOM ze dne 25. června 2009, kterou se stanoví rámec Společenství pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení (HLG_p(2012-21)_108).

[4] Souhrnná zpráva o šestém hodnotícím zasedání smluvních stran Úmluvy o jaderné bezpečnosti konaném ve Vídni ve dnech 24. března až 4. dubna 2014 (CNS/6RM/2014/11_final).