EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 18.11.2015
COM(2015) 573 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Genomförandet av direktiv 2009/71/Euratom av den 25 juni 2009 om upprättande av ett gemenskapsramverk för kärnsäkerhet vid kärntekniska anläggningar

{SWD(2015) 244 final}

Innehållsförteckning

1. INLEDNING 4

1.1. Rapportens syfte 4

1.2. Betydande utveckling sedan offentliggörandet av direktiv 2009/71/Euratom 4

1.3. Rapportens struktur och allmänna riktlinjer 5

2. ÖVERSIKT ÖVER GENOMFÖRANDET AV DEN RÄTTSLIGA RAMEN OCH TILLSYNSMYNDIGHETEN 6

3. STYRELSEFORMER FÖR KÄRNSÄKERHET 7

3.1. Rättsligt, föreskrivande och organisatoriskt ramverk (artikel 4) 7

3.2. Behörig tillsynsmyndighet (artikel 5) 7

3.3. Information till allmänheten (artikel 8) 8

3.4. Internationell inbördes granskning av det nationella ramverket (artikel 9.3) 8

3.5. Rekommendationer till medlemsstaterna och ytterligare kommissionsåtgärder 10

4. SÄKERHETEN VID KÄRNTEKNISKA ANLÄGGNINGAR (ARTIKLARNA 6 OCH 7) 11

4.1. Tillståndshavares skyldigheter (artikel 6) 11

4.2. Expertis och färdigheter i fråga om kärnsäkerhet (artikel 7) 12

4.3. Rekommendationer till medlemsstaterna och ytterligare kommissionsåtgärder 13

5. SLUTSATS 16

1. INLEDNING

1.1. Rapportens syfte

Kommissionen ska i enlighet med artikel 9.2 i direktiv 2009/71/Euratom (kärnsäkerhetsdirektivet) lägga fram en rapport om hur genomförandet av direktivet fortskrider. Direktivet är sekundärlagstiftning som härrör från artiklarna 2 b och 30 i Euratomfördraget.

Föreliggande rapport bygger på medlemsstaternas nationella rapporter enligt artikel 9.1 i direktivet, enligt vilken de senast den 22 juli 2014 till kommissionen ska lämna en första rapport om genomförandet[1]. De nationella rapporterna visar hur medlemsstaterna eftersträvar målen i direktivet och illustrerar vilka strategier som antagits på nationell nivå.

När rådet antog kärnsäkerhetsdirektivet den 25 juni 2009 togs ett stort steg mot ett gemensamt ramverk för kärnsäkerhet i Europa. Fram till dess reglerades kärnsäkerheten av nationell lagstiftning och internationella konventioner[2]. Det befintliga systemet kompletterades med direktivet, som gjorde de huvudsakliga internationella principerna om kärnsäkerhet rättsligt bindande.

Direktivets mål är att upprätthålla och främja en fortlöpande förbättring av kärnsäkerheten. Det kräver att medlemsstaterna skapar lämpliga nationella arrangemang för en hög kärnsäkerhetsnivå för att skydda arbetstagare och allmänhet mot faran att exponeras för joniserande strålning från kärntekniska anläggningar. Direktivet innehåller bestämmelser om följande:

- Inrättande av ett nationellt ramverk för kärnsäkerhet gällande civila kärntekniska anläggningar.
- Organisation, uppgifter och ansvarsområden för de behöriga tillsynsmyndigheterna.
- Tillståndshavarnas skyldigheter.
- Utbildning av personalen.
- Information till allmänheten.

Direktivet trädde i kraft den 22 juli 2009. Medlemsstaterna hade fram till den 22 juli 2011 på sig att sätta i kraft de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktivet.

1.2. Betydande utveckling sedan offentliggörandet av direktiv 2009/71/Euratom

Under de fem senaste åren har viktiga steg tagits på EU-nivå för att förbättra kärnsäkerheten. Dessa har följt en tvåspårsstrategi, som har inneburit kontroll av kärntekniska anläggningars kapacitet att tåla allvarliga händelser där säkerheten hotats samt en förstärkning av den rättsliga ramen.

Efter olyckan vid kärnkraftverket i Fukushima 2011 bad Europeiska rådet kommissionen och europeiska högnivågruppen för kärnsäkerhet och avfallshantering (Ensreg)[3] att göra en ny

[1] De flesta länder följde den enhetliga struktur för rapporter om genomförande som utvecklats under ledning av europeiska högnivågruppen för kärnsäkerhet och avfallshantering (Ensreg), såsom rekommenderas i skäl 16 i direktivet. Alla medlemsstater lämnade sin rapport i enlighet med artikel 9.1 i direktivet.

[2] De huvudsakliga bestämmelserna i direktivet härrör från de principer som förankrades genom konventionen om kärnsäkerhet från 1994, vilken samtliga medlemsstater har undertecknat.

[3] Oberoende, officiellt expertorgan som skapades 2007 efter ett beslut av Europeiska kommissionen. Det består av de nationella tillsynsmyndigheterna för kärnsäkerhet, säkerhet för radioaktivt avfall och

bedömning av EU:s 131 kärnkraftsreaktorer. Kommissionen och Ensreg utförde stresstester, vilka utmynnade i ett antal rekommendationer. Hur rekommendationer genomförts, utvärderas regelbundet genom inbördes granskning av de nationella handlingsplanerna.

Översynen av Euratomfördragets rättsliga ram för kärnsäkerhet, som också begärdes av stats- och regeringscheferna, ledde till ett förslag från kommissionen om betydande ändringar av direktiv 2009/71/Euratom. Dessa antogs av rådet den 8 juli 2014. Vid utformningen av ändringarna har man tagit fasta på erfarenheterna från stresstesterna av kärntekniska anläggningar och säkerhetskraven från den västeuropeiska sammanslutningen av tillsynsmyndigheter på kärnsäkerhetens område (Wenra)[4] och Internationella atomenergiorganet (IAEA). Det ändrade direktivet ska införlivas i nationell rätt senast den 15 augusti 2017. Ändringarna syftar till följande:

- En förstärkning av de nationella tillsynsmyndigheternas oberoende.
- Införande av ett säkerhetsmål på hög nivå för att förhindra olyckor och radioaktiva utsläpp i hela EU.
- Inrättande av ett europeiskt system med inbördes granskning av specifika säkerhetsfrågor var sjätte år.
- Ökad öppenhet om kärnsäkerhetsfrågor genom att allmänheten informeras och engageras.
- Främjande av en effektiv kärnsäkerhetskultur.

Medlemsstaterna skulle skicka in sina genomföranderapporter senast den 22 juli 2014. Eftersom dessa avser perioden innan ändringarna antogs, baseras rapporten på den ursprungliga versionen av direktivet. För att ge en mer fullständig bild av genomförandet av Euratomfördragets nuvarande rättsliga ram för kärnsäkerhet kan dock hänvisningar till det ändrade direktivet förekomma, i synnerhet när en skyldighet som följer av den ursprungliga versionen har utökats i det ändrade direktivet.

1.3. Rapportens struktur och allmänna riktlinjer

Syftet med rapporten är att rådet och parlamentet ska få en fullständig överblick över hur genomförandet av direktivet hittills framskridit i hela EU.

Efter en allmän inledning om genomförandet tar rapporten i avsnitt 3 upp frågor som rör kärnsäkerhetens styrelseformer, vilket motsvarar artiklarna 4, 5, 8 och 9.3 i direktivet. Avsnitt 4 ägnas åt säkerheten vid kärntekniska anläggningar och behandlar tekniska och mänskliga aspekter av kärnsäkerhet, vilka omfattas av artiklarna 6 och 7 i direktivet[5]. Vad som åstadkommits i fråga om kärnsäkerhet presenteras då de motsvarar en bestämmelse i direktivet. Utmaningar i samband med genomförandet av direktivet tas också upp under varje tema. Genom rapporten utfärdas rekommendationer till medlemsstaterna beträffande dessa utmaningar och det meddelas vilka korrigerande åtgärder kommissionen har vidtagit eller planerar att vidta. Föreliggande rapporten beskriver inte läget i medlemsstaterna var för sig,

---

strålskydd från alla EU:s medlemsstater samt representanter från Europeiska kommissionen. Ensreg hjälper till med att fastställa förutsättningarna för fortlöpande förbättringar och för att nå samsyn i fråga om kärnsäkerhet och hantering av radioaktivt avfall.

[4] Sammanslutning som består av kärnsäkerhetsmyndigheterna från 18 länder i Europa. Den fungerar som ett nätverk med de främsta kärnsäkerhetsmyndigheterna, där de utbyter erfarenheter och diskuterar viktiga säkerhetsfrågor.

[5] Övriga artiklar i direktivet ålägger inte medlemsstaterna några skyldigheter och tas därför inte upp i föreliggande rapport.

utan istället söker i stället av visa de dominerande trenderna för att därigenom fokusera på större problem och fastställa korrigeringsåtgärder. I det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar ges dock en kortfattad presentation av de åtgärder som varje medlemsstat har vidtagit för att genomföra direktivet.

2. ÖVERSIKT ÖVER GENOMFÖRANDET AV DEN RÄTTSLIGA RAMEN OCH TILLSYNSMYNDIGHETEN

Enligt de rapporter som inkommit har samtliga medlemsstater antagit lagstiftning som motsvarar deras skyldighet enligt direktivet att införa ett rättsligt ramverk för kärnsäkerheten, inrätta en tillsynsmyndighet och anslå lämpliga resurser samt genomgöra internationella inbördes granskningar av systemet.

Vissa medlemsstater behöver emellertid förvissa sig om att deras tillsynsmyndighet förfogar över tillräckliga resurser.

Beträffande den internationella inbördes granskningen av tillsynsstrukturerna har 19 medlemsstater (däribland alla medlemsstater med kärnkraftverk) anordnat en IRRS-granskning i samordning med IAEA, eller planerar att anordna en sådan före utgången av 2015. Därmed återstår nio medlemsstater som inte har anordnat någon granskning, även om fem av dessa har planerat att genomföra en sådan de kommande åren med tanke på att varje medlemsstat, enligt direktivet, måste anordna en internationell granskning minst en gång vart tionde år[6].

[6] Tidsfristen på tio år bör inledas för varje medlemsstat från det datum då införlivandet har skett. Eftersom införlivandet senast skulle ske den 22 juli 2011 bör varje stat ha anordnat ett granskningsuppdrag senast den 22 juli 2021.

3. STYRELSEFORMER FÖR KÄRNSÄKERHET

EU har i dag det största antalet kärnkraftsreaktorer i världen och ett antal medlemsstater har planer på att investera i kärnkraftssektorn. Medlemsstater som redan använder kärnenergi och de som ska inleda ett kärnkraftsprogram måste ha infört följande:

- Ett välorganiserat rättsligt, föreskrivande och organisatoriskt ramverk för kärnsäkerhet med tydlig ansvarsfördelning.
- En oberoende behörig tillsynsmyndighet med tillräckliga befogenheter och resurser.
- Effektiva förfaranden för information till allmänheten.
- En regelbunden inbördes granskning av hela systemet.

3.1. Rättsligt, föreskrivande och organisatoriskt ramverk (artikel 4)

Alla medlemsstater uppgav att de hade inrättat ett nationellt rättsligt, föreskrivande och organisatoriskt ramverk för de verksamheter som omfattas av direktivet (artikel 4.1). De nationella ramverken, bl.a. lagar och tillämpningsföreskrifter, har arbetats fram på mycket olika sätt beroende på ländernas kärnkraftsprofiler och nationella förvaltningssystem. Vissa länder utan kärnkraft hanterar till exempel sådana frågor genom allmän lagstiftning om hälsa, miljö eller civilskydd.

Ansvarsfördelningen (tillståndsgivning, övervakning, utdömande av påföljder) mellan behöriga offentliga organ är dock inte helt tydlig, vilket framgår av ett antal nationella rapporter. Ansvarsfördelningen beror visserligen på nationella rättsordningar och nationell praxis, men blir mer komplex när flera förvaltningsnivåer finns eller när flera organ medverkar i beslutsfattandet. När flera myndigheter har ansvar för kärnsäkerheten är det helt klart viktigt med en tydlig ansvarsfördelning och att tillsynsfunktionerna samordnas för att undvika försummelser eller onödigt dubbelarbete och likaså krav som är motstridiga.

Enligt artikel 4.2 i direktivet ska medlemsstaterna upprätthålla och förbättra det nationella ramverket, med beaktande av driftserfarenhet, vunna insikter från säkerhetsanalyser av idrifttagna kärntekniska anläggningar, teknisk utveckling samt resultat från säkerhetsforskning. Flera nationella rapporter saknar information om hur dessa beståndsdelar används för att upprätthålla och förbättra det nationella ramverket.

3.2. Behörig tillsynsmyndighet (artikel 5)

Alla medlemsstater uppgav att de hade inrättat en tillsynsmyndighet för att övervaka de verksamheter som omfattas av direktivet (artikel 5.1).

Dessa myndigheters rättsliga ställning varierar från land till land. I vissa medlemsstater är tillsynsmyndigheten en avdelning inom ett ministerium medan de i andra är strukturellt oberoende av regeringsförvaltningen. Andra länder har ett system av myndigheter både innanför och utanför regeringsstrukturen.

I några länder har en omorganisation nyligen utförts eller är på väg att utföras. En strategi för de organ som är underordnade olika departement eller ministerier är att de förs samman i en rättsligt oberoende myndighet. Det enda krav som ställs i direktivet angående detta är att

tillsynsmyndigheten ska vara funktionellt åtskild från alla andra organ eller organisationer som arbetar med att främja kärnkraft (artikel 5.2).

Problem i genomförandet har dock fastställts vad gäller tillsynsmyndighetens rättsliga befogenheter samt personella och ekonomiska resurser (artikel 5.3). Från kommissionens perspektiv kan sådana situationer äventyra tillsynsmyndighetens nödvändiga oberoende. Denna fråga kommer de nationella myndigheterna att behöva undersöka särskilt.

I många fall låter tillsynsmyndigheten en organisation för tekniskt stöd för granska och utvärdera dokumentation som lämnats in av tillståndshavare. Det är dock inte alltid helt tydligt hur intressekonflikter undviks inom sådana organisationer, i synnerhet när de själva driver kärntekniska anläggningar (t.ex. forskningsreaktorer) eller åtminstone delvis arbetar för tillståndshavare.

3.3. Information till allmänheten (artikel 8)

Medlemsstater hanterar frågan om öppenhet på olika sätt och i olika utsträckning. Vanlig praxis innefattar information på tillsynsmyndighetens webbplats, pressmeddelanden, kontakter med media och årsrapporter. Vissa länder uppgav att beslut på tillsynsområdet offentliggörs i ett officiellt kungörelseorgan.

Följande åtgärdstyper har rapporterats:

- Tillsynsmyndigheten har utformat en kommunikationsstrategi eller -policy.
- Specifika kommunikationsverktyg har upprättats för att användas vid en kärnkraftskatastrof.
- Uppföljningsbrev från inspektioner har publicerats på tillsynsmyndighetens webbplats.
- Ett rådgivande organ har inrättats, med medlemmar från parlamentet, representanter för civilsamhället, erkända experter och berörda parter från bransch och institutioner.

Vissa medlemsstater gick längre än kraven på öppenhet i artikel 8 i direktivet och rapporterade om verksamheter för att främja allmänhetens delaktighet, vilket svarar mot en skyldighet enligt det ändrade direktivet.

3.4. Internationell inbördes granskning av det nationella ramverket (artikel 9.3)

Alla medlemsstater är i kraft av direktivet skyldiga att minst vart tionde år anordna en internationell inbördes granskning för att få en utvärdering av sina nationella ramverk och behöriga tillsynsmyndigheter.

Innan 2015 är till ända kommer samtliga medlemsstater med kärnkraftverk att inom den påbjudna tioårsperioden ha tagit emot en internationell granskningsgrupp som gjort en bedömning av de nationella tillsynsstrukturerna för kärnsäkerheten och strålskyddet. Fem medlemsstater som inte producerar kärnenergi kommer också att stå värd för ett granskningsuppdrag. Vissa granskningar omfattade alla kärnsäkerhetsaspekter, medan andra hade en mer begränsad omfattning.

Av tabellen framgår alla internationella inbördes granskningar (fullständiga eller reducerade granskningar) som genomförts i medlemsstaterna sedan tidsfristen för att införliva direktivet löpte ut 2011.

	2011	2012	2013	2014	2015
Österrike					
Belgien			Fullständig granskning		
Bulgarien			Fullständig granskning		
Kroatien					Fullständig granskning
Cypern					
Tjeckien			Fullständig granskning		
Danmark					
Estland					
Finland		Granskning med reducerad omfattning			
Frankrike				Fullständig granskning	
Tyskland[7]					
Grekland		Granskning med reducerad omfattning			
Ungern					Fullständig granskning
Irland					Fullständig granskning
Italien					
Lettland					
Litauen					
Luxemburg					
Malta					Fullständig granskning
Nederländerna				Fullständig granskning	
Polen			Fullständig granskning		
Spanien					
Rumänien	Fullständig granskning				
Slovakien		Fullständig granskning			
Slovenien	Fullständig granskning				
Spanien[8]					
Sverige		Fullständig			

[7] Tyskland anordnade en internationell inbördes granskning (IRRS) under 2008 och en uppföljningsgranskning 2011.

[8] Spanien stod anordnade en internationell inbördes granskning (IRRS-uppdrag) 2008 och en uppföljningsgranskning 2011.

		granskning			
Förenade kungariket[9]					

Medlemsstaterna publicerade i allmänhet rapporterna från grupperna för inbördes granskning på internet. Alla medlemsstater har dock inte systematiskt rapporterat resultaten från den inbördes granskning direkt till kommissionen, trots att detta är ett krav enligt artikel 9.3 i direktivet. Kommissionen har påmint medlemsstaterna om deras skyldigheter i detta avseende. De flesta rapporterna har nu inkommit.

För att stödja processen anslog kommissionen 1,8 miljoner euro 2011–2015 till uppdragsprogrammet vid IAEA:s integrerade granskning- och regleringstjänst (IRRS). Kommissionens mål var att hjälpa medlemsstaterna att uppfylla detta krav i direktivet. Personal från kommissionens gemensamma forskningscentrum deltog som observatörer vid sådana granskningsuppdrag. Kommissionen kommer att fortsätta att lämna stöd efter 2015.

Vissa medlemsstater rapporterade även att de hade anordnat internationell inbördes granskning av anläggningar, trots att detta är att gå längre än vad som krävs i direktivet. IAEA:s OSART[10]-uppdrag äger rum flera gånger per år i EU för att utvärdera säkerheten hos kärnkraftsreaktorer som är i drift. Enligt det ändrade direktivet utökas skyldigheten om inbördes granskning till att även gälla tekniska problem genom ett nytt system med tematiska inbördes granskningar på EU-nivå. De första av dessa kommer att inledas under 2017.

3.5. Rekommendationer till medlemsstaterna och ytterligare kommissionsåtgärder

Mot denna bakgrund av vad som ovan anges bör Euratom-medlemmarna särskilt undersöka följande:

- Medlemsstaterna bör ha en tydlig ansvarsfördelning och samordning mellan berörda statliga organ, i synnerhet när flera förvaltningsnivåer eller flera organ deltar i beslutsfattandet.

  Kommissionen kommer särskilt att undersöka denna fråga vid sin övervakning av införlivandet av det ändrade direktivet.

- När den rättsliga ramen utarbetas bör medlemsstaterna systematiskt ta hänsyn till kunskaper som har inhämtats från driftserfarenhet och till den tekniska utvecklingen och säkerhetsforskningen.

  Kommissionen kommer som ett komplement till åtgärderna på nationell nivå att noga följa all ny utveckling på detta område och förbättra samordningen mellan medlemsstaterna.

- Medlemsstaterna bör se till att behöriga tillsynsmyndigheter i landet är reellt oberoende och inte på otillbörligt sätt kan påverkas i sitt beslutsfattande och garantera att de har tillräckliga medel och tillräcklig kompetens för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Medlemsstaterna bör för detta ändamål säkerställa att tillsynsmyndigheten har personella och ekonomiska resurser som motsvarar landets nuvarande

[9] Förenade kungariket bjöd in till modulära internationella inbördes granskningar (IRSS-uppdrag) 2006 och 2009 och en uppföljningsgranskning 2013.

[10] Granskningsgrupp för driftsäkerhet (Operational Safety Review Team).

kärnenergiprofil, utvecklingsprojekt inom kärnenergi och avvecklingsplaner. Dessutom bör de förebygga möjliga intressekonflikter i tillsynsmyndigheternas organisationer för tekniskt stöd.

Kommissionen kommer när den övervakar genomförandet av det ändrade direktivet att särskilt undersöka tillsynsmyndighetens oberoende. På så sätt uppmuntras medlemsstaterna till reellt samarbete sinsemellan vilket så att befintliga resurser kan säkra ett mervärde.

- Medlemsstaterna bör systematiskt rapportera resultaten från varje internationell inbördes granskning till medlemsstaterna och kommissionen, i enlighet med artikel 9.3 i direktivet.

  Kommissionen kommer att kräva en systematisk rapportering av resultaten från dessa internationella inbördes granskningar.

- Alla medlemsstater bör anordna internationella inbördes granskningar i syfte att få en utvärdering av sitt rättsliga och föreskrivande ramverk, eftersom det i direktivet krävs att sådana granskningar ska utföras vart tionde år. Medlemsstaterna bör särskilt överväga att anordna granskningar med ”fullständig omfattning” snarare än sådana med ”begränsad omfattning” där landet väljer att utelämna vissa frågor.

  Kommissionen kommer under det att samförståndsavtalet utformas mellan gemenskapen och IAEA fortsatt att kontrollera att granskningarna anordnas i medlemsstaterna minst vart tionde år, och understödja IAEA i genomförandet av programmet med IRRS-uppdrag i EU:s medlemsstater.

4. SÄKERHETEN VID KÄRNTEKNISKA ANLÄGGNINGAR (ARTIKLARNA 6 OCH 7)

I detta avsnitt behandlas medlemsstaternas åtgärder i fråga om kärnsäkerhetens två kompletterande pelare, nämligen den mänskliga faktorn och teknisk säkerhet. I direktivet räknas visserligen inte några tekniska kriterier upp för säkerheten vid kärntekniska anläggningar, men medlemsstaterna åläggs dock att upprätthålla ett nationellt ramverk där tillståndshavarnas huvudsakliga skyldigheter anges i enlighet med vad som krävs i direktivet. Dessa bestämmelser kompletteras med sådana som rör utbildning i kärnsäkerhet.

För flera länder som driver både kärnkraftverk och andra kärntekniska anläggningar fokuserar rapporterna nästan uteslutande på kraftverken. Mycket knappa uppgifter finns tillgängliga när det gäller de andra typer av anläggningar som omfattas av artikel 3 i direktivet.

4.1. Tillståndshavares skyldigheter (artikel 6)

Nästan alla medlemsstater med kärntekniska anläggningar uppgav att deras lagstiftning är utformad så att tillståndshavarna uttryckligen tilldelas det främsta ansvaret för kärnsäkerheten vid kärntekniska anläggningar, vilket överensstämmer med artikel 6.1. Frågan om kontrollen över entreprenörer och underleverantörer är dock fortsatt en utmaning. För att hantera detta har det i vissa nationella system införts en begränsning av mängden entreprenörer så att till exempel högst två entreprenörer tillåts utföra en specifik uppgift. Genom det ändrade direktivet görs tillståndshavare uttryckligen ansvariga för entreprenörers och underleverantörers handlingar.

Alla medlemsstater med kärntekniska anläggningar har program för regelbundna utvärderingar av säkerheten vid sina anläggningar under tillsynsmyndighetens överinseende (såsom föreskrivs i artikel 6.2), även om dessa granskningar genomförs på varierande sätt länderna emellan. Enligt det ändrade direktivet ska sådana granskningar genomföras minst vart tionde år.

Medlemsstaterna rapporterade utförligt om åtgärder som vidtagits för att lindra konsekvenserna av en kärnenergiolycka, samt om nödåtgärder (artikel 6.3). Krishanteringsrutinerna varierar dock mellan medlemsstaterna, vilket tydliggör behovet av samordning. Några länder har lagstiftat om krav på att kärnkraftverks tillståndshavare ska införa operativa förfaranden för krissituationer och riktlinjer för hantering av allvarliga olyckor, som ska vara särskilt utarbetade för kraftverket i fråga.

I de nationella rapporterna hänvisas i stor utsträckning till ledningssystem som är inriktade på förfaranden för säkerhet och kvalitetskontroll, såsom föreskrivs i artikel 6.4 i direktivet. Ibland föreskrivs i tillsynsmyndighetens årliga inspektionsplan att inspektioner ska utföras med inriktning på tillståndshavarens kvalitetssäkringssystem eller ledningssystem.

Medlemsstaterna rapporterade att skyldigheten i artikel 6.5 oftast efterlevdes i praktiken. Denna skyldighet innebär att det nationella ramverket ska vara utformat så att tillståndshavare har de personella och ekonomiska resurser som krävs för att de ska kunna uppfylla sina skyldigheter. Medlemsstaterna rapporterade dock inte alltid att denna skyldighet uttryckligen ingick i deras lagstiftning. För övrigt är det inte alltid tydligt huruvida de ekonomiska resurserna räcker för anläggningens fulla livstid, inklusive avvecklingen. Dessutom har frågan om hur det ska kontrolleras att tillståndshavare har tillräckliga ekonomiska resurser inte lösts. Har till exempel alla kärnkraftsmyndigheter möjlighet att bedöma tillståndshavarnas ekonomiska resurser?

På ett övergripande plan har viktiga förbättringar redan gjorts på fältet som ett led i de stresstester som införts efter Fukushimaolyckan. Sådana förbättringar beskrivs i detalj i de nationella handlingsplaner som lämnats in för en andra europeisk inbördes granskning i april 2015 (se avsnitt 4.3 nedan). Då kärnsäkerhet endast kan garanteras genom kontinuerlig utveckling kommer framtida kärntekniska anläggningar att beläggas med strikta skyldigheter som härrör från det ändrade direktivet. Detta omfattar krav på att kärntekniska anläggningar ska utformas, lokaliseras, uppföras, tas i drift, drivas och avvecklas med målet att förebygga olyckor samt minska följderna vid en eventuell olycka.

4.2. Expertis och färdigheter i fråga om kärnsäkerhet (artikel 7)

Som det erinras om i skäl 19 i direktivet är en stark säkerhetskultur en av de grundläggande ledningsprinciper som krävs för säker drift av kärntekniska anläggningar. På samma sätt erkändes vid 2014 års granskningsmöte med parterna i konventionen om kärnsäkerhet att större olyckor inom kärnenergiindustrin och andra högriskindustrier oftast beror på organisatoriska och mänskliga faktorer. Denna åsikt upprepas mer bestämt i det ändrade direktivet.

Ansvaret för expertis och färdigheter i fråga om kärnsäkerhet ligger både hos tillsynsmyndigheten och hos tillståndshavarna. Många tillsynsmyndigheter har också redan gjort ”säkerhetskulturen” till ett självständigt område i tillsynen av kärnsäkerhet. Likaså har flera medlemsstater igångsatt initiativ för att tillförsäkra eller främja tillräcklig utbildning för personalen vid tillsynsmyndigheterna eller allmännyttiga företag.

Medlemsstaterna har rapporterat om sitt arbete med att öka färdigheterna och kompetensen i kärnenergisektorn. Några beskrev åtgärder för att koppla samman den akademiska världen och industrin för att se till att samförstånd råder om vilka viktiga färdigheter som är av högsta prioritet för kärnenergisektorn och hur efterfrågan på färdigheter kan tillfredsställas.

Det är dock fortfarande en utmaning att rekrytera den mest kvalificerade personalen till tillsynsmyndigheten och sedan lyckas behålla denna personal. Trots att lönenivåerna i många medlemsstater kan vara högre för vissa personalkategorier i den privata sektorn kan vissa tillsynsmyndigheter erbjuda arbetsförmåner som kan kompensera för löneskillnaden.

Bland exemplen på åtgärder som medlemsstaterna enligt rapporterna har vidtagit för att främja expertis och färdigheter i fråga om kärnsäkerhet förekommer följande:

- En flerårig strategi för utveckling av expertis och färdigheter, bl.a. en säkerhetskultur.
- Rättsliga bestämmelser för mänskliga, organisatoriska och sociala aspekter av kärnsäkerhet.
- Säkerhetsindikatorer som tillsynsmyndighetens ska upprätta för att mäta hur organisatoriska och mänskliga aspekter av kärnsäkerhet beaktas.
- Tematiska inspektioner av tillsynsmyndigheten, med inriktning på tillståndshavarnas kvalitetssäkringssystem och ledningssystem.
- Kontroller utförda av tillsynsmyndigheten för att avgöra huruvida mänskliga faktorer är en del av säkerhetsaspekterna när en kärnteknisk anläggning utformas eller modifieras.
- Beträffande utbildning:
    - Upprättande av ett centrum för underhållsövning, med fullskalig utrustning och övningsmodeller.
    - Ett datorbaserat utbildningssystem för tillsynsmyndigheten.
    - Utvärdering av kompetens inom ämnesområden av betydelse för tillsynsmyndigheten och tillhörande utbildnings- och rekryteringsprocesser.
    - Utbildningsprogram som utformats specifikt för varje ny inspektör, där framstegen övervakas av en chef.
    - Införande av en period under vilken unga inspektörers förvaltningsbefogenheter begränsas.

4.3. Rekommendationer till medlemsstaterna och ytterligare kommissionsåtgärder

- Nästa rapport om genomförandet bör ta upp alla de anläggningar som omfattas av det ändrade direktivet och inte bara kärnkraftverk. På samma sätt bör medlemsstaterna se till att direktivet tillämpas korrekt på alla sådana kärntekniska anläggningar.

  Kommissionen kommer särskilt att undersöka hur medlemsstaternas tillämpar direktivet i alla kärnanläggningar som omfattas av dess tillämpningsområde och att lämplig rapportering sker.

- Medlemsstaterna bör slutföra genomförandet av rekommendationerna för stresstesterna för att förbättra säkerheten vid kärntekniska anläggningar.

  Den 20–24 april 2015 anordnade kommissionen med hjälp av Ensreg den andra workshoppen för nationella handlingsplaner för att inbördes granska medlemsstaternas framsteg på området tekniskt genomförande med anknytning till deras stresstestsåtgärder. Medlemsstater med ett kärnkraftsprogram och andra medlemsstater (Österrike, Kroatien, Danmark, Irland, Polen) och länder utanför EU (Armenien, Norge, Schweiz, Taiwan, Ukraina, USA) deltog i denna workshop. Den andra workshoppen ägnades särskilt åt att utvärdera hur genomförandet framskrider, bl.a. de ytterligare åtgärder som vidtagits och de ändringar som gjorts av den ursprungliga tidsplanen. Särskild uppmärksamhet ägnades åt den tekniska basen för de föreslagna ändringarna och åt genomgången av studier och analyser som ringats in och slutförts sedan 2013 års workshop. Under workshoppen noterades det starka och kontinuerliga engagemang som samtliga deltagande kärnkraftsoperatörer och tillsynsmyndigheter visar för att till fullo genomföra alla förbättringsåtgärder i respektive nationella handlingsplaner samt det stora antalet åtgärder som redan fullbordats under nationella tillsynsmyndigheters överinseende. Emellertid konstaterades att framskridandet i genomförandet skiljer sig från de ursprungliga tidsfristerna i den första sammanfattande rapporten om nationella handlingsplaner[11], enligt vilken stora förändringar skulle ske senast 2015–2018, och alla senast år 2020. Även om många kärnkraftsoperatörer i det närmaste är färdiga med genomförandet, och andra har klara tidtabeller med slutdatum senast 2016, så finns det de som har flyttat fram specifika insatser till efter 2020. Kommissionen anser att säkerheten bör uppgraderas snabbare. En lägesrapport från varje deltagande land om genomförandet av den nationella handlingsplanen bör regelbundet offentliggöras så att övervakningen blir transparent med målet att offentliggöra en slutrapport om genomförandet som sammanfaller med ikraftträdandet av det nya direktivet om kärnsäkerhet år 2017.

  Kommissionen ska fortsatt noggrant följa arbetet med att uppfylla de nationella handlingsplanerna för att omsätta resultaten från stresstesterna.

  Kommissionen avser dessutom att i linje med Färdplanen för energiunionen[12] komma med ett vägledande program om kärnenergi som klargör nyinvesteringsbehoven på kärnenergiområdet, bl.a. vad gäller säkerhetsuppgraderingar av befintliga kärntekniska anläggningar.

- Medlemsstaterna bör övervaka tillståndshavarnas användning av entreprenörer och underleverantörer och de möjliga säkerhetskonsekvenserna. Medlemsstaterna kommer att behöva ta särskild hänsyn till denna fråga när det ändrade direktivet införlivas, då det i detta anges att tillståndshavarens primära ansvar inbegriper ansvar för verksamheter som utförs av entreprenörer och underleverantörer som kan påverka säkerheten.

  Kommissionen kommer att särskilt undersöka denna fråga vid sin övervakning av genomförandet av det ändrade direktivet.

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

12 COM(2015)80 final

- Medlemsstaternas nationella rättsliga ramar bör innehålla krav på att tillståndshavare upprätthåller kompetent personal och tillräckliga ekonomiska resurser under anläggningarnas hela livscykel.

  Kommissionen ska särskilt undersöka denna fråga vid sin övervakning av genomförandet av det ändrade direktivet.

  Kommissionen tänker även hjälpa medlemsstaterna att uppfylla denna skyldighet via Euratoms utbildningsprogram för kärnklyvning, ett program för livslångt lärande och rörlighet som speciellt har utformats för att förbättra expertisen och färdigheterna bland tillståndshavarnas personal[13].

- Medlemsstaterna bör bli bättre på att samordna sina nationella strategier för beredskap och åtgärder vid nödsituationer. Denna fråga behandlas i relevanta internationella fora och genom bilateralt samarbete mellan medlemsstater.

  Kommissionen tänker ta upp frågan på EU-nivå i samband med de relevanta bestämmelserna i direktivet om grundläggande säkerhetsnormer[14]*, som ska ha införlivats i nationell rätt senast 2018.*

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

[14] Rådets direktiv 2013/59/Euratom av den 5 december 2013 om fastställande av grundläggande säkerhetsnormer för skydd mot de faror som uppstår till följd av exponering för joniserande strålning, och om upphävande av direktiven 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom och 2003/122/Euratom (EUT L 13, 17.1.2014, s. 1).

5. SLUTSATS

Efter att ha granskat de nationella rapporterna drar kommissionen slutsatsen att 2009 års kärnsäkerhetsdirektiv i allmänhet följs.

Direktivet har visat sig vara ett effektivt verktyg för att förbättra kärnsäkerheten, eftersom de flesta medlemsstater rapporterade att de har uppgraderat sitt rättsliga system för att införliva det i nationell rätt.

Det grundläggande syftet med direktivet är att säkerställa lämpliga nationella åtgärder för att åstadkomma en hög säkerhetsnivå. I allmänhet visar rapporterna att dessa åtgärder har vidtagits inom EU beträffande det rättsliga ramverket och tillsynsmyndigheten. Det finns dock några fall där det inte är säkert att sådana myndigheter har tillräcklig tillgång till personal och resurser. Samarbete bör uppmuntras mellan medlemsstaterna så att befintliga resurser kan utnyttjas på effektivt sätt, exempelvis vad gäller förfarandena som rör långsiktig drift av kärnkraftverk eller tillståndgivning till nybyggen. Ett sådant samarbete skulle särskilt vara till godo för behöriga tillsynsmyndigheter av mindre storlek.

Internationella riktmärken har använts i stor utsträckning. I slutet av 2015 kommer internationella motsvarigheter att ha granskat det rättsliga och organisatoriska ramverket i alla medlemsstater som har kärnkraftverk i drift, genom IAEA:s IRRS-granskning. Fullständiga granskningsuppdrag är att föredra framför begränsade sådana.

De säkerhetsarrangemang som kärntekniska anläggningar har blivit ålagda att inrätta (under tillsynsmyndigheternas överinseende), inklusive utveckling av expertis och färdigheter, är i stor utsträckning på plats. När så är lämpligt tenderar tillståndshavare för kärntekniska anläggningar att upprätta stark samverkan med nationella eller internationella forsknings- och utbildningsorganisationer som sysslar med förbättring av reglering, teknik och kultur på reaktorsäkerhetsområdet.

Trots att de flesta medlemsstater rapporterade att de hade nationella bestämmelser beträffande tillståndshavares personella och ekonomiska resurser bör det dock klargöras huruvida tillsynsmyndigheten har förmåga att bedöma i vilken utsträckning sådana resurser är tillräckliga, i synnerhet de ekonomiska, och huruvida dessa skyldigheter verkligen fullgörs. I detta sammanhang kan det vara värt att påminna om att medlemsstaterna enligt artikel 192 i Euratomfördraget ”ska vidta alla sådana allmänna eller särskilda åtgärder som är ägnade att säkerställa att de förpliktelser fullgörs, som följer av detta fördrag eller av rättsakter som gemenskapens institutioner har beslutat om. Medlemsstaterna ska underlätta för gemenskapen att fullgöra sina uppgifter.”

Såsom bekräftats genom de kärntekniska stresstesterna och den inledande kontrollen av medlemsstaters införlivande av direktivet finns det skillnader mellan länder vad gäller identifiering och hantering av säkerhetsproblem. Detta beror delvis på att 2009 års direktiv endast innehöll övergripande principer, vilket lämnar visst spelrum åt medlemsstaterna när det gäller genomförandet, och misslyckades med att göra vissa viktiga krav bindande. Det ändrade kärnsäkerhetsdirektivet åtgärdade dessa brister, stärka viktiga skyldigheter om exempelvis tillsynsmyndighetens oberoende och om samverkan med allmänheten. Kraven i det ändrade direktivet är även mer långtgående än de i 2009 års direktiv då ett gemensamt säkerhetsmål för hela EU nu införs, kompletterat med en europeisk mekanism för inbördes granskning, med syftet att harmonisera EU:s strategi för kärnsäkerhet. Därför utgör införlivandet av det ändrade direktivet en ny utmaning för medlemsstaterna.

Nästa omgång med nationella rapporter om genomförandet av direktivet ska sändas till kommissionen senast den 22 juli 2020. Kommissionens rapport till rådet och parlamentet kommer därefter att utarbetas. Då ska kommissionen ha mottagit och analyserat medlemsstaternas nationella bestämmelser som införlivar det ändrade direktivet.

Referenser

[1] Direktiv 2009/71/Euratom av den 25 juni 2009 om upprättande av ett gemenskapsramverk för kärnsäkerhet vid kärntekniska anläggningar (EUT L 172, 2.7.2009, s. 18).

[2] Rådets direktiv 2014/87/Euratom av den 8 juli 2014 om ändring av direktiv 2009/71/Euratom om upprättande av ett gemenskapsramverk för kärnsäkerhet vid kärntekniska anläggningar (EUT L 219, 25.7.2014, s. 42).

[3] Ensregs riktlinjer för medlemsstaternas rapporter enligt kraven i artikel 9.1 av rådets direktiv 2009/71/Euratom av den 25 juni 2009 om upprättande av ett gemenskapsramverk för kärnsäkerhet vid kärntekniska anläggningar (HLG_p(2012-21)_108).

[4] Sammanfattande rapport från det sjätte granskningsmötet med parterna till konventionen om kärnsäkerhet, den 24 mars till den 4 april 2014, Wien (CNS/6RM/2014/11_final).