

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 26.11.2008
SEK(2008) 2893

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Průvodní dokument k

návrhu

SMĚRNICE RADY (Euratom),

kterou se zřizuje rámec Společenství pro jadernou bezpečnost

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

{KOM(2008) 790 v konečném znění}

{SEK(2008) 2892}

1. KONZULTACE A ODBORNÉ ZNALOSTI

Posouzení dopadů se vztahuje k bodu plánu agendy 2008/TREN/003 – *Revidovaný legislativní návrh týkající se jaderné bezpečnosti*. Je přiloženo k návrhu revidované směrnice, kterou se zřizuje rámec Společenství pro jadernou bezpečnost a která má znovu zahájit proces tvorby společného rámce EU pro jadernou bezpečnost, a to nahrazením navrhované směrnice, kterou se stanoví základní povinnosti a obecné zásady bezpečnosti jaderných zařízení¹, který Komise předložila v roce 2003.

Tento nový návrh je výsledkem rozsáhlých a průběžných konzultací, které byly zahájeny za irského předsednictví Rady v roce 2004. Touto problematikou se následně zabývala pracovní skupina Rady pro jadernou bezpečnost (dále jen „PSJB“), skupina na vysoké úrovni pro jadernou bezpečnost a nakládání s odpadem (dále jen „SVÚ“) a Evropské fórum pro jadernou energii.

Výsledkem konzultací zahájených v roce 2004 byla důkladná revize přístupu, který zaujal návrh směrnice o bezpečnosti z roku 2004, jenž v té době čelil blokační menšině členských států. Hlavními argumenty bylo, že závazné právní předpisy předepisují příliš mnoho podrobností, a panovaly rovněž obavy, zda návrh plně respektuje zásadu subsidiarity.

Revidovaný legislativní návrh týkající se jaderné bezpečnosti vychází z: a) technických činností Sdružení západoevropských regulačních orgánů pro jadernou energii (WENRA), které byly u stávajících jaderných zařízení dokončeny v roce 2006 a na nichž se podílely všechny evropské regulační orgány pro jadernou energii, b) zásady, že pouze silné a nezávislé regulační orgány mohou zaručit nepřetržitý bezpečný provoz jaderných elektráren v EU, c) skutečnosti, že do evropských právních předpisů byly začleněny zásady hlavních dostupných mezinárodních nástrojů, jmenovitě Úmluvy o jaderné bezpečnosti², a z práce v oblasti bezpečnosti prováděné Mezinárodní agenturou pro atomovou energii (MAAE), zejména z jejích základních bezpečnostních principů³. Kromě toho poskytly výsledky činnosti různých skupin odborníků, které se zabývají otázkami jaderné bezpečnosti, technický kontext, který podporuje základní zásady obsažené ve stávajícím návrhu revidované směrnice, kterou se zřizuje rámec Společenství pro jadernou bezpečnost.

Evropský parlament soustavně podporuje vypracování evropských právních předpisů pro jadernou bezpečnost, které by stanovily referenční úroveň, jak po řadu let dokládají jeho zprávy⁴. Jak navíc vyplývá ze závěrů druhého Evropského fóra pro jadernou bezpečnost, odvětví nyní právní předpisy EU pro jadernou bezpečnost rozhodně podporuje.

Na závěr, za účelem dokončení posouzení dopadů byla ustavena řídicí skupina, v níž zasedají zástupci všech zúčastněných útvarů Komise.

Návrh posouzení dopadů byl předložen k vyhodnocení výboru pro posouzení dopadů, který vydal prvotní stanovisko dne 9. září 2008, závěrečné stanovisko k opětovně předloženému revidovanému dokumentu pak dne 14. října 2008. Závěrečné připomínky výboru pro posouzení dopadů byly plně zohledněny.

¹ Původní návrh Komise z roku 2003 (referenční dok. KOM 2003/32 v konečném znění) a revidované znění z roku 2004 (referenční dok. KOM(2004) 526 v konečném znění).

² IAEA INFCIRC 449 ze dne 5. července 1994.

³ IAEA Safety Fundamentals (Základní bezpečnostní principy MAAE): Fundamental safety principles (Základní bezpečnostní principy), IAEA Safety Standard Series No. SF-1 (2006) (Řada bezpečnostních standardů MAAE č. SF-1 (2006)).

⁴ Posledními zprávami byly Maldeikisova zpráva u příležitosti 50 let Smlouvy o Euratomu (referenční dok. A6-0129/2007) a Reulova zpráva o konvenčních energetických zdrojích (referenční dok. A6-0348/2007).

2. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Vzhledem k tomu, že řada členských států má znovu zájem o jadernou energii a že lze očekávat, že bude prodloužena životnost řady jaderných zařízení a budou vystavěna zařízení nová, je načasování tohoto revidovaného návrhu obzvláště vhodné. Je zjevné, že dopady radiologických nehod nekončí na hranicích, jejich následky se mohou projevit na zdraví pracovníků i občanů obecně, mohou však také mít rozsáhlé ekonomické důsledky pro odvětví výroby energie. Jelikož ochrana obyvatelstva EU je jedním z hlavních politických cílů EU, byl by právní rámec, jehož cílem by bylo dosažení, udržení a soustavné zvyšování jaderné bezpečnosti a zdokonalování její regulace ve Společenství a posílení úlohy regulačních subjektů členských států, zdrojem dodatečné úrovně záruk pro obyvatelstvo EU.

Základním předpokladem dalšího rozvoje jaderné energie je kladný postoj veřejnosti. Společenství dosud jadernou bezpečnost soustavně aktivně prosazovalo, jelikož zatím neexistuje právní rámec Společenství, který by stanovil společné bezpečnostní standardy pro nová a stávající jaderná zařízení v EU. Společenství se však musí patřičně zabývat obavami evropských občanů o bezpečnost jaderných zařízení. Jedním z hlavních závěrů průzkumu týkajícího se jaderné bezpečnosti z roku 2007⁵ bylo, že ačkoli Evropané mají v průměru poměrně dobré povědomí o problematice jaderné energetiky, zejména o tom, zda se v jejich zemích nacházejí jaderné elektrárny, nejsou obeznámeni s otázkami jaderné bezpečnosti (od 56 % do 90 %).

3. PRÁVO EU JEDNAT

Pravomoc Společenství stanovit základní bezpečnostní standardy na úrovni EU je výslovně upravena Smlouvou o Euratomu. Ustanovení čl. 2 písm. b) Smlouvy stanoví: „*K naplnění svého poslání má Společenství za podmínek stanovených touto smlouvou:…vypracovávat jednotné bezpečnostní standardy pro ochranu zdraví obyvatelstva a pracovníků a dbát na jejich dodržování.*“ Hlava 2 kapitola 3 „Ochrana zdraví“ stanoví řadu podrobných ustanovení, jimiž mají být stanoveny, uvedeny v účinnost a uplatňovány základní standardy uvedené v čl. 2 písm. b) Smlouvy o Euratomu. Kapitola 3 Smlouvy o Euratomu byla používána především pro účely ochrany před zářením, dokud Evropský soudní dvůr neuznal vnitřní vazbu mezi ochranou před zářením a jadernou bezpečností a pravomoc Společenství v oblasti jaderné bezpečnosti (v rozsudku ve věci C-29/99⁶ Soudní dvůr uvedl, že „*není při vymezování pravomocí Společenství vhodné činit umělý rozdíl mezi ochranou zdraví obyvatelstva a bezpečností zdrojů ionizujícího záření*“). Tento rozsudek tudíž uznává skutečnost, že stávající bezpečnostní standardy, které mají chránit zdraví pracovníků a obyvatelstva před riziky vyplývajícími z ionizujícího záření, musejí být doplněny bezpečnostními standardy pro jaderná zařízení. Technická pravomoc vnitrostátních orgánů, které jsou odpovědné za bezpečnost, nebrání Společenství, aby v této souvislosti vydávalo právní předpisy.

4. ZDROJE POSOUZENÍ DOPADŮ

Posouzení dopadů aktualizuje posouzení dopadů z roku 2003, které se týkalo původního návrhu pro jadernou bezpečnost⁷, jako technický kontext používá závěry a doporučení vymezené v závěrečné zprávě PSJB⁸, která byla schválena pracovní skupinou Rady pro

⁵ Special Eurobarometer (zvláštní průzkumy Eurobarometru) č. 271 „Evropané a jaderná bezpečnost“, terénní práce říjen–listopad 2006, zveřejnění únor 2007 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_271_en.pdf.

⁶ *Komise Evropských společenství v. Rada Evropské unie* (věc C-29/99).

⁷ Zahnutý v dokumentu KOM 2003/32 v konečném znění.

⁸ Dok. 15475/2/06 REV2 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15475-re02.en06.pdf>).

jaderné otázky (PSJO) dne 13. prosince 2006 a byla doplněna zjištěními uvedenými ve zprávách podskupin PSJB⁹.

V této souvislosti je třeba věnovat obzvláštní pozornost činnosti, kterou provádí sdružení WENRA, tedy organizace, kterou tvoří vedoucí a vysoce postavení pracovníci regulačních orgánů pro jadernou bezpečnost ze 17 evropských zemí¹⁰ a jejíž členové vymezili mnoho společných referenčních úrovní bezpečnosti pro jaderné reaktory s cílem sladit do roku 2010 vnitrostátní požadavky.

Zadruhé, posouzení dopadů vychází ze závazků a požadavků stanovených v Úmluvě MAAE o jaderné bezpečnosti, která představuje mezinárodně uznávanou platformu pro rozvoj v oblasti jaderné bezpečnosti, a ze zásad obsažených v základních bezpečnostních principech MAAE. Úmluva neobsahuje podrobné technické předpisy; stanoví však přesný právní rámec, jehož cílem je soustavně zvyšovat bezpečnost. Smluvními stranami Úmluvy o jaderné bezpečnosti jsou Euratom a všechny členské státy EU. Základní principy MAAE představují rámec postupů, z něhož vycházejí vnitrostátní bezpečnostní požadavky a k jehož zdokonalení členské státy značně přispěly.

5. MOŽNOSTI POLITIKY

Posouzení dopadu zvažuje **čtyři koncepční možnosti**:

- *koncepční možnost 0* ponechává stávající stav beze změn;
- *koncepční možnost 1* předpokládá, že budou vypracovány právní předpisy Společenství, které stanoví společné standardy pro bezpečnost stávajících jaderných zařízení;
- *koncepční možnost 2* spočívá ve vypracování právních předpisů Společenství, které by stanovily pouze společný rámec, jehož cílem by bylo dosažení a udržení vysoké a jednotné úrovně jaderné bezpečnosti v celém Společenství opětovnou podporou široce uznávaných zásad jaderné bezpečnosti, přičemž následná prováděcí opatření budou vypracována v rámci SVÚ;
- *koncepční možnost 3* je založena na souboru mezinárodně uznávaných zásad jaderné bezpečnosti (přístup navrhovaný koncepční možností 2) doplněných dodatečnými bezpečnostními požadavky na nové jaderné reaktory a členské státy jsou povzbuzovány k tomu, aby tyto požadavky rozvíjely v souladu se zásadou soustavného zvyšování bezpečnosti na základě úrovní bezpečnosti vypracovaných sdružením WENRA a v úzké spolupráci se SVÚ¹¹ tvořenou zástupci na vysoké úrovni regulačních a bezpečnostních orgánů ze všech členských států EU.

6. SROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ – NAVRHOVANÉ OPATŘENÍ EU

Z posouzení možností vyplývá, že nejúčinnějším řešením pro zřízení rámce Společenství pro jadernou bezpečnost je řešení podle **koncepční možnosti 3**. Proto spočívá základní přístup stávajícího návrhu revidované směrnice v tom, že Společenství stanoví pouze soubor společných zásad v oblasti jaderné bezpečnosti, které jsou již zahrnuty do Úmluvy MAAE o jaderné bezpečnosti (posílení úlohy regulačních subjektů, prvotní odpovědnost držitele

⁹ Dok. 15475/2/06 REV 2 ADD 1 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15475-re02ad01.en06.pdf>), dok. 15475/2/06 REV 2 ADD 2 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15475-re02ad02.en06.pdf>), dok. 15475/2/06 REV 2 ADD 3 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15475-re02ad03.en06.pdf>).

¹⁰ Belgie, Bulharsko, Česká republika, Finsko, Francie, Německo, Maďarsko, Itálie, Litva, Nizozemsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko a Spojené království.

¹¹ Zřízená rozhodnutím Komise 2007/530/Euratom ze dne 17. července 2007 (Úř. věst. L 195, 27.7.2007).

licence za bezpečnost, přičemž držitel licence je pod kontrolou regulačního subjektu, posílení nezávislosti regulačního subjektu, zaručení vysoké úrovně transparentnosti v otázkách bezpečnosti jaderných zařízení, provádění systémů řízení, pravidelného bezpečnostního dozoru, dostupnosti odborných znalostí v oblasti jaderné bezpečnosti a priorit bezpečnosti), jenž bude doplněn dodatečnými bezpečnostními požadavky na nové jaderné reaktory, a členské státy jsou povzbuzovány, aby tyto požadavky rozvíjely v souladu se zásadou soustavného zvyšování bezpečnosti na základě úrovně bezpečnosti vypracovaných sdružením WENRA a v úzké spolupráci se SVÚ. Na základě deseti zásad regulace jaderné bezpečnosti, které přijala, se SVÚ stane ústředním místem spolupráce regulačních subjektů odpovědných za bezpečnost jaderných zařízení v členských státech a bude přispívat k rozvoji rámce EU pro jadernou bezpečnost.

Členské státy jsou povinny dodržovat základní bezpečnostní principy MAAE a závazky a požadavky začleněné do Úmluvy o jaderné bezpečnosti.

7. PŘIDANÁ HODNOTA

Vzhledem k obnovenému zájmu o jadernou energii v Evropě i jiných částech světa je důležité udržet vysokou úroveň jaderné bezpečnosti v EU a stanovit soubor závazných předpisů a společných bezpečnostních standardů EU. V poslední době byla v EU ohlášena výstavba nových jaderných elektráren, a proto je o to nezbytnější sblížit předpisy na úrovni EU, aby byly členské státy podpořeny v úsilí o harmonizaci bezpečnostních postupů. Navzdory existenci přeshraničních rizik spojených s provozem jaderných zařízení došlo v minulosti mezi jednotlivými zeměmi pouze k omezené harmonizaci.

V tomto rámci spočívá základní **přidaná hodnota** zvolené možnosti politiky v tom, že by díky závaznému právnímu rámci EU, který vymezí základní povinnosti a obecné zásady týkající se bezpečnosti jaderných zařízení, bylo možné dosáhnout cíle, jenž spočívá v dosažení, udržení a soustavném zvyšování jaderné bezpečnosti ve Společenství, což je výsledek, jehož by nebylo možné stejně účinně dosáhnout výlučně na vnitrostátní úrovni. Tento přístup je také jednoznačně výhodný, neboť zvyšuje jistotu právní úpravy na úrovni Společenství. Na základě institucionálních ustanovení Smlouvy o Euratomu následně Euratom disponuje vlastními mechanismy pro zaručení souladu vnitrostátního práva členských států s ustanoveními směrnice, a tudíž zabezpečuje správné uplatňování *acquis* Společenství. Kromě toho je třeba zdůraznit, že právní předpisy EU udělují práva a povinnosti nejen orgánům každého členského státu, ale také jednotlivcům a podnikům. Za provedení právních předpisů EU do vnitrostátního práva a za jeho správné vynucování odpovídají orgány v každém členském státě a na základě této právní úpravy musejí tyto orgány občanům zaručit jejich práva.

Při neexistenci právního rámce EU by se na členské státy vztahovala Úmluva MAAE o jaderné bezpečnosti. Členství v Úmluvě MAAE o jaderné bezpečnosti je však dobrovolné, neboť tato úmluva je stimulačním nástrojem, a tudíž není možné uložit sankce v případě, že není dodržována. Úmluva není koncipována tak, aby prostřednictvím kontroly a sankcí zaručovala, že strany splní své závazky, ale vychází z jejich společného zájmu o dosažení vyšších úrovní bezpečnosti, který bude rozvíjen a prosazován prostřednictvím pravidelných setkání stran. Se členstvím jsou spojeny dva základní závazky každé smluvní strany: sestavit a zpřístupnit vnitrostátní zprávu pro účely přezkumu a předložit tuto vnitrostátní zprávu ostatním smluvním stranám k vzájemnému hodnocení.

Při přípravě právního předpisu EU na základě zásad Úmluvy o jaderné bezpečnosti a s plným využitím práce v oblasti bezpečnosti, kterou již MAAE odvedla při vymezování základních bezpečnostních principů, se uznává hodnota mezinárodního pokroku v oblasti jaderné

bezpečnosti a evropské občanské společnosti je nabídnuta příležitost k aktivnější účasti na této problematice.

Na závěr, cílem návrhu je rovněž posílit úlohu vnitrostátních regulačních subjektů a zvýšit jejich nezávislost, a tudíž návrh spíše vychází z jejich pravomocí, než aby utvářel přístup „shora dolů“, jako tomu bylo v původním návrhu pro jadernou bezpečnost. Rovněž posiluje úlohu vnitrostátních subjektů při provádění sjednaných opatření, což je řešení, které je plně v souladu se zásadou subsidiarity.

8. SUBSIDIARITA

Členské státy EU již provedly opatření, která jim umožňují dosáhnout v EU vysoké úrovně jaderné bezpečnosti. Avšak vzhledem k odlišnému historickému vývoji, různým právním rámcům, typům a počtu reaktorů a odlišným přístupům k regulaci nebyly dosud stanoveny společné předpisy v oblasti jaderné bezpečnosti, které by se měly uplatňovat v celém Společenství, ačkoli by se tak dále zvýšila jaderná bezpečnost, čehož nelze dosáhnout výlučně na vnitrostátní úrovni.

Nový návrh mění přístup „shora dolů“, který zaujal návrh z let 2003/2004, na přístup „zdola nahoru“, jelikož jsou členské státy povzbuzovány, aby vypracovaly dodatečné bezpečnostní požadavky pro bezpečnost nových jaderných reaktorů, a to v souladu se zásadou soustavného zvyšování bezpečnosti na základě úrovně bezpečnosti vypracovaných sdružením WENRA a v úzké spolupráci se SVÚ. Kromě toho členským státům zůstává právo uložit na vnitrostátní úrovni přísnější bezpečnostní požadavky, než jsou požadavky stanovené v právním rámci Společenství.

Zadruhé, na úrovni navržených zásad je revidovaná směrnice zakotvena v pravomoci, kterou disponují regulační orgány členských států, a v mezinárodně přijímaných zásadách Úmluvy o jaderné bezpečnosti a základních bezpečnostních principech MAAE, a tudíž nepředstavuje pro orgány členských států žádnou další zátěž.

Závazné právní předpisy EU jsou rovněž zdrojem právní jistoty, neboť občanům umožňují, aby se v případě, že se v souvislosti s jadernou energií necítí bezpečně, obrátili na evropské orgány.

Kromě toho je třeba zmínit, že nový návrh plně zohledňuje názory, které členské státy vyjádřily během šetření v rámci balíčku z let 2003/2004, neboť odděluje bezpečnost od jaderného odpadu a finančních otázek a upouští od myšlenky vytvořit subjekt Společenství tvořený bezpečnostními inspektory a odpovědnost za dozor nad jadernou bezpečností ponechává výhradně na vnitrostátních regulačních orgánech.

9. MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ

Na úrovni členských států budou vytvořeny ukazatele pokroku při dosahování cílů.

10. ZÁVĚR

Na základě výše uvedených úvah se zdá, že zvolená koncepční možnost představuje nejvýhodnější přístup, jelikož je nejpřínosnější jak z hlediska technického, tak ekonomického a bezpečnostního, a to tím, že přesahuje úroveň zásad a skutečně se snaží přimět členské státy, aby vymezily dodatečné bezpečnostní požadavky.