

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení, kterým se zřizuje nástroj pro spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti

COM(2011) 841 final

(2012/C 229/19)

Zpravodaj: **pan ADAMS**

Dne 7. prosince 2011 se Evropská komise, v souladu s článkem 203 Smlouvy o Evropském společenství pro atomovou energii, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

návrhu nařízení, kterým se zřizuje nástroj pro spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti

COM(2011) 841 final.

Specializovaná sekce Doprava, energetika, infrastruktura a informační společnost, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 10. května 2012.

Na 481. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 23. a 24. května 2012 (jednání dne 23. května), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 146 hlasy pro, 5 hlasů bylo proti a 6 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 Výbor vítá navrhované nařízení a podmíněně podporuje širší uplatnění odborných zkušeností EU v oblasti jaderné bezpečnosti ve třetích zemích.

1.2 Výbor konstatuje, že dohled nad významnou finanční referenční částkou ve výši 631 milionů EUR v období let 2014–2020 spočívá na GŘ pro rozvoj a spolupráci – EuropeAid a bude se řídit společnými pravidly a postupy pro všechny politiky pomoci a rozvoje. Výbor očekává, že se tím zvýší odpovědnost, transparentnost a soulad s ostatními programy pomoci.

1.3 Výbor konstatuje, že počínaje rokem 2016 bude každé dva roky dostávat od Komise zprávu o provádění, výsledcích, hlavních výstupech a dopadech tohoto programu v oblasti vnější finanční pomoci Unie, a těší se na plnou účast v tomto procesu kontroly a přezkumu. Včasné plánování přezkumů programů v polovině období by mělo maximalizovat kapacitu pro dosahování výsledků a nepochybně bude probíhat ve spolupráci s geografickými programy či delegacemi EU v partnerských zemích.

1.4 Ukazuje se, že názory evropské občanské společnosti na rozvoj jaderné energie se v jednotlivých členských státech obecně značně liší, a v určitých aspektech nařízení by měla být tato skutečnost zřetelněji zohledněna.

1.5 Zvláště je třeba evropským občanům jako daňovými poplatníky vysvětlit, že většina výdajů z programů bude určena na sanaci a pouze menší část výdajů bude použita na poradenské programy v oblasti bezpečnosti v rozvíjejících se ekonomikách, kde lze zajistit politickou a občanskou stabilitu.

1.6 Pro účely poskytování pomoci rozvíjejícím se zemím by Komise měla navrhnout mezinárodní úmluvu o kritériích a podmínkách týkajících se poradenství v oblasti jaderné bezpečnosti, která by byla vypracována v rámci malého počtu států schopných takové poradenství poskytovat. Bez ohledu na takovou úmluvu by měla být v rámci nástroje pro spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti zavedena jasná kritéria umožňující rozhodnout, zda určitá rozvíjející se země:

- splňuje minimální kritéria vnitrostátní a mezinárodní stability,
- je schopna a připravena zaručit zavedení správních, vědeckých a technických struktur nutných k uskutečnění jaderné alternativy,
- může udržitelným způsobem zpřístupnit finanční, technické a průmyslové zdroje potřebné k zabezpečení vysoké úrovně regulační způsobilosti a k zajištění veškerých podmínek bezpečného provozu a zajistit dlouhodobý program bezpečného nakládání s odpadem.

1.7 Tato kritéria by neměla tvořit přílohu nařízení, ale měla by být začleněna do hlavního textu, protože obsahují obecné zásady týkající se mezinárodní jaderné bezpečnosti, bezpečnosti mezinárodních vztahů a mezinárodní bezpečnosti vysokého významu.

1.8 Projekty pomoci by měly být v rozvíjející se zemi prováděny pouze tehdy, je-li tato země smluvní stranou Smlouvy o nešíření jaderných zbraní a jejích protokolů, Úmluvy o jaderné bezpečnosti a Společné úmluvy o bezpečnosti při nakládání s radioaktivními odpady.

1.9 Pouze za výjimečných okolností týkajících se zajištění bezpečnosti by měly být poskytovány prostředky k získání technického vybavení. Komise by měla zavést příslušná kritéria, jejichž plnění se bude sledovat. Provozovatelé by neměli dostávat podporu.

1.10 Jako pomoc pro zvýšení transparentnosti se doporučuje, aby byly zpřístupněny případové studie z aktuálního programu a aby se zlepšila prezentace a vzájemné odkazy na internetové stránky EuropeAid.

1.11 Program nástroje pro spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti (INSC) by měl povzbudit a vyhodnotit kapacitu pro zavádění povinných nástrojů v právních předpisech každé země činnosti za okolností, kdy by prováděly nebo posilovaly smlouvy, úmluvy a dohody Mezinárodní agentury pro atomovou energii (MAAE).

1.12 Zvláště doporučujeme začlenit podporu pro nezávislé organizace občanské společnosti v rámci nebo v blízkosti přijímajících států, které chtějí zlepšit odpovědnost a transparentnost kultury jaderné bezpečnosti prostřednictvím konkrétních opatření.

2. Úvod

2.1 Čas od času vyvolají velkou pozornost otázky jaderné bezpečnosti a zabezpečení mimo Evropu, především v souvislosti s událostmi v Three Mile Island v roce 1979, v Černobylu v roce 1986 a ve Fukušimě v roce 2011. Takovéto nehody mají celosvětový dopad a upozorňují na katastrofické důsledky vyplývající z nekvalitního projektu, špatné kultury bezpečnosti a nedostatečné provozní bezpečnosti a regulačního rámce.

2.2 V roce 2010 bylo ve 30 zemích na celém světě v provozu 441 komerčních jaderných reaktorů, z nichž mnohé byly vybudovány v 70. a 80. letech 20. století s průměrnou dobou životnosti přibližně 35 let. V 56 zemích je v provozu i přibližně 250 reaktorů určených pro civilní výzkum. Více než 60 dalších jaderných reaktorů je ve výstavbě, zatímco více než 150 reaktorů se plánuje. Nové reaktory se budou stavět zejména v Číně, Indii a Rusku, ale možná také v jihovýchodní Asii, Jižní Americe a na Blízkém východě. Poptávka po elektrině nezadržitelně roste a státy se mohou snažit i o zvýšení svého vývozu energie z jaderných zdrojů.

2.3 Bez ohledu na to, zda dojde k jaderné „renesanci“, dokud budou jaderné elektrárny v provozu, budou vždy existovat významné otázky jaderné bezpečnosti s možným celosvětovým dopadem. Evropská unie proto tvrdí, že aspekty mezinárodní jaderné bezpečnosti jsou legitimní oblastí jejího zájmu a účasti, zejména vzhledem k tomu, že od uzavření Smlouvy o Euratomu v roce 1957 Unie získala v tomto oboru odborné zkušenosti v oblasti výzkumu, technologie, provozu i regulace. V Evropě se

nachází přibližně třetina světové instalované jaderné kapacity a s nejširší zkušeností s různými a dynamickými režimy regulace a bezpečnosti má Evropa v této oblasti velmi významné množství zkušeností. Černobylská katastrofa pak podnítila dynamický a aktivní přístup ke spolupráci a šíření informací v oblasti jaderné bezpečnosti, protože se tragickým způsobem prokázaly možné nedostatky bezpečnostních režimů ve třetích zemích.

2.4 Od roku 1991 je v rámci programu Evropské unie nazvaného TACIS (technická pomoc Společenství nezávislých států) poskytována významná podpora třetím zemím v oblasti jaderné bezpečnosti. Podpora byla určena na analýzu bezpečnosti, pomoc pro jaderné elektrárny na místě a v některých případech na dodávky zařízení pro zlepšení řízení provozu elektráren, na činnosti v oblasti regulace a udělování licencí a na nakládání s odpady. Příspěvky směřovaly i k širším mezinárodním iniciativám, zejména opatřením v Černobylu. Přibližně 1,3 miliardy eur bylo vyhrazeno na pomoc v oblasti jaderné bezpečnosti, zejména v Rusku a na Ukrajině a v mnohem menší míře v Arménii a Kazachstánu.

2.5 Od roku 2007 byl program TACIS nahrazen nástrojem pro spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti (INSC) (1), který je konkrétně určen k prosazování a rozvoji jaderné bezpečnosti a již není omezen na státy vzniklé v důsledku rozpadu Sovětského svazu. Nástroje INSC disponuje na období let 2007–2013 rozpočtem ve výši 524 milionů EUR a financuje opatření určená ke zlepšení jaderné bezpečnosti, na bezpečnou dopravu, zpracování a likvidaci radioaktivního odpadu, sanaci bývalých jaderných areálů, ochranu před ionizujícím zářením z radioaktivních materiálů, připravenost na mimořádné události a podporu mezinárodní spolupráce v oblasti jaderné bezpečnosti.

2.6 Evropská unie úzce spolupracuje s MAAE a často poskytuje prováděcí financování pro doporučené programy, které by jinak financování nezískaly.

2.7 Nová výzva plyne ze záměru třetích zemí budovat kapacitu pro výrobu jaderné energie. Některé z těchto rozvíjejících se zemí nemusí mít stabilní politické struktury a může v nich scházet oddělení pravomocí, demokratická kontrola, zkušené správní struktury a odborné znalosti pro řízení vysoce rizikových technologií. Nepřímé podněcování těchto zemí k rozvoji jaderné technologie tím, že by jejich jadernému programu byla dodána důvěryhodnost prostřednictvím pomoci EU, by mohlo vytvořit nová rizika pro jadernou bezpečnost.

2.8 Kromě toho a bez ohledu na jakékoli záměry třetích zemí vybudovat jadernou kapacitu si je EHSV vědom toho, že civilní využití jaderné energie je spojeno s produkcí plutonia nebo dalších radioaktivních materiálů a s rozvojem technického know-how, které by mohlo vyvolat mezinárodní jaderné hrozby a zvýšit mezinárodní napětí. Tato rizika by se mohla v nestabilních třetích zemích zvýšit.

(1) Úř. věst. L 81, 22.3.2007, s. 1.

3. Shrnutí navrhovaného nařízení

3.1 Stávající navrhované nařízení, které je přepracovaným zněním nařízení o nástroji INSC z roku 2007, mimo jiné stanoví revizi zeměpisné působnosti tak, aby byly do nařízení začleněny všechny třetí země na celém světě, a vymezuje priority a kritéria pro spolupráci. Odpovědnost za provádění opatření spočívá na GR pro rozvoj a spolupráci – EuropeAid, v součinnosti s GR pro vnější činnost, GR pro energetiku a Společným výzkumným střediskem. Nařízení se bude řídit zejména společnými pravidly a postupy pro provádění nástrojů Unie pro vnější činnost (COM(2011) 842 final). Tento dokument stanoví i zjednodušený prováděcí přístup k nástroji pro rozvojovou spolupráci, evropskému nástroji pro demokracii a lidská práva, evropskému nástroji sousedství, nástroji stability, nástroji předvstupní pomoci a nástroji partnerství.

3.2 Nařízení podporuje zajištění vysoké úrovně jaderné bezpečnosti, radiační ochrany a provádění účinného a efektivního dozoru nad jaderným materiálem ve třetích zemích. Patří sem otázky těžby paliva, nové výstavby, provozu a zacházení s odpadem. Jde tedy o komplexní přístup. Podle názoru Komise bude prostřednictvím vzájemného hodnocení MAAE hodnocen pokrok, stav rozvoje strategií pro nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem a vyřazování zařízení z provozu, příslušný právní a regulační rámec a provádění projektů a počet a závažnost otázek identifikovaných v příslušných zprávách MAAE o jaderných zárukách.

3.3 Nařízení se snaží zajistit soulad s cíli politiky EU a ostatními opatřeními v oblasti rozvoje třetích zemí formulováním strategických dokumentů, na něž navazují víceleté orientační programy pokrývající úvodní období čtyř let a následně tří let.

3.4 Příloha vymezuje specifická opatření podporovaná nařízením a kritéria pro spolupráci včetně priorit, podle nichž bude v průběhu sedmi let vynakládán rozpočet ve výši 631 milionů EUR.

4. Obecné připomínky

4.1 Výbor bere na vědomí proces, jímž se v posledních 20 letech vyvíjely programy pomoci a spolupráce v oblasti jaderné bezpečnosti. Stávající navrhované nařízení v tomto trendu pokračuje a snaží se vyjasnit, že hlavním cílem je bezpečnost, a nikoli prosazování jaderné energie (COM(2011) 841 final, příloha – kritéria – poslední bod). Výbor má za to, že cílem programu není povzbuzovat rozvíjející se země k zavádění jaderné technologie. Proto by mělo být výraznější podrobné rozpracování vyvážení výdajů v rámci předešlých a navrhovaných programů nástroje INSC. Zmírnit určité obavy by pomohlo zejména vysvětlení, že většina výdajů programu bude určena na

sanaci a menší část výdajů bude použita na poradenské programy v oblasti bezpečnosti v rozvíjejících se ekonomikách.

4.2 Také by tím byla uznána možnost, že v předchozích fázích programů nebylo plně zjevné nebo vysvětlené dominantní bezpečnostní zdůvodnění podpory jistých provozních opatření, která rovněž nezbytně přispívají k rozšířenému i bezpečnému provozu jaderných elektráren. Využívání jaderné energie je nadále otázkou, v níž je evropské veřejné mínění rozdělené, přičemž obecně se staví za podporu nejpřísnějších norem bezpečnosti.

4.3 Výbor je přesvědčen, že nebyla dostatečně řešena otázka toho, zda angažovanost Evropské unie prostřednictvím nástroje INSC nenabízí tichou podporu a povzbuzení rodícímu se jadernému programu, zejména v nestabilních rozvíjejících se ekonomikách. Výbor má za to, že financování konkrétních projektů v rámci nástroje INSC bude prováděno jen za přísných podmínek, bude však podporovat prvotní dialog a debatu o problematice jaderné bezpečnosti s kteroukoli třetí zemí, a to bez jakýchkoli podmínek.

4.4 Cílem EU musí být nepřispívat k rozvoji jaderné kapacity ve třetích zemích, která by mohla vytvářet nová rizika pro jadernou bezpečnost nebo jaderné hrozby, jež by mohly ovlivnit mezinárodní bezpečnost. Kvalifikační kritéria jsou uvedena v odstavci 1.6. Uplatňováním nejpřísnějších norem jaderné bezpečnosti v rámci Unie by se EU mohla dostat do čela, pokud jde o nejbezpečnější a nejobezpečnější využívání jaderné energie na celém světě.

4.5 Přínos programu INSC pro země s omezenější průmyslovou, vědeckou a výzkumnou základnou, které mají nebo hodlají provádět komerční programy výroby jaderné energie a splňují požadavky minimální bezpečnosti, je také považován za cenný a ve veřejném zájmu EU. Je celkem možné, že podpora osvědčených postupů ve spojení s nástrojem IAEA posílila technické a regulační režimy ve třetích zemích s omezenějšími zdroji. Získat jasný obraz toho, jak současné a budoucí programy INSC těchto přínosů dosahují, však může být obtížné.

4.6 Proto se navrhuje, aby Komise učinila další kroky pro vyjasnění mimořádně důležité úlohy bezpečnosti v nadcházejícím programu INSC. Tyto kroky by mohly zahrnovat zveřejnění dostupných případových studií z aktuálního programu, zlepšení prezentace a vzájemných odkazů na internetové stránce EuropeAid a obecně snahu o dokonalejší vymezení podstatného programu. Takový přístup by napomohl i transparentnosti a podpořil by odpovědnost. Protože nařízení zdůrazňuje

podporu vysoké úrovně jaderné bezpečnosti, navrhuje Výbor, aby byly uvedeny příklady odkazů na takové vysoké standardy, např. zpráva sdružení WENRA o bezpečnostních požadavcích na nové jaderné elektrárny.

5. Zvláštní připomínky

5.1 Je třeba uvést, že evropské směrnice v oblasti jaderné bezpečnosti – na rozdíl od dojmu, který by mohlo vyvolat navrhované nařízení – neobsahují normy technické bezpečnosti a podobně i povinnosti v regulačním rámci obsahují jen některé obecné požadavky v souladu s Úmluvou o jaderné bezpečnosti.

5.2 Návrh také uvádí, že v rámci Evropské unie existuje komplexní posuzování bezpečnosti. Probíhající „zátěžové zkoušky“ jsou však jen doplňkovým hodnocením bezpečnosti bez podkladových bezpečnostních kritérií, které se pokouší odpovědět na otázku „co se stane, pokud bezpečnostní systémy selžou“. Rovněž se uznává, že tento proces je omezený v důsledku mimořádně krátkých stanovených lhůt. Navzdory těmto omezením je síla přístupu EU k jaderné bezpečnosti založena na záměru provádět „zátěžové testy“ coby první krok k dalšímu vývoji a zlepšování kultury bezpečnosti a k dosahování nejvyšších standardů jaderné bezpečnosti. Prozatímní závěry současných „zátěžových zkoušek“ evropských jaderných elektráren odhalují, že bude třeba provést další změny, zlepšení a právní kroky. Ty by se měly co nejrychleji odrazit v provádění činností a poradenství v rámci programu INSC.

5.3 Je třeba přihlídnout k tomu, že z institucionálního hlediska má EU v oblasti jaderné problematiky velmi omezené odborné zkušenosti a že projekty INSC provádějí hlavně organizace členských států. Díky svému postavení může Komise nabídnout cennou kritickou analýzu a úvahy ve věci rozmanitosti evropských norem a praxe, ale měla by rovněž usilovat o vybudování vlastní vnitřní kapacity a nezávislých odborných znalostí.

5.4 Návrh nástroje INSC uvádí, že cílem INSC je odstranit jaderné riziko, je však třeba konstatovat, že z technického hlediska, pokud jde o zamezení veškerých rizik ve složitém průmyslovém procesu, nelze dosažení tohoto cíle zaručit, zejména pak ne prevenci katastrofálních jaderných nehod. Je třeba vyjasnit, že cílem je prevence incidentů a nehod podle nejlepších známých norem. Je rovněž třeba poznamenat, že víra v to, že riziko bylo během procesu odstraněno, nepřispívá k vysoké úrovni kultury bezpečnosti.

5.5 Jako ukazatele navrhuje Komise integrovanou službu pro přezkum regulačního rámce (IRRS) a mise týmu pro přezkum

provozní bezpečnosti (OSART), oba tyto prostředky však poskytují pouze omezenou hodnotu, protože nejsou určeny k účelům dohledu. Nezajistily například žádnou ochranu proti nehodě v elektrárně Fukušima. Kromě toho není ani jeden tým mise zaměřen na status jaderné bezpečnosti jaderných elektráren. Mezinárodní dohled nad jadernými elektrárnami zůstává složitou a spornou otázkou.

5.6 Ve vhodných případech by programy INSC měly zvažovat i kroky, které by podpořily zavádění povinných nástrojů do právních předpisů každé země činnosti za okolností, kdy by posilovaly smlouvy, úmluvy a dohody MAAE.

5.7 V důvodové zprávě k nařízení se uvádí, že při veřejné konzultaci ohledně vnější činnosti vyjádřila převážná většina respondentů podporu tomu, aby bylo v rámci budoucích nástrojů a provádění projektů či programů věnováno více pozornosti monitorovacím a hodnotícím systémům. Výbor uznává, že nově zřízené GR pro rozvoj a spolupráci – EuropeAid čerpá z rozsáhlých zkušeností a odborných znalostí v této oblasti, které budou nepochybně plně uplatněny.

5.8 Upozorňujeme však, že seznam konkrétních podporovaných opatření neobsahuje podporu pro nezávislé organizace občanské společnosti v rámci hranic nebo mimo hranice přijímajících států, které chtějí zlepšit odpovědnost a transparentnost kultury jaderné bezpečnosti prostřednictvím konkrétních opatření. To by mohl umožnit nástroj stability a také evropský nástroj pro demokracii a lidská práva a Výbor velmi důrazně doporučuje, aby program INSC takovou podporu mezi svá možná opatření zařadil.

5.9 Výbor konstatuje flexibilitu, která vzniká sloučením podporovaných opatření a kritérií spolupráce do skupin v příloze, která sama může být změněna v souladu s průzkumným postupem stanoveným ve společném prováděcím nařízení. Je však třeba zvážit, zda by do hlavního textu nařízení neměly být zařazeny klíčové otázky týkající se mezinárodní jaderné bezpečnosti a zabezpečení.

5.10 Kritéria spolupráce jsou navržena s jistou volností. To výbor vítá za všechny země, které provozují jaderné elektrárny. Může být také vhodné se zapojit do průzkumné a předběžné fáze se širokou škálou třetích zemí. Ukládat další omezující kritéria pro stanovení toho, které státy mohou být příjemci pomoci z INSC, není v nejlepším zájmu bezpečnosti evropské veřejnosti. Pokud jde o země, které jsou rozhodnuty učinit první kroky v oblasti výroby jaderné elektrické energie, jsme přesvědčeni, že přístup, odborné zkušenosti, analýza a poradenství EU mohou a měly by být uplatněny v případech, kdy je možné nalézt silné stránky v podobě aktivní, nezávislé a organizované občanské společnosti. Největší pozornost je však třeba věnovat otázce dlouhodobé politické stability a kapacity pro zajištění občanské bezpečnosti v partnerských zemích.

5.11 Výbor proto navrhuje, aby byly vymezeny minimální podmínky pro pomoc v rámci INCS a aby byla vypracována mezinárodní úmluva o podmínkách týkajících se poradenství v oblasti jaderné bezpečnosti, která by byla připravena v rámci EU a malého počtu států schopných takové poradenství poskytovat (výchozím bodem by byla jednání v pracovní skupině pro jadernou bezpečnost skupiny G8 a podobná jednání v rámci MAAE a EU).

V Bruselu dne 23. května 2012.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Staffan NILSSON
