

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 26.11 2008
SEK(2008) 2893

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

uzupełniający

Wniosek

DYREKTYWA RADY (Euratom)

ustanawiająca wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

{KOM(2008) 790 wersja ostateczna}

{SEK(2008) 2892}

1. KONSULTACJE I WIEDZA SPECJALISTYCZNA

Ocena skutków dotyczy pozycji harmonogramu 2008/TREN/003 – *zmienionego wniosku legislacyjnego dotyczącego bezpieczeństwa jądowego*. Towarzyszy on zmienionemu projektowi dyrektywy ustanawiającej wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądowego, którego celem jest ponowne wszczęcie procesu tworzenia wspólnych ram UE w dziedzinie bezpieczeństwa jądowego poprzez zmianę wniosku dotyczącego dyrektywy ustanawiającej podstawowe zobowiązania i zasady ogólne dotyczące bezpieczeństwa instalacji jądowych¹ przedstawionego przez Komisję w 2003 r.

Nowy wniosek jest wynikiem procesu rozległych i ciągłych konsultacji, który rozpoczął się w 2004 r. podczas prezydencji Irlandii w Radzie. Prace w tej dziedzinie prowadziły następnie: Grupa Robocza Rady ds. Bezpieczeństwa Jądowego (WPNS), Europejska Grupa Wysokiego Szczebla ds. Bezpieczeństwa Jądowego i Gospodarowania Odpadami (HLG) oraz Europejskie Forum Energii Jądowej.

Proces konsultacji rozpoczęty w 2004 r. doprowadził do całkowitej zmiany podejścia przyjętego we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa jądowego z 2004 r., który został odrzucony wskutek sformowania mniejszości blokującej państw członkowskich. Głównymi przyczynami były zbyt duża szczegółowość wiążących przepisów prawa oraz wątpliwości co do pełnego poszanowania zasady pomocniczości we wniosku.

Podstawę zmienionego wniosku legislacyjnego dotyczącego bezpieczeństwa jądowego stanowią: a) działania techniczne Stowarzyszenia Zachodnioeuropejskich Organów Nadzoru Instalacji Jądowych (WENRA) w zakresie istniejących obiektów jądowych z udziałem wszystkich europejskich organów regulacyjnych w zakresie bezpieczeństwa jądowego, zakończone w 2006 r.; b) zasada, zgodnie z którą jedynie silne i niezależne organy regulacyjne mogą gwarantować stałe bezpieczeństwo eksploatacji elektrowni jądowych w UE; c) zawarcie w prawie europejskim zasad głównych dostępnych instrumentów międzynarodowych, tj. Konwencji bezpieczeństwa jądowego² oraz działań w dziedzinie bezpieczeństwa prowadzonych przez Międzynarodową Agencję Energii Atomowej (MAEA), w szczególności jej podstawowych zasad bezpieczeństwa³. Poza tym wyniki działań różnych grup specjalistów ds. bezpieczeństwa jądowego stworzyły kontekst techniczny wspierający podstawowe zasady zaproponowane w zmienionym projekcie dyrektywy ustanawiającej wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądowego.

Parlament Europejski konsekwentnie wspierał tworzenie europejskich przepisów w dziedzinie bezpieczeństwa jądowego ustanawiających poziomy referencyjne, co w minionych latach znalazło odzwierciedlenie w jego sprawozdaniach⁴. Ponadto wnioski II Europejskiego Forum Energii Jądowej pokazują, że obecnie sektor przemysłowy mocno popiera ustanowienie unijnego prawa w dziedzinie bezpieczeństwa jądowego.

Oprócz tego, w celu ukończenia oceny skutków utworzono grupę sterującą, w której skład weszli przedstawiciele wszystkich zainteresowanych służb Komisji.

¹ Pierwotny wniosek Komisji z 2003 r. (nr referencyjny dokumentu COM 2003/32 wersja ostateczna) i wersja zmieniona z 2004 r. (nr referencyjny dokumentu COM (2004)526 wersja ostateczna).

² Dok. MAEA INFCIRC 449 z dnia 5 lipca 1994 r.

³ Podstawy bezpieczeństwa MAEA: podstawowe zasady bezpieczeństwa, seria norm bezpieczeństwa MAEA nr SF-1 (2006)

⁴ Ostatnie z nich to sprawozdanie Maldeikisa w sprawie oceny Euratomu – 50 lat europejskiej polityki w dziedzinie energii jądowej (nr referencyjny dokumentu A6-0129/2007) oraz sprawozdanie Reula w sprawie konwencjonalnych źródeł energii i technologii energetycznych (nr referencyjny dokumentu A6-0348/2007).

Projekt oceny skutków przedłożono do zaopiniowania Radzie ds. Ocen Skutków, która w dniu 9 września 2008 r. wydała opinię wstępną, a w dniu 14 października 2008 r. – opinię końcową podjętą na podstawie przedłożonego jej ponownie zmienionego dokumentu. Uwagi końcowe Rady ds. Ocen Skutków zostały w pełni uwzględnione.

2. OPIS PROBLEMU

Prowadzenie prac nad zmienionym wnioskiem jest szczególnie stosowne właśnie teraz, kiedy liczne państwa członkowskie sygnalizują ponowne zainteresowanie energią jądrową i gdy pojawia się perspektywa budowy nowych oraz przedłużenia okresu eksploatacji wielu starych obiektów jądrowych. Jest rzeczą oczywistą, że skutki zdarzeń radiacyjnych nie zatrzymują się na granicach państw, co może mieć konsekwencje zarówno dla zdrowia pracowników, jak i ogółu obywateli, a także oddziaływać w znaczący sposób na poziomie gospodarczym na sektor wytwarzania energii. Ponieważ ochrona ludności UE jest jednym z głównych celów polityki unijnej, ustanowienie ram prawnym ukierunkowanych na osiągnięcie, utrzymanie i ciągłą poprawę bezpieczeństwa jądrowego i jego regulacji we Wspólnocie, a także na zwiększenie roli organów regulacyjnych państw członkowskich, stworzyłoby dodatkowy poziom gwarancji dla społeczeństwa w UE.

Społeczna akceptacja jest niezbędnym warunkiem dalszego rozwoju sektora energii jądrowej. Wspólnota konsekwentnie promuje bezpieczeństwo jądrowe, nie istnieją jednak żadne wspólnotowe ramy prawne ustanawiające powszechne normy bezpieczeństwa w zakresie nowych i istniejących obiektów jądrowych w UE. Obawy obywateli Europy dotyczące bezpieczeństwa obiektów jądrowych muszą zostać odpowiednio uwzględnione w działaniach Wspólnoty. Jednym z głównych wniosków z przeprowadzonego w 2007 r. badania dotyczącego bezpieczeństwa jądrowego⁵ było to, że chociaż Europejczycy posiadają ogólnie niezłą wiedzę na temat sektora energii jądrowej, zwłaszcza tego, czy w ich kraju znajdują się elektrownie jądrowe, uważają oni, że nie są im znane kwestie dotyczące bezpieczeństwa jądrowego (opinia 56–90% respondentów).

3. PRAWO UE DO PODEJMOWANIA DZIAŁAŃ

Kompetencje Wspólnoty w zakresie ustalania podstawowych norm bezpieczeństwa na szczeblu UE reguluje bezpośrednio Traktat Euratom. Zgodnie z art. 2 lit. b) Traktatu, „*aby wykonać to zadanie, Wspólnota, na warunkach przewidzianych w niniejszym Traktacie: ... tworzy jednolite normy bezpieczeństwa mające chronić zdrowie pracowników i ludności oraz zapewnia ich stosowanie*”. Tytuł drugi, rozdział III „Ochrona zdrowia i bezpieczeństwo” zawiera wiele szczegółowych przepisów mających na celu utworzenie, wdrożenie i stosowanie podstawowych norm określonych w art. 2 lit. b) Traktatu EURATOM. Rozdział III Traktatu Euratom stosowano głównie do celów ochrony przed promieniowaniem, do chwili stwierdzenia przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości nierozzerwalnego związku między ochroną przed promieniowaniem a bezpieczeństwem jądrowym oraz posiadania przez Wspólnotę kompetencji w zakresie bezpieczeństwa jądrowego (w wyroku w sprawie C-29/99⁶, Trybunał orzekł, że „*w celu określenia kompetencji Wspólnoty nie należy wprowadzać sztucznego rozróżnienia między ochroną zdrowia ludności a bezpieczeństwem źródeł promieniowania jonizującego*”). Wyrok ten potwierdza zatem, że istniejące normy bezpieczeństwa zmierzające do ochrony zdrowia pracowników i ludności przed zagrożeniami związanymi z promieniowaniem jonizującym należy uzupełnić za pomocą norm

⁵ Specjalne badanie Eurobarometru nr 271 „Europejczycy a bezpieczeństwo jądrowe” (*Europeans and nuclear safety*), badania terenowe październik–listopad 2006 r., opublikowane w lutym 2007 r., http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_271_en.pdf

⁶ Komisja Wspólnot Europejskich przeciw Radzie Unii Europejskiej (sprawa C-29/99)

bezpieczeństwa w zakresie obiektów jądrowych. Kompetencje techniczne władz krajowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo nie stanowią dla Wspólnoty przeszkody w przyjęciu przepisów w tej dziedzinie.

4. ŹRÓDŁA OCENY SKUTKÓW

Ocena skutków stanowi aktualizację przeprowadzonej w 2003 r. oceny skutków pierwotnego wniosku dotyczącego bezpieczeństwa jądrowego⁷, a jej podstawę techniczną stanowią wnioski i zalecenia zawarte w sprawozdaniu końcowym WPNS⁸, zatwierdzonym w dniu 13 grudnia 2006 r. przez Grupę Roboczą Rady ds. Zagadnień Nuklearnych (WPAQ) oraz uzupełnionym sprawozdaniem podgrup WPNS⁹.

W tym kontekście należy szczególnie podkreślić działania prowadzone w ramach organizacji WENRA, zrzeszającej szefów i pracowników wyższego szczebla organów regulacyjnych ds. kwestii jądrowych z 17 krajów Europy¹⁰. Określili oni wiele wspólnych referencyjnych poziomów bezpieczeństwa dla reaktorów energetycznych w celu dostosowania wymogów krajowych do 2010 r.

Po drugie ocena skutków opiera się na obowiązkach i wymogach wynikających z Konwencji bezpieczeństwa jądrowego MAEA, stanowiącej uznaną w skali międzynarodowej platformę rozwoju bezpieczeństwa jądrowego, a także na zasadach zawartych w podstawach bezpieczeństwa MAEA. Konwencja nie zawiera szczegółowych przepisów technicznych, ustanawia jednak precyzyjne ramy prawne mające na celu ciągłą poprawę bezpieczeństwa. Umawiającymi się stronami Konwencji bezpieczeństwa jądrowego są EURATOM i wszystkie państwa członkowskie. Podstawy MAEA stanowią praktyczne ramy, na których oparto krajowe wymogi dotyczące bezpieczeństwa i w których ulepszenie państwa członkowskie wniosły znaczący wkład.

5. OPCJE POLITYKI

W ocenie skutków rozważa się **cztery opcje polityki**:

- *opcja polityki 0* polega na utrzymywaniu obecnej sytuacji bez zmian;
- *opcja polityki 1* zakłada opracowanie prawa wspólnotowego ustanawiającego wspólne normy bezpieczeństwa dla istniejących obiektów jądrowych;
- *opcja polityki 2* polega na opracowaniu prawa wspólnotowego ustanawiającego jedynie wspólne ramy zmierzające do uzyskania i utrzymania wysokiego jednolitego poziomu bezpieczeństwa jądrowego w całej Wspólnocie poprzez odwołanie się do szeroko przyjętych zasad bezpieczeństwa jądrowego, podczas gdy odpowiednie środki wykonawcze zostałyby opracowane w ramach HLG;
- *opcja polityki 3* opiera się na zbiorze zasad bezpieczeństwa jądrowego uznanych w skali międzynarodowej (podejście proponowane w opcji polityki 2), uzupełnionych o dodatkowe wymogi dotyczące bezpieczeństwa nowych jądrowych reaktorów energetycznych, do których opracowania – zgodnie z zasadą ciągłej poprawy

⁷ Zawartej w dok. COM 2003/32 wersja ostateczna.

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

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 Belgia, Bułgaria, Finlandia, Francja, Hiszpania, Litwa, Niderlandy, Niemcy, Republika Czeska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Szwajcaria, Węgry, Włochy i Zjednoczone Królestwo.

bezpieczeństwa, na podstawie poziomów bezpieczeństwa określonych przez WENRA i w ścisłej współpracy z HLG¹¹, zrzeszającej wysokiego szczebla przedstawicieli organów regulacyjnych i odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ze wszystkich państw członkowskich UE – zachęca się państwa członkowskie.

6. PORÓWNANIE OPCJI – PROPONOWANE DZIAŁANIE NA POZIOMIE UE

Ocena opcji wykazała, że najskuteczniejsze rozwiązanie w zakresie tworzenia wspólnotowych ram bezpieczeństwa jądrowego stanowi **opcja polityki 3**. Dlatego podstawowe podejście zawarte w obecnym zmienionym projekcie dyrektywy polega na ustanowieniu przez Wspólnotę jedynie zbioru wspólnych zasad bezpieczeństwa jądrowego, zawartych już w Konwencji bezpieczeństwa jądrowego MAEA (zwiększenie roli krajowych organów regulacyjnych, nałożenie zasadniczej odpowiedzialności za bezpieczeństwo na posiadacza zezwolenia podlegającego kontroli organu regulacyjnego, wzmocnienie niezależności organu regulacyjnego, zapewnienie wysokiego poziomu przejrzystości aspektów związanych z bezpieczeństwem obiektów jądrowych, wdrożenie systemów zarządzania, regularny nadzór nad stanem bezpieczeństwem, dostęp do wiedzy specjalistycznej z zakresu bezpieczeństwa jądrowego, priorytet bezpieczeństwa), uzupełnionych o dodatkowe wymogi dotyczące bezpieczeństwa nowych jądrowych reaktorów energetycznych, do których opracowania – zgodnie z zasadą ciągłej poprawy bezpieczeństwa, na podstawie poziomów bezpieczeństwa określonych przez WENRA i w ścisłej współpracy z HLG – zachęca się państwa członkowskie. Zgodnie z dziesięcioma zasadami dotyczącymi regulacji kwestii bezpieczeństwa jądrowego, przyjętymi przez HLG, grupa ta stanie się głównym forum współpracy dla organów regulacyjnych, które mają obowiązek zapewnić bezpieczeństwo obiektów jądrowych w państwach członkowskich, i wniesie swój wkład w opracowanie unijnych ram bezpieczeństwa jądrowego.

Państwa członkowskie zobowiązane są do przestrzegania podstaw bezpieczeństwa MAEA, a także obowiązków i wymogów zawartych w Konwencji bezpieczeństwa jądrowego.

7. WARTOŚĆ DODANA

W kontekście ponownego zainteresowania energią jądrową w Europie i na świecie ważne jest utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa jądrowego w UE w celu ustanowienia zbioru wiążących zasad i wspólnych unijnych norm bezpieczeństwa. Ostatnie zapowiedzi budowy nowych elektrowni jądrowych w UE jeszcze bardziej zwiększają konieczność stworzenia zasad konwergencji, aby wesprzeć państwa członkowskie w ich dążeniu do harmonizacji praktyk w zakresie bezpieczeństwa. Pomimo istnienia transgranicznych zagrożeń związanych z działaniem obiektów jądrowych, standaryzacja między krajami była w przeszłości ograniczona.

W kontekście tych ram podstawową **wartością dodaną** wybranej opcji polityki jest to, że wiążące unijne ramy prawne określające podstawowe zobowiązania i zasady ogólne dotyczące bezpieczeństwa obiektów jądrowych umożliwiłyby realizację celu dotyczącego osiągnięcia, utrzymania i ciągłej poprawy bezpieczeństwa jądrowego we Wspólnocie. Realizacja tego celu wyłącznie na poziomie krajowym nie byłaby równie skuteczna. Podejście to pokazuje jasno korzyści płynące z większej pewności regulacji na szczeblu wspólnotowym. Na mocy postanowień instytucjonalnych Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, EURATOM posiada własne mechanizmy zapewnienia zgodności przepisów krajowych państw członkowskich z przepisami dyrektywy,

¹¹ Ustanowionej decyzją Komisji 2007/530/Euratom z 17 lipca 2007 r. (Dz.U. L 195 z 27.7.2007).

realizując dzięki temu swoją rolę gwaranta właściwego stosowania dorobku prawnego Wspólnoty. Ponadto należy podkreślić, że przepisy UE regulują prawa i obowiązki zarówno organów władzy w każdym państwie członkowskim, jak i osób fizycznych oraz przedsiębiorstw. Władze każdego państwa członkowskiego odpowiadają za wdrożenie przepisów UE do prawa krajowego oraz ich właściwe egzekwowanie; ponadto muszą gwarantować prawa obywateli zgodnie z tymi przepisami.

W przypadku braku ram prawnych UE Konwencja bezpieczeństwa jądrowego MAEA ma zastosowanie do państw członkowskich. Przystąpienie do Konwencji bezpieczeństwa jądrowego MAEA nie jest obowiązkowe, gdyż ma ona jedynie dobrowolny charakter, a tym samym nie pociąga za sobą żadnych sankcji z tytułu braku zgodności. Celem konwencji nie jest zagwarantowanie wykonania zobowiązań stron za pomocą kontroli i sankcji, lecz opiera się ona na wspólnym interesie, jakim jest osiągnięcie wyższych poziomów bezpieczeństwa, opracowywanych i promowanych podczas regularnych spotkań stron. Przystąpienie do konwencji oznacza przyjęcie dwóch podstawowych zobowiązań przez każdą jej stronę: opracowania sprawozdania krajowego i udostępnienia go do weryfikacji oraz przedłożenie sprawozdania krajowego do wzajemnej weryfikacji przez umawiające się strony.

Opracowanie przepisów unijnych na podstawie zasad Konwencji bezpieczeństwa jądrowego oraz wykorzystanie działań w dziedzinie bezpieczeństwa, wykonanych już przez MAEA przy okazji określania podstaw bezpieczeństwa, świadczy o uznaniu wartości postępu międzynarodowego w zakresie bezpieczeństwa jądrowego oraz stwarza możliwość większego zaangażowania europejskiego społeczeństwa obywatelskiego w tym obszarze.

I wreszcie, wniosek ma również na celu wzmocnić rolę i niezależność krajowych organów regulacyjnych, co oznacza wykorzystanie ich kompetencji, a nie tworzenia podejścia odgórnego, przewidzianego w pierwotnym wniosku dotyczącym bezpieczeństwa jądrowego. Wzmacnia on także rolę organów krajowych we wdrażaniu uzgodnionych środków, stanowiąc rozwiązanie w pełni zgodne z zasadą pomocniczości.

8. POMOCNICZOŚĆ

Państwa członkowskie wdrożyły już środki pozwalające im uzyskać wysoki poziom bezpieczeństwa jądrowego w UE. Ze względu na różne konteksty historyczne, ramy prawne, typ i liczbę reaktorów oraz odmiennych podejść do regulacji nie ustanowiono jednak jeszcze wspólnych przepisów w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego, które byłyby stosowane w całej Wspólnocie. Takie działanie doprowadziłoby do dalszego zwiększenia bezpieczeństwa jądrowego, co jest nieosiągalne wyłącznie na poziomie krajowym.

Podejście odgórne zaproponowane we wniosku z przełomu 2003 i 2004 r. zostało odwrócone – w nowym wniosku proponuje się podejście oddolne, ponieważ zachęca się państwa członkowskie do opracowania dodatkowych wymogów dotyczących bezpieczeństwa nowych jądrowych reaktorów energetycznych, zgodnie z zasadą ciągłej poprawy bezpieczeństwa, na podstawie poziomów bezpieczeństwa określonych przez WENRA i w ścisłej współpracy z HLG. Ponadto państwa członkowskie zachowują prawo do nakładania na poziomie krajowym bardziej rygorystycznych środków bezpieczeństwa niż środki przewidziane we wspólnotowych ramach prawnych.

Po drugie, z perspektywy proponowanych zasad zmieniona dyrektywa opiera się na obecnych kompetencjach organów regulacyjnych w państwach członkowskich, a także na przyjętych na poziomie międzynarodowym zasadach Konwencji bezpieczeństwa jądrowego oraz podstaw bezpieczeństwa MAEA, a tym samym nie obciąża dodatkowo organów państw członkowskich.

Wiążące przepisy unijne zapewniają również pewność prawa, umożliwiając obywatelom zwrócić się do instytucji europejskich w przypadku, gdy zaczną się oni obawiać o bezpieczeństwo energii jądrowej.

Poza tym należy wspomnieć, że nowy wniosek w pełni uwzględnia opinie państw członkowskich wyrażane podczas rozpatrywania pakietu z przełomu 2003 i 2004 r. Bezpieczeństwo oddzielono od kwestii związanych z odpadami jądrowymi i finansami, a także zrezygnowano z koncepcji utworzenia wspólnotowego inspektoratu ds. bezpieczeństwa, pozostawiając odpowiedzialność za nadzór nad bezpieczeństwem jądrowym wyłącznie krajowym organom regulacyjnym.

9. MONITOROWANIE I OCENA

Wskaźniki postępów w realizacji celów zostaną ustanowione na poziomie państw członkowskich.

10. WNIOSEK

W świetle powyższych rozważań wybrana opcja polityki wydaje się preferowanym podejściem, ponieważ oferuje najwięcej korzyści technicznych, ekonomicznych i w zakresie bezpieczeństwa, wykraczając poza poziom zasad oraz zachęcając faktycznie państwa członkowskie do określania dodatkowych wymogów dotyczących bezpieczeństwa.