

SK

SK

SK



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 26.11.2008
SEK(2008) 2893

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

Spríevodný dokument k

Návrhu na

SMERNICU RADY (Euratom),

ktorou sa ustanovuje rámec Spoločenstva týkajúci sa jadrovej bezpečnosti

ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU

{KOM(2008) 790 v konečnom znení}
{SEK(2008) 2892}

1. KONZULTÁCIE A EXPERTÍZA

Posúdenie vplyvu sa týka bodu plánovania agendy 2008/TREN/003 – *Revidovaný legislatívny návrh týkajúci sa jadrovej bezpečnosti*. Sprevádza návrh revidovanej smernice, ktorou sa ustanovuje rámec Spoločenstva pre jadrovú bezpečnosť, ktorého cieľom je znovu naštartovať proces zavedenia spoločného rámca EÚ pre jadrovú bezpečnosť nahradením navrhovanej smernice ustanovujúcej základné povinnosti a hlavné zásady súvisiace s bezpečnosťou jadrových zariadení¹, ktorú Komisia predložila v roku 2003

Tento nový návrh je výsledkom rozsiahleho a sústavného konzultačného procesu, ktorý sa začal v roku 2004 počas írskeho predsedníctva Rady. Pracovná skupina pre jadrovú bezpečnosť (WPNS) pri Rade, skupina na vysokej úrovni pre jadrovú bezpečnosť a nakladanie s odpadom (HLG) a Európske fórum pre jadrovú energiu následne pokračovali v práci na tomto probléme.

Proces konzultácií, ktorý sa začal v roku 2004, vyústil do dôkladnej revízie koncepcie prezentovanej v návrhu z roku 2004 k smernici o bezpečnosti, ktorá v tom čase čelila blokujúcej menšine členských štátov. Hlavnými argumentmi boli príliš podrobný predpis záväzných právnych predpisov aj pochybnosti, či bude návrh v plnej miere zodpovedať zásade subsidiarity.

Revidovaný legislatívny návrh jadrovej bezpečnosti vychádza: a) z technickej práce Združenia západoeurópskych orgánov dozoru nad jadrovou bezpečnosťou (WENRA), pričom táto práca pre existujúce jadrové zariadenia bola dokončená v roku 2006 za účasti všetkých európskych orgánov dozoru nad jadrovou bezpečnosťou; b) zo zásady, že len silné a nezávislé dozorné orgány môžu zaistiť sústavnú bezpečnú prevádzku jadrových elektrární v EÚ; c) zo skutočnosti, že do európskych právnych predpisov boli začlenené zásady hlavných dostupných medzinárodných nástrojov, konkrétne Dohovoru o jadrovej bezpečnosti (CNS)² a práce vykonanej Medzinárodnou agentúrou pre atómovú energiu (MAAE), najmä v oblasti základných zásad bezpečnosti³. Okrem toho výsledky činnosti rozličných odborných skupín, ktoré sa zaoberajú otázkami jadrovej bezpečnosti, poskytli technické východisko podporujúce základné zásady navrhnuté v tomto koncepte revidovanej smernice, ktorou sa ustanovuje rámec Spoločenstva týkajúci sa jadrovej bezpečnosti.

Európsky parlament nepretržite podporoval vypracovanie európskych právnych predpisov o jadrovej bezpečnosti ustanovujúcich referenčné úrovne, ako sa to v priebehu rokov názorne uvádza v jeho správach⁴. V záveroch 2. Európskeho fóra pre jadrovú energiu sa okrem iného uvádza, že priemysel je teraz pevným podporovateľom právnych predpisov EÚ v oblasti jadrovej bezpečnosti.

Napokon na účel dokončenia posudzovania vplyvu bola založená riadiaca skupina pozostávajúca z predstaviteľov zainteresovaných útvarov Komisie.

Návrh posúdenia vplyvu bol predložený na vyhodnotenie rade pre posudzovanie vplyvu, ktorá vydala svoje prvé stanovisko 9. septembra 2008, po ktorom 14. októbra 2008 nasledovalo konečné stanovisko k opätovne predloženému revidovanému dokumentu. Záverečné pripomienky rady pre posudzovanie vplyvu boli v plnej miere zohľadnené.

¹ Počiatočný návrh Komisie z roku 2003 (referenčný dok. KOM 2003/32 v konečnom znení) a revidované znenie z roku 2004 [referenčný dok. KOM(2004)526 v konečnom znení].

² IAEA INFCIRC 449 z 5. júla 1994

³ Základné bezpečnostné princípy MAAE: Základné zásady bezpečnosti, Séria bezpečnostných noriem MAAE č. SF-1 (2006) [Fundamental safety principles, IAEA Safety Standard Series No. SF-1 (2006)]

⁴ Najnovšími sú Maldeikisova správa pri príležitosti 50 rokov Zmluvy o Euratome (referenčný dok. A6-0129/2007) a Reulova správa o konvenčných zdrojoch energie (referenčný dok. A6-0348/2007).

2. VYMEDZENIE PROBLÉMU

Vďaka tomu, že viaceré členské štáty opätovne vyjadrili záujem o jadrovú energiu a že možno očakávať početné predĺženia životnosti jadrových zariadení a výstavbu nových zariadení, je načasovanie tohto revidovaného návrhu mimoriadne vhodné. Je zjavné, že účinky rádiologických udalostí sa nezastavia na hraniciach a ich potenciálne dôsledky sa prejavajú na zdraví pracovníkov aj občanov, no majú aj rozsiahle hospodárske účinky na odvetvie výroby energie. Keďže ochrana verejnosti EÚ je jedným z hlavných politických cieľov EÚ, právnym rámcom, ktorého cieľom by bolo dosiahnuť, udržať a sústavne zlepšovať jadrovú bezpečnosť a dozor nad ňou v Spoločenstve, ako aj posilniť úlohu dozorných orgánov členských štátov, by sa vytvorila dodatočná úroveň záruky poskytnutej verejnosti v EÚ.

Základným predpokladom ďalšieho rozvoja jadrovej energie je kladný postoj verejnosti a Spoločenstvo doteraz jadrovú bezpečnosť sústavne aktívne presadzovalo, keďže zatiaľ nejestvuje právny rámec Spoločenstva ustanovujúci spoločné bezpečnostné normy pre nové a existujúce jadrové zariadenia v EÚ. Spoločenstvo sa však musí náležite zaoberať obavami európskych občanov o bezpečnosť jadrových zariadení. Jeden z hlavných záverov prieskumu týkajúceho sa jadrovej bezpečnosti⁵, ktorý sa uskutočnil v roku 2007, bol ten, že hoci Európania majú v priemere dostatočnú úroveň vedomostí o otázkach jadrovej energetiky, najmä o tom, či v ich krajinách sú alebo nie sú jadrové elektrárne (JE), necítia sa byť oboznámení s otázkami jadrovej bezpečnosti (v rozsahu od 56 % do 90 % respondentov).

3. PRÁVO EÚ KONAŤ

Právomoc Spoločenstva ustanoviť základné bezpečnostné normy na úrovni EÚ je výslovne upravená Zmluvou o Euratome. Podľa článku 2 písmena b) tejto zmluvy, „*Za účelom plnenia svojho poslania Spoločenstvo v súlade s ustanoveniami tejto zmluvy: ... zavádza jednotné normy bezpečnosti na ochranu zdravia verejnosti a zdravia pracovníkov, a zabezpečuje ich uplatňovanie*“. Hlava 2 kapitola 3 „Zdravie a bezpečnosť“ obsahuje niekoľko podrobných ustanovení, ktorých cieľom je ustanoviť, realizovať a uplatňovať základné normy uvedené v článku 2 písm. b) Zmluvy o Euratome. Kapitola 3 Zmluvy o Euratome sa používala predovšetkým na účely ochrany pred žiarením, kým Európsky súdny dvor nezistil prirodzené spojenie medzi ochranou pred žiarením a jadrovou bezpečnosťou, na jednej strane, a právomocami Spoločenstva v oblasti jadrovej bezpečnosti, na strane druhej (vo svojom rozsudku vo veci C-29/99⁶, tento súd konštatoval, že „v záujme vymedzenia právomocí Spoločenstva je nevhodné umelo rozlišovať medzi ochranou zdravia širokej verejnosti a bezpečnosťou zdrojov ionizujúceho žiarenia“.). V tomto rozsudku sa preto uznáva skutočnosť, že existujúce bezpečnostné normy, ktorých cieľom je chrániť zdravie pracovníkov a širokej verejnosti pred nebezpečenstvom vznikajúcim z ionizujúceho žiarenia, musia byť doplnené bezpečnostnými normami pre jadrové zariadenia. Technická právomoc vnútroštátnych orgánov zodpovedných za bezpečnosť nebránia Spoločenstvu, aby v tejto súvislosti s týmito otázkami vydávalo právne predpisy.

4. ZDROJE POSUDZOVANIA VPLYVU

Posúdením vplyvu sa aktualizuje posúdenie vplyvu z roku 2003, ktoré sa týkalo pôvodného návrhu v oblasti jadrovej bezpečnosti⁷, a jeho technickým východiskom sú závery a

⁵ Osobitné vydanie Eurobarometra č. 271 „Európania a jadrová bezpečnosť“, terénna práca, október – november 2006, uverejnené vo februári 2007.
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_271_en.pdf

⁶ Komisia Európskych spoločenstiev proti Rade Európskej únie (vec C-29/99).

⁷ Zahnuté v dok. KOM 2003/32 v konečnom znení.

odporúčania obsiahnuté v záverečnej správe WPNS⁸, ktorú 13. decembra 2006 schválila pracovná skupina pre otázky atómu (WPAQ - Working Party on Atomic Questions) pri Rade a doplnila zisteniami správy podskupín WPNS⁹.

V tejto súvislosti by sa mal položiť osobitný dôraz na činnosť vykonávanú v rámci WENRA, teda organizácie, ktorá pozostáva z riaditeľov a vedúcich pracovníkov orgánov dozoru nad jadrovou energiou zo 17 európskych krajín¹⁰, a ktorej členovia vymedzili mnoho spoločných referenčných úrovní pre jadrové reaktory s cieľom zosúladiť vnútroštátne požiadavky do roku 2010.

Po druhé, posúdenie vplyvov vychádza z povinností a požiadaviek Dohovoru MAAE o jadrovej bezpečnosti, ktorý predstavuje medzinárodne uznávanú platformu pre rozvoj v oblasti jadrovej bezpečnosti, a zo zásad obsiahnutých v základných bezpečnostných princípoch MAAE. Tento dohovor neobsahuje podrobné technické pravidlá; zavádza však presný právny rámec zameraný na sústavné zlepšovanie bezpečnosti. Euratom a všetky členské štáty EÚ sú zmluvnými stranami Dohovoru o jadrovej bezpečnosti. Základné princípy MAAE predstavujú rámec praktických postupov, z ktorého vychádzajú vnútroštátne bezpečnostné požiadavky a na zdokonalenie ktorého členské štáty významne prispeli.

5. MOŽNOSTI POLITIKY

Pri posudzovaní vplyvu sa zohľadňujú **štyri voliteľné možnosti politiky**:

- *možnosť politiky 0* spočíva v zachovaní nezmenenej súčasnej situácie;
- *možnosť politiky 1* predpokladá vypracovanie právnych predpisov Spoločenstva, v ktorých sa ustanovia spoločné bezpečnostné normy pre existujúce jadrové zariadenia;
- *možnosť politiky 2* spočíva vo vypracovaní právnych predpisov Spoločenstva, ktorými sa ustanovuje spoločný rámec zameraný na dosiahnutie a udržanie vysokej jednotnej úrovne jadrovej bezpečnosti v celom Spoločenstve obnovením široko uznávaných zásad jadrovej bezpečnosti, pričom HLG vypracuje následné vykonávacie opatrenia;
- *možnosť politiky 3* vychádza zo súboru medzinárodne uznávaných zásad jadrovej bezpečnosti (konceptia navrhovaná možnosťou politiky 2) doplnených dodatočnými požiadavkami na bezpečnosť nových jadrových reaktorov, pričom členské štáty sú podnecované, aby tieto požiadavky vypracovávali v súlade so zásadou sústavného zlepšovania bezpečnosti a na základe úrovni bezpečnosti vypracovaných združením WENRA a v úzkej spolupráci s HLG¹¹, zahŕňajúcou zástupcov dozorných a bezpečnostných orgánov zo všetkých členských štátov EÚ.

6. POROVNANIE MOŽNOSTÍ – NAVRHOVANÉ OPATRENIE EÚ

Z posúdenia týchto možností vyplynulo, že najúčinnjším riešením na ustanovenie spoločného rámca Spoločenstva v oblasti jadrovej bezpečnosti je nakoniec riešenie predpokladané **možnosťou 3**. Základný postoj k súčasnej navrhovanej revidovanej smernici je teda taký, že Spoločenstvo ustanoví len súbor spoločných zásad v oblasti jadrovej

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 Belgicko, Bulharsko, Česká republika, Fínsko, Francúzsko, Nemecko, Maďarsko, Taliansko, Litva, Holandsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Španielsko, Švédsko, Švajčiarsko a Spojené kráľovstvo.

¹¹ zriadená rozhodnutím Komisie 2007/530/Euratom zo 17. júla 2007 (Ú. v. EÚ, L 195, 27.7.2007).

bezpečnosti, ktoré sú už zahrnuté v Dohovore MAAE o jadrovej bezpečnosti (posilnenie úlohy dozorných orgánov, primárna zodpovednosť držiteľa licencie za bezpečnosť pod kontrolou dozorného orgánu, zvýšenie nezávislosti dozorného orgánu, zaistenie vysokej úrovne transparentnosti v otázkach týkajúcich sa bezpečnosti jadrových zariadení, zavádzanie systémov riadenia, dostupnosť odborných posudkov v oblasti jadrovej bezpečnosti, priorita bezpečnosti), doplnený dodatočnými požiadavkami na bezpečnosť jadrových reaktorov a členské štáty sú povzbudzované, aby tieto požiadavky rozvíjali v súlade so zásadou sústavného zlepšovania bezpečnosti na základe úrovni bezpečnosti, vypracovaných združením WENRA a v úzkej spolupráci s HLG. Na základe desiatich zásad pre dozor nad jadrovou bezpečnosťou, ktoré prijala, sa HLG stane ústredným miestom spolupráce dozorných orgánov zodpovedných za bezpečnosť jadrových zariadení v členských štátoch a bude prispievať k vypracovaniu úniového rámca pre jadrovú bezpečnosť.

Členské štáty sú povinné dodržiavať základné bezpečnostné princípy MAAE, ako aj záväzky a požiadavky začlenené do Dohovoru o jadrovej bezpečnosti.

7. PRIDANÁ HODNOTA

Pri obnovenom záujme o jadrovú energetiku v Európe a inde je dôležité zachovať vysoký stupeň jadrovej bezpečnosti v EÚ, ustanoviť súbor záväzných pravidiel a spoločných bezpečnostných noriem EÚ. Nedávne oznámenie o výstavbe nových jadrových elektrární v EÚ vedie k tomu, že pravidlá konvergencie na úrovni EÚ sú dokonca potrebnéjšie, aby sa podporilo úsilie členských štátov o harmonizáciu bezpečnostných postupov. Napriek existencii cezhraničných rizík pri prevádzkovaní jadrových zariadení sa v minulosti vyskytovala medzi krajinami len obmedzená normalizácia.

V tomto rámci základná **pridaná hodnota** zvolenej možnosti politiky spočíva v tom, že záväzný legislatívny rámec EÚ vymedzujúci základné povinnosti a všeobecné zásady týkajúce sa bezpečnosti jadrových zariadení povedie k dosiahnutiu cieľa, ktorý spočíva v dosiahnutí, udržaní a sústavnom zlepšovaní jadrovej bezpečnosti v Spoločenstve, čo je výsledok, ktorý by nebolo možné rovnako účinne dosiahnuť len na vnútroštátnej úrovni. Táto koncepcia jej nesporne výhodná, lebo zvyšuje istotu dozoru na úrovni Spoločenstva. V dôsledku toho má Euratom v rámci inštitucionálnych ustanovení Zmluvy o Euratome svoje vlastné mechanizmy na zaistenie súladu vnútroštátnych zákonov členských štátov s ustanoveniami smernice, a teda plní svoju úlohu zaručenia správneho uplatňovania *acquis* Spoločenstva. Navyše treba zdôrazniť, že právnymi predpismi EÚ sa pridávajú práva a povinnosti nielen orgánom z každého členského štátu, ale aj jednotlivým osobám a podnikom. Orgány v každom členskom štáte sú zodpovedné za implementáciu právnych predpisov EÚ do vnútroštátnych zákonov a za ich správne presadzovanie a musia zaručiť práva občanov podľa týchto zákonov.

Bez právneho rámca EÚ bude pre členské štáty platný Dohovor MAAE o jadrovej bezpečnosti. No členstvo v Dohovore MAAE o jadrovej bezpečnosti má len dobrovoľný charakter, pretože tento dohovor predstavuje stimulačný nástroj, a preto nemôže zahŕňať sankcie za nedodržiavanie. Dohovor nie je vypracovaný tak, aby prostredníctvom kontroly a sankcií zaisťoval, že zmluvné strany splnia svoje záväzky, ale sa zakladá na ich spoločnom záujme o dosiahnutie vyšších úrovní bezpečnosti, ktorý sa bude rozvíjať a propagovať prostredníctvom pravidelných stretnutí zmluvných strán. S členstvom v tomto dohovore sú spojené dva základné záväzky každej zmluvnej strany: pripraviť a sprístupniť národnú správu na preskúmanie a predložiť svoju národnú správu ostatným zmluvným stranám na vzájomnú kontrolu.

Pri príprave právnych predpisov EÚ na základe zásad Dohovoru o jadrovej bezpečnosti a s plným využitím práce v oblasti bezpečnosti, ktorú MAAE vykonala pri vymedzovaní základných bezpečnostných princípov, sa uznáva hodnota medzinárodného pokroku v oblasti jadrovej bezpečnosti a európskej občianskej spoločnosti je ponúknutá príležitosť aktívnejšie sa angažovať v tejto oblasti.

Napokon cieľom návrhu je takisto posilniť úlohu a nezávislosť vnútroštátnych dozorných orgánov, a teda návrh vychádza skôr z ich kompetencií, než aby vytváral prístup spočívajúci v postupe zhora nadol, ako v pôvodnom návrhu o jadrovej bezpečnosti. Návrh takisto posilňuje úlohu vnútroštátnych orgánov pri vykonávaní dohodnutých opatrení, teda riešenie, ktoré je v plnom súlade so zásadou subsidiarity.

8. SUBSIDIARITA

Členské štáty EÚ už zaviedli opatrenia, ktoré im umožňujú dosiahnuť vysokú úroveň jadrovej bezpečnosti v rámci EÚ. Vzhľadom na rozdielne historické východiská, právne rámce, typ a počet reaktorov a rozdielne koncepcie dozoru však neboli doteraz v oblasti jadrovej bezpečnosti ustanovené spoločné pravidlá, ktoré by sa mali uplatňovať v celom Spoločenstve, hoci by to viedlo k ďalšiemu zlepšeniu jadrovej bezpečnosti, čo nie je možné dosiahnuť výlučne na vnútroštátnej úrovni.

Novým návrhom sa prístup zhora nadol v návrhu z rokov 2003/2004 mení na prístup zdola nahor, pretože v prípade bezpečnosti nových reaktorov na výrobu jadrovej energie sú členské štáty povzbudzované, aby vypracovali dodatočné požiadavky na bezpečnosť, a to v súlade so zásadou sústavného zlepšovania bezpečnosti na základe úrovni bezpečnosti vypracovaných združením WENRA a v úzkej spolupráci s SVÚ. Okrem toho členské štáty si ponechávajú právo uložiť na vnútroštátnej úrovni prísnejšie bezpečnostné opatrenia než sú opatrenia ustanovené v právnom rámci Spoločenstva.

Po druhé, na úrovni navrhovaných zásad je revidovaná smernica ukotvená v právomoci dozorných orgánov členských štátov, ako aj v medzinárodne prijímaných zásadách Dohovoru o jadrovej bezpečnosti a základných princípoch MAAE, takže nepredstavuje pre orgány členských štátov ďalšiu záťaž.

Záväzné právne predpisy EÚ takisto poskytujú právnu istotu, lebo občanom otvárajú možnosť obrátiť sa na európske inštitúcie v prípade, keď sa v súvislosti s jadrovou energiou nebudú cítiť bezpečne.

Treba sa okrem toho zmieniť o tom, že v novom návrhu sa v plnej miere zohľadňujú názory členských štátov vyjadrené počas skúmania balíka z rokov 2003/2004, pretože sa oddeľuje bezpečnosť od jadrového odpadu a finančných otázok a upúšťa sa od myšlienky vytvoriť orgán Spoločenstva pozostávajúci z bezpečnostných inšpektorov a zodpovednosť za dohľad nad jadrovou bezpečnosťou sa ponecháva výhradne na vnútroštátnych dozorných orgánoch.

9. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Ukazovatele pokroku v plnení cieľov sa stanovujú na úrovni členských štátov.

10. ZÁVER

V rámci uvedených úvah sa ukazuje, že zvolená možnosť politiky predstavuje uprednostňovaný prístup, pretože je najprínosnejšia z hľadiska technického, ekonomického a bezpečnostného, a to tým, že presahuje úroveň zásad a skutočne sa snaží povzbudiť členské štáty, aby vymedzili dodatočné bezpečnostné požiadavky.