

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Sveta o vzpostavitvi instrumenta za sodelovanje na področju jedrske varnosti

(COM(2011) 841 final)

(2012/C 229/19)

Poročevalec: **Richard ADAMS**

Evropska komisija je 7. decembra 2011 sklenila, da v skladu s členom 203 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog uredbe Sveta o vzpostavitvi instrumenta za sodelovanje na področju jedrske varnosti*

COM(2011) 841 final.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 10. maja 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 481. plenarnem zasedanju 23. in 24. maja 2012 (seja z dne 23. maja) s 146 glasovi za, 5 glasovi proti in 6 vzdržanimi glasovi.

### 1. Sklepi in priporočila

1.1 Odbor pozdravlja predlagano uredbo in pod določenimi pogoji podpira širšo uporabo strokovnega znanja EU na področju jedrske varnosti v tretjih državah.

1.2 Odbor ugotavlja, da je bil nadzor precejšnjega referenčnega finančnega zneska v višini 631 milijonov EUR za obdobje 2014–2020 zaupan EuropeAid, generalnemu direktoratu za razvoj in sodelovanje, urejala pa ga bodo skupna pravila in postopki v okviru politik pomoči in razvoja. Odbor meni, da bo taka ureditev okrepila odgovornost, povečala preglednost ter izboljšala usklajenost z drugimi programi pomoči.

1.3 Odbor naj bi od leta 2016 naprej vsaki dve leti prejel poročilo Komisije o izvajanju, rezultatih, glavnih izidih in učinkih tega programa v okviru zunanje finančne pomoči Unije; z veseljem pričakuje, da bo v celoti vključen v ta postopek spremljanja in pregledovanja. S pravočasnim načrtovanjem vmesnih pregledov programov bi morali omogočiti kar najboljše rezultate; načrtovanje bo brez dvoma potekalo sočasno s geografskimi programi in sodelovanjem delegacij EU v partnerskih državah.

1.4 Opozoriti je treba, da so stališča evropske civilne družbe glede razvoja jedrske energije v posameznih državah članicah na splošno zelo različna, kar bi morali v nekaterih vidikih uredbe bolj poudariti.

1.5 Evropskim državljanom kot davkoplačevalcem bi bilo treba pojasniti zlasti, da bo večina programskih izdatkov namenjena sanaciji, zgolj manjši del pa za programe svetovanja o varnosti v gospodarstvih v vzponu, kjer sta zagotovljeni politična in civilna stabilnost.

1.6 Komisija bi morala v pomoč državam v vzponu predlagati, da se sprejme mednarodna konvencija o merilih in pogojih, povezanih s svetovanjem o jedrski varnosti, pri čemer bi sodelovalo nekaj držav, ki so zmožne zagotoviti takšno svetovanje. V okviru instrumenta za sodelovanje na področju jedrske varnosti (INSC) bi bilo treba ne glede na tako konvencijo določiti jasna merila, na podlagi katerih bi bilo mogoče odločiti, ali država v vzponu:

— izpolnjuje minimalna merila glede nacionalne in mednarodne stabilnosti;

— lahko zagotovi namestitev upravne, znanstvene in tehnične strukture, ki je potrebna za razvijanje jedrskih zmogljivosti, in je to pripravljena storiti;

— lahko poskrbi za vzdržne finančne, tehnične in industrijske vire, s katerimi bo mogoče zagotavljati visoko raven regulativnih pristojnosti, priskrbeti vsa sredstva za varno obratovanje ter pripraviti dolgoročni program varnega ravnanja z odpadki.

1.7 Ta merila ne sodijo v prilogo k uredbi, pač pa bi jih bilo treba vključiti v normativni del, saj zajemajo nadvse pomembna splošna načela v zvezi z mednarodno jedrsko varnostjo, varnostjo na področju mednarodnih odnosov in mednarodno varnostjo.

1.8 Projekte pomoči bi morali izvajati le v tistih državah v vzponu, ki so podpisnice Pogodbe o neširjenju jedrskega orožja in njenih protokolov, Konvencije o jedrski varnosti in Skupne konvencije o varnem ravnanju z jedrskimi odpadki.

1.9 Zagotavljanje sredstev za nakup tehnične opreme je upravičeno samo v izrednih okoliščinah, povezanih z zagotavljanjem varnosti. Merila bi morala oblikovati Komisija, medtem ko morajo upravičenci poročati o pridobljenih sredstvih. Pomoči ne bi smeli zagotavljati upravljavcem.

1.10 Za večjo preglednost se priporočajo objava študij primerov iz sedanjega programa, pa tudi boljša predstavitev in medsebojna primerjava na spletnem mestu EuropeAid.

1.11 S programom instrumenta za sodelovanje na področju jedrske varnosti (INSC) bi morali spodbujati in oceniti možnost vključitve zavezujočih instrumentov v predpise držav, v katerih ti programi potekajo, vendar pod pogojem, da bi s tem prispevali k izvajanju ali okrepitvi pogodb, konvencij in sporazumov Mednarodne agencije za atomsko energijo (IAEA).

1.12 Odbor zlasti priporoča vključitev podpore neodvisnim organizacijam civilne družbe v državah upravičenkah ali sosednjih državah, ki želijo s specifičnimi ukrepi spodbuditi prevzemanje odgovornosti in večjo preglednost kulture jedrske varnosti.

## 2. Uvod

2.1 Vprašanja, povezana z jedrsko varnostjo in zaščito izven Evrope, so občasno v samem središču pozornosti, predvsem leta 1979 zaradi Otoka treh milj, leta 1986 zaradi Černobila in leta 2011 zaradi Fukušime. Takšne nesreče vplivajo na ves svet in opozarjajo na katastrofalne posledice pomanjkljivega načrtovanja, šibke kulture varnosti ter neustrezne varnosti obratovanja in regulativnega okvira.

2.2 Leta 2010 je v 30 državah po vsem svetu obratovalo 441 komercialnih jedrskih reaktorjev; številni od teh so bili zgrajeni v 70. in 80. letih, njihova povprečna življenjska doba pa je okrog 35 let. V 56 državah obratuje tudi okrog 250 civilnih raziskovalnih reaktorjev. V gradnji je prek 60 novih jedrskih elektrarn, načrtuje pa se jih še okoli 150. Največ jih bo postavljenih na Kitajskem, v Indiji in Rusiji, verjetno pa tudi v jugovzhodni Aziji, Južni Ameriki in na Bližnjem vzhodu. Potrebe po energiji nezadržno rastejo in države si bodo morda zato začele prizadevati za večji izvoz energije iz jedrskih elektrarn.

2.3 Ne glede na to, ali bo prišlo do jedrskega „preporoda“ ali ne, se bodo pomembna vprašanja v zvezi z jedrsko varnostjo, ki lahko vplivajo na ves svet, zastavljala tako dolgo, dokler bodo obratovala jedrske elektrarne. EU zato ugotavlja, da je upravičeno zaskrbljena zaradi mednarodne jedrske varnosti in se z njo ukvarja; na tem področju namreč že od sprejetja Pogodbe Euratom leta 1957 naprej izvaja raziskave ter pridobiva tehnično, operativno in regulativno strokovno znanje. V Evropi, kjer

je nameščena približno tretjina vseh svetovnih jedrskih zmogljivosti, imamo največje izkušnje z različnimi in dinamičnimi regulativnimi in varnostnimi ureditvami, s čimer smo na tem področju pridobili obsežno znanje. Tragični primer nesreče v Černobilu, ki je opozoril na morebitne pomanjkljivosti v varnostnih ureditvah tretjih držav, je spodbudil dinamičen in proaktiven pristop k sodelovanju na področju jedrske varnosti in k razširjanju znanja.

2.4 Tretje države so od leta 1991 naprej v okviru programa Evropske unije TACIS (tehnična pomoč za Skupnost neodvisnih držav) v zvezi z jedrsko varnostjo prejemale precejšnjo pomoč. Ta je bila namenjena za analize varnosti, podporo jedrskim elektrarnam na kraju samem, v nekaterih primerih pa tudi za dobavo opreme za boljši nadzor njihovega obratovanja, za regulativne dejavnosti in dejavnosti izdaje dovoljenj ter ravnanje z odpadki. EU je sredstva prispevala tudi za širše mednarodne pobude, zlasti za ukrepe v Černobilu. Za pomoč pri jedrski varnosti je bilo zlasti Rusiji in Ukrajini, precej manj pa tudi Armeniji in Azerbajdžanu, dodeljene približno 1,3 milijarde EUR.

2.5 INSC <sup>(1)</sup>, ki je posebej namenjen spodbujanju in razvoju jedrske varnosti, je leta 2007 nadomestil program TACIS in ni več omejen zgolj na države, ki so nastale po razpadu Sovjetske zveze. Instrument ima za obdobje 2007–2013 na voljo proračun v višini 524 milijonov EUR, iz njega pa se financirajo ukrepi za izboljšanje jedrske varnosti, varen prevoz, obdelavo in odlaganje radioaktivnih odpadkov, sanacijo nekdanjih jedrskih območij in zaščito pred ionizirajočim sevanjem iz radioaktivnih snovi, pripravljenost na izredne razmere in spodbujanje mednarodnega sodelovanja na področju jedrske varnosti.

2.6 EU tesno sodeluje z IAEA in pogosto finančno prispeva k izvajanju priporočenih programov, za katere sicer ne bi bilo sredstev.

2.7 Namera tretjih držav, da bodo okrepile svoje jedrske zmogljivosti, je nov izziv. Nekateri od teh držav v vzponu morda nimajo stabilne politične strukture, ne poznajo delitve oblasti in demokratičnega nadzora ter nimajo izkušene upravne strukture in strokovnega znanja za upravljanje visokotveganih tehnologij. EU s svojo pomočjo daje navidezno verodostojnost jedrskim programom teh držav in jih s tem posredno spodbuja k razvoju jedrske tehnologije, kar pa bi lahko pomenilo nova tveganja za jedrsko varnost.

2.8 EESO se ne glede na navedeno ali kakršne koli namene tretjih držav za okrepitev jedrskih zmogljivosti zaveda, da je civilna uporaba jedrske energije povezana s proizvodnjo plutonija ali drugih radioaktivnih materialov, kar bi lahko v povezavi z razvojem tehnične usposobljenosti pomenilo mednarodno jedrsko nevarnost in povečalo mednarodne napetosti. To tveganje bi se lahko v nestabilnih tretjih državah še povečalo.

<sup>(1)</sup> UL L 81, 22.3.2007, str. 1.

### 3. Povzetek predlagane uredbe

3.1 V predlagani uredbi (prenovitev uredbe o instrumentu za sodelovanje na področju jedrske varnosti iz leta 2007) je predvidena tudi sprememba geografskega obsega, da bi zajemala vse tretje države, opredeljeni pa so tudi prednostne naloge in merila za sodelovanje. Za izvajanje ukrepov je pristojen EuropeAid, generalni direktorat za razvoj in sodelovanje (DEVCO), skupaj z Evropsko službo za zunanje delovanje, generalnim direktoratom za energetiko in Skupnim raziskovalnim centrom. Za uredbo se bodo uporabljali zlasti *skupna pravila in postopki za izvajanje instrumentov Unije za zunanje ukrepanje* (COM(2011) 842 final). To omogoča tudi poenostavljeno izvajanje instrumenta za razvojno sodelovanje (DCI), evropskega instrumenta za demokracijo in človekove pravice (EIDHR), evropskega sosedskega instrumenta (ENI), instrumenta za stabilnost (IfS), instrumenta za predpristopno pomoč (IPA) in instrumenta partnerstva (PI).

3.2 Uredba podpira prizadevanja za večjo jedrsko varnost, zaščito pred sevanjem ter uporabo učinkovitih in uspešnih zaščitnih ukrepov za jedrske snovi v tretjih državah. To vključuje rudarjenje za pridobivanje goriva, novogradnjo, obratovanje, razgradnjo objektov in odlaganje radioaktivnih odpadkov – torej celovit pristop. Komisija je predvidela, da se bo napredek ocenjeval s strokovnimi pregledi v okviru IAEA, glede na stanje pripravljenosti strategij za izrabljeno gorivo, jedrske odpadke in razgradnjo, zadevno zakonodajo in regulativni okvir ter izvajanje projektov, pa tudi glede na število in pomen problemov, ugotovljenih v zadevnih poročilih IAEA o jedrskih nadzornih ukrepih.

3.3 Z uredbo naj bi zagotovili usklajenost med cilji politik EU in razvojnimi ukrepi drugih tretjih držav, in sicer s pripravo strateških dokumentov, kasneje pa z večletnimi okvirnimi programi najprej za štiri, nato pa še za tri leta.

3.4 V prilogi k uredbi so določeni specifični ukrepi podpore in merila za sodelovanje, vključno s prednostnimi nalogami, za kar bo v naslednjih sedmih letih porabljenih 631 milijonov EUR.

### 4. Splošne ugotovitve

4.1 Odbor je seznanjen z razvojem programov za pomoč na področju jedrske varnosti in sodelovanja v zadnjih 20 letih. Predlagana uredba je oblikovana na podoben način in skuša pojasniti, da je njen najpomembnejši cilj predvsem jedrska varnost, ne pa spodbujanje jedrske energije (COM(2011) 841 final; Priloga – Merila – zadnji odstavek). Odbor se zaveda, da cilj programa ni v spodbujanju držav v razvoju k uporabi

jedrske tehnologije. Zato bi bilo treba v besedilu več pozornosti posvetiti ravnotežju med izdatki v prejšnjem in predlaganem programu INSC. Nekatere pomisleke bi lahko pomirili s pojasnilom, da je velika večina izdatkov namenjena predvsem za sanacijo, manjši del pa za programe svetovanja o varnosti v gospodarstvih v vzponu.

4.2 S tem bi bila tudi priznana možnost, da najpomembnejša varnostna utemeljitev za podporo določenim operativnim ukrepom, ki hkrati nujno prispevajo tudi k podaljšanemu in varnemu delovanju jedrskih reaktorjev, v prejšnjih fazah programa ni bila popolnoma razvidna ali pojasnjena. Evropska javnost je v zvezi z izkoriščanjem jedrske energije razdeljena, zahteva po najvišjih varnostnih standardih pa ima splošno podporo.

4.3 Odbor meni, da bi se bilo treba bolj posvetiti vprašanju o tem, ali uporaba INSC pomeni, da EU z njim tiho podpira in spodbuja jedrske programe v nastajanju, zlasti v nestabilnih gospodarstvih v vzponu. Odbor se zaveda, da se bodo sredstva za specifične projekte v okviru tega instrumenta dodeljevala zgolj ob upoštevanju strogih pogojev, vendar se zavzema, da bi s tretjimi državami najprej navezali dialog in z njimi razpravljali o vprašanih v zvezi z jedrsko energijo, ne da bi jim pri tem postavljali pogoje.

4.4 EU ne bi smela podpirati razvijanja jedrske zmogljivosti v tretji državi, ki bi lahko pomenila nova tveganja za jedrsko varnost ali ogrozila mednarodno varnost. Kvalifikacijska merila so predlagana v točki 1.6. V EU veljajo najvišji standardi jedrske varnosti, zato bi lahko prevzela vodilno mesto na področju najbolj varne civilne uporabe jedrske energije na svetu.

4.5 Tudi prispevek programa INSC v državah z omejeno industrijsko, znanstveno in raziskovalno osnovo, ki že imajo svoje komercialne programe za proizvodnjo jedrske energije ali pa jih načrtujejo ter izpolnjujejo minimalna merila stabilnosti, velja za dragocenega in je v javnem interesu EU. Precej verjetno je, da je podpora najboljših praks v sodelovanju z IAEA pripomogla k boljši tehnični in regulativni ureditvi v tretjih državah, ki imajo omejena sredstva. Težje pa je natančno ugotoviti, kako se to dosega s sedanjimi in prihodnjimi programi INSC.

4.6 Komisija naj si zato še naprej prizadeva, da bi pojasnila izjemen pomen varnosti v naslednjem programu INSC. To bi lahko storila z objavo razpoložljivih študij primerov iz sedanjega programa, boljše predstavitevijo in medsebojno primerjavo na spletnem mestu EuropeAid ter na splošno s prizadevanjem

za večjo prepoznavnost tega obsežnega programa. Na ta način bi pripomogla tudi k večji preglednosti pomoči in spodbudila prevzemanje odgovornosti. Glede na to, da ta uredba podpira spodbujanje visoke ravni jedrske varnosti, predlagamo, da se vanjo vključijo primeri zgledov ustrezno visokih standardov, na primer izjava združenja WENRA o varnostnih ciljih za nove jedrske elektrarne.

## 5. Posebne ugotovitve

5.1 Opozoriti je treba, da evropske direktive o jedrski varnosti ne vsebujejo tehničnih standardov za jedrsko varnost, obveznosti iz regulativnega okvira pa zajemajo zgolj nekatere splošne zahteve v skladu s Konvencijo o jedrski varnosti, čeprav bi bilo mogoče iz predlagane uredbe sklepati drugače.

5.2 V predlogu je tudi navedeno, da se v EU izvaja celovito ocenjevanje varnosti. Toda trenutni testi odpornosti (*stress test*) so zgolj dopolnilni ukrep za ocenjevanje varnosti in ne vključujejo varnostnih meril, s katerimi naj bi odgovorili na vprašanje o tem, kaj storiti, ko varnostni sistemi odpovejo. Jasno je tudi, da ima ta proces omejen rok trajanja, saj naj bi bil izveden v izjemno kratkem času. Toda pristop EU v zvezi z jedrsko varnostjo ima kljub tem pomanjkljivostim svoje prednosti, saj temelji na nameri, da testi odpornosti predstavljajo prvi korak k nadaljnjemu razvoju in izboljšanju kulture varnosti ter uresničevanju najvišjih standardov jedrske varnosti. Iz začasnih ugotovitev testov odpornosti, ki se izvajajo v evropskih jedrskih elektrarnah, je razvidno, da bodo potrebne nadaljnje spremembe, izboljšave in zakonsko ukrepanje. Vse to bi bilo treba takoj upoštevati tudi pri izvajanju in posvetovanju v okviru programa INSC.

5.3 EU ima z institucionalnega vidika na področju jedrske energije zelo omejeno strokovno znanje in projekte INSC večinoma izvajajo organizacije držav članic. Komisija je morda pravo mesto za pripravo dragocenih kritičnih analiz in premislek o raznolikosti evropskih standardov in praks, vendar pa bi si obenem morala prizadevati tudi za vzpostavitev lastnih zmogljivosti in pridobitev neodvisnega strokovnega znanja.

5.4 V predlogu o INSC je navedeno, da je cilj instrumenta odpraviti jedrsko nevarnost, toda njegove izpolnitve pravzaprav ni mogoče zagamčiti, tako kot to velja za odpravljanje tveganj v katerem koli kompleksnem industrijskem procesu, zlasti pa pri preprečevanju katastrofalnih jedrskih nesreč. Treba bi bilo pojasniti, da je cilj dejansko preprečevanje incidentov in nesreč ob upoštevanju najboljših znanih standardov. Prav tako bi bilo treba opozoriti, da prepričanje o tem, da tveganj v katerem koli procesu ni več, ne prispeva h kulturi jedrske varnosti na visoki ravni.

5.5 Komisija kot kazalnike predlaga misije integrirane regulativne revizijske službe (*Integrated Regulatory Review Service – IRRS*) in revizijske skupine za operativno varnost pri agenciji

IAEA (*Operational Safety Review Team – OSRT*), vendar bi bil njen prispevek precej omejen, saj nista namenjeni za nadzor; ob nesreči v Fukušimi, na primer, nista zagotovili nobene zaščite. Cilj obeh misij poleg tega ni jedrska varnost v jedrskih elektrarnah, katerih mednarodni nadzor je še vedno kompleksna in sporna tema.

5.6 V okviru programov INSC bi morali po potrebi razmisliti tudi o spodbujanju vključitve zavezujočih instrumentov v predpise držav, kjer ti programi potekajo, če bi s tem okrepili pogodbe, konvencije in sporazume IAEA.

5.7 V obrazložitenem memorandumu k uredbi je ugotovljeno, da se je med javnim posvetovanjem o zunanjem ukrepanju velika večina vprašanih zavzela za večji poudarek na sistemih spremljanja in ocenjevanja v prihodnjih instrumentih ter pri izvajanju projektov oziroma programov. Odbor priznava, da EuropeAid, generalni direktorat za razvoj in sodelovanje, ki je bil sicer ustanovljen pred kratkim, črpa iz obsežnih izkušenj in strokovnega znanja na tem področju, ki ju bo brez dvoma tudi v celoti izkoristil.

5.8 Toda na seznam specifičnih ukrepov podpore ni vključena podpora neodvisnim organizacijam civilne družbe v državah upravičenkah ali drugod, ki želijo s specifičnimi ukrepi spodbuditi prevzemanje odgovornosti in večjo preglednost kulture jedrske varnosti. To dopuščata tako instrument za stabilnost kot evropski instrument za demokracijo in človekove pravice, zato Odbor nadvse priporoča, da se taka podpora vključi tudi v program INSC med dopustne ukrepe.

5.9 Odbor se zaveda prožnosti, ki jo omogoča združitev ukrepov podpore in meril za sodelovanje v prilogi, ki jo je ravno tako mogoče spremeniti v skladu s postopkom pregleda iz skupne izvedbene uredbe. Treba pa bi bilo razmisliti o tem, ali bi morali ključna načelna vprašanja v zvezi z mednarodno jedrsko varnostjo in zaščito vključiti v normativni del uredbe.

5.10 Merila za sodelovanje so nekoliko ohlapna. Odbor meni, da je to pozitivno, saj omogoča vključitev vseh držav z delujočimi jedrskimi elektrarnami. Morda bi bilo primerno, da se v fazi predhodnega preučevanja naveže stike s čim več tretjimi državami. Dodatna omejevalna merila o tem, katere države so lahko upravičenke INSC, ne bodo ravno koristila varnosti prebivalstva v Evropi. Odbor je prepričan, da bi v državah, ki so odločene vzpostaviti proizvodnjo elektrike iz jedrske energije, lahko zagotovili – in morali zagotoviti – dostop do strokovnega znanja, analize in svetovanja EU, če je v teh državah mogoče sodelovati z aktivno, neodvisno in organizirano civilno družbo. Vendar pa je treba pri tem skrbno upoštevati vprašanje dolgoročne politične stabilnosti in zmožnosti za zagotavljanje civilne varnosti v partnerskih državah.

5.11 Odbor zato predlaga, da se v okviru INSC opredelijo minimalni pogoji za pomoč ter da se oblikuje mednarodna konvencija o pogojih, povezanih s svetovanjem o jedrski varnosti, pri čemer bi sodelovali EU in manjše število držav, ki so zmožne zagotoviti takšno svetovanje (izhodišče bi bile lahko razprave v delovni skupini za jedrsko varnost v okviru skupine držav G8 in podobne razprave v IAEA ter EU).

V Bruslju, 23. maja 2012

*Predsednik*  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON

---