

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o osnutku predloga direktive Sveta o spremembi Direktive 2009/71/Euratom o vzpostavitvi okvira Skupnosti za jedrsko varnost jedrskih objektov

(COM(2013) 343 final)

(2013/C 341/21)

Poročevalec: **Richard ADAMS**

Evropska komisija je 13. junija 2013 sklenila, da v skladu s členoma 31 in 32 Pogodbe Euratom Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Osnutek predloga direktive Sveta o spremembi Direktive 2009/71/EURATOM o vzpostavitvi okvira Skupnosti za jedrsko varnost jedrskih objektov

COM(2013) 343 final.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 2. septembra 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 492. plenarnem zasedanju 18. in 19. septembra 2013 (seja z dne 18. septembra) s 160 glasovi za, 9 glasovi proti in 15 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja pravočasne spremembe direktive o jedrski varnosti kot rezultat pooblastila, ki ga je Evropski svet podelil Komisiji in v skladu s katerim naj bi slednja preučila in predlagala potrebne zakonodajne spremembe po nesreči v Fukušimi. Na podlagi tega so bila s stresnimi testi jedrskih elektrarn v Evropi določena področja, na katera se je treba osredotočiti. Jedrska varnost je pomembno čezmejno vprašanje v EU. Dojemanje tega vprašanja v javnosti močno vpliva na nacionalno politiko. Državljeni upravičeno pričakujejo preverljive visoke standarde in doslednost.

1.2 Odbor izraža zadovoljstvo, da je v predlogu obravnavanih več vprašanj, na katera je opozoril v svojih prejšnjih mnenjih⁽¹⁾. Ta vključujejo okrepljen pristop k usklajevanju med državami članicami, pojasnitev regulativnih odgovornosti, pristojnosti in zmogljivosti, neodvisnost nacionalnih regulatorjev ter ukrepe za pripravljenost in odzivanje na izredne dogodke na lokaciji objekta. Odbor zlasti pozdravlja okrepljen pristop k splošni preglednosti in prizadevanja, da se v direktivo vključijo posebne obveznosti kot potreben in potencialno učinkovit prispevek k obravnavi pomislekov javnosti.

1.3 Odbor zlasti pozdravlja močno okrepljen pristop na področju nacionalne regulativne odgovornosti, pristojnosti, uporabe in neodvisnosti, ki krepí vsakega od teh področij ter zagotavlja tudi mehanizme podpore in preverjanja.

1.4 Člen o razširjenih "opredelitvah" bo zagotovil večjo jasnost ter prispeval k večjih pravni izvršljivosti, čeprav bi bilo treba zagotoviti, da je besedilo skladno z enakovrednimi opredelitvami združenja WENRA (Združenje zahodnoevropskih upravnih organov za jedrsko varnost) in MAAE (Mednarodna agencija za atomsko energijo), ter se po potrebi posodobi, da se zagotovi njegova skladnost z mednarodno dogovorjeno terminologijo.

1.5 Opaziti je mogoče krepitev določb na področju pripravljenosti in odzivanja na izredne dogodke na lokaciji objekta. Potrebni bodo takojšnji ukrepi v odziv na priporočila iz poročila o pripravljenosti na izredne dogodke izven lokacije objektov, ko bo to na voljo. To področje je za evropske državljane še posebej pomembno ter zahteva vzpostavitev nujnih in učinkovitih dodatnih ukrepov.

1.6 Določbe o obveščanju javnosti in preglednosti so okrepljene, vendar bi bilo treba od držav članic zahtevati, da zagotovijo praktično in dejavno podporo javnosti in organizacijam civilne družbe, da v sodelovanju z regulativnimi organi razvijejo participativne procese za večjo vključenost javnosti v načrtovanje, pregled in sprejemanje odločitev.

1.7 Odbor pozdravlja dejstvo, da je Komisija takoj ukrepala in pripravila to spremenjeno direktivo. Poleg tega ugotavlja, da še naprej poteka mednarodna analiza spoznanj, pridobljenih na podlagi nesreče v Fukušimi, in da lahko pregled izvajanja sedanje direktive o jedrski varnosti kmalu prispeva nove ugotovitve s področja varnosti. Vse strani so zavezane k stalnim izboljšavam, izkušnje pa kažejo, da se bodo prizadevanja za izboljšanje jedrske varnosti še nadaljevala.

⁽¹⁾ UL C 306, 16.12.2009, str. 56–63.

UL C 218, 23.7.2011, str. 135–139.

UL C 44, 15.2.2013, str. 140–146.

2. Uvod

2.1 EESO je leta 2009 v mnenju o predlaganem okviru Skupnosti za jedrsko varnost⁽²⁾ izrazil zaskrbljenost zaradi časa, ki je bil potreben za oblikovanje in doseg zadostnega soglasja za predložitev prve direktive o jedrski varnosti (2009/71/ Euratom), saj je Svet že v resoluciji z dne 22. julija 1975 o tehnoloških problemih jedrske varnosti pozval k ustreznim ukrepom in usklajenemu pristopu na ravni Skupnosti. Nasprotno pa so bila namesto 34 potrebna le štiri leta za predložitev sedanjih sprememb direktive iz leta 2009.

2.2 Za to razliko obstaja več razlogov. Predlagane spremembe so predvsem odziv na poročilo o obsežnem programu "stresnih testov", ki se je izvajal v Evropi, potem ko je cunami marca 2011 prizadel jedrski kompleks Fukušima Daiči. Na Japonskem je ta nesreča izpostavila vrsto tehničnih, operativnih in regulativnih pomanjkljivosti in napak. Vendar spremembe odražajo tudi pomisleke, izražene pred letom 2009, ki pa jih zaradi stališč regulativnih organov, držav članic in jedrske industrije ni bilo mogoče vključiti v prvotno direktivo. Nesreča v Fukušimi je omogočila ponovni razmislek o teh pomislekih, prav tako pa je pomembno in neposredno vplivala na jedrsko politiko v več državah članicah.

2.3 EESO v tem mnenju prevzema svojo odgovornost in tako predstavlja stališča in pomisleke civilne družbe na splošno, pri čemer je odgovornost v tem primeru podkrepljena s postopkom iz člena 31 Pogodbe Euratom (o zdravstvenih in varnostnih vidikih), v skladu s katerim je mnenje Odbora prednostna zahteva. Odbor je že v preteklosti izrazil stališče, da je treba zato, ker direktive o jedrski varnosti vključujejo temeljna vprašanja na področju zdravja delavcev, okolja in javne varnosti (odzivanje na izredne razmere), ki jih EU obravnava v okviru pogodb PEU in PDEU, tudi to vprašanje obravnavati v okviru teh pogodb in ne v okviru Pogodbe Euratom. Poleg tega bi to povečalo demokratično verodostojnost, saj bi bilo v tem primeru potrebno soglasje Evropskega parlamenta.

2.4 Del javnosti je še vedno zaskrbljen zaradi 132 jedrskih reaktorjev, ki obratujejo v Evropi. Čeprav so stališča držav članic različna, so lahko jedrske elektrarne vir prikritega strahu, ki ga lahko močno spodbudijo zunanji dogodki. Številni državljani iščejo razumljiva in verodostojna zagotovila ter se obračajo k EU, ki ima bogate izkušnje ter v glavnem dober sloves, kar zadeva krepitev in izboljšanje javne varnosti. Nesreča v Fukušimi je na pomemben način opozorila, da ni mogoče nadaljevati s kakršno koli promocijo koncepta *absolutne* varnosti, ki je bila s tehnološkega in institucionalnega vidika značilna za Japonsko. Izziv vsakega zakonodajnega pristopa je, ali lahko na njem temelji *relativni* pristop k varnosti, ki lahko ohrani zaupanje javnosti. Takšno zaupanje bo temeljilo na kombinaciji zaznavanja tveganja ter moči zaščitnih ali blažilnih ukrepov. V Evropi še ni popolnoma usklajenih varnostnih standardov, javnost pa ima pomisleke takrat, kadar meni, da so varnostni standardi ali

njihovo uveljavljanje v sosednji državi nižji kot v njeni državi. Razumljivo je, da bi lahko bila ena od rešitev za takšno raznolikost ustanovitev pristojnega organa na ravni EU.

2.5 V vseh državah članicah je za jedrsko varnost pristojen upravljavec objekta, ki deluje pod nadzorom nacionalnega regulativnega organa. Nesreča v Fukušimi je sprožila vprašanja o vrsti zadev, vključno s konstrukcijo objektov in zaščitnimi ukrepi, blažilnimi ukrepi, odzivanjem na izredne razmere, sporočanjem informacij, človeško napako, upravljanjem, preglednostjo in regulativnim nadzorom. Posledice omejenega števila teh vprašanj, ki bi bila lahko pomembna tudi za evropske jedrske elektrarne in njihovo varnost, so bile obravnavane v stresnih testih in poročilih o njih.

2.6 Jedrska varnost je čezmejno vprašanje, EU pa je ukrepala, ker mednarodni varnostni standardi in konvencije, ki urejajo jedrsko varnost, bodisi niso pravno zavezujoči bodisi niso neposredno pravno izvršljivi. Sedanji predlogi sprememb so rezultat pooblastila, ki ga je Komisiji podelil Evropski svet in v skladu s katerim naj bi Komisija pregledala obstoječe pravne in regulativne okvire ter predlagala potrebne izboljšave.

3. Povzetek predloga Komisije

3.1 Predlog vsebuje pregled sedanjega pravnega in regulativnega okvira za jedrsko varnost, katerega namen je zagotoviti skladne in visoke standarde jedrske varnosti in nadzora. Na podlagi stresnih testov in spoznanj iz preiskav nesreče v Fukušimi se predlaga, da se okvir EU za jedrsko varnost v nekaterih pogledih in kadar je to mogoče prilagodi najnovejšim tehničnim standardom in da se poveča njegova preglednost.

3.2 Pristojnosti in neodvisnost nacionalnih regulativnih organov bodo okrepljene, prav tako pa se bo povečala njihova vloga s podporo strokovnjakov in virov. Skupaj z upravljavci objektov bodo morali zlasti v primeru nesreč pa tudi v zvezi z običajnim obratovanjem pripraviti in objaviti strategijo za zagotavljanje informacij javnosti. Državljeni bodo lahko v večjem obsegu sodelovali pri izdajanju dovoljenj za jedrske objekte.

3.3 Za izbiro lokacije, načrtovanje, gradnjo, prevzem v obratovanje, obratovanje in razgradnjo jedrskih objektov bodo veljali novi cilji glede varnosti, prav tako pa bo na ravni EU uveden sistem medsebojnega strokovnega pregleda jedrskih objektov vsakih šest let, kar bo pomenilo razvoj tehničnih smernic za izboljšanje jedrske varnosti.

3.4 Nove jedrske elektrarne bi bilo treba načrtovati tako, da poškodba reaktorske sredice ne more vplivati na okolje zunaj objekta, vsak objekt pa mora imeti dobro zaščiten center za odzivanje na izredne razmere ter stroge smernice za obvladovanje nesreč.

⁽²⁾ UL C 306, 16.12.2009, str. 56–63.

4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO je skrbno spremljal razpravo o jedrski varnosti, stresne teste in naknadni razvoj. V svojem mnenju *Končno poročilo o stresnih testih jedrskih elektrarn* ⁽³⁾ je pozval k ambiciozni reviziji direktive iz leta 2009. Tudi Evropska komisija je v poročilu o stresnih testih ⁽⁴⁾ jasno izrazila svoje ambicije v zvezi z direktivo. Opredelila je štiri glavna področja, na katerih bi bilo potrebno revidirati direktivo o jedrski varnosti, in sicer:

- varnostni postopki in okviri;
- vloga in sredstva regulativnih organov za jedrsko varnost;
- odprtost in preglednost;
- spremljanje in preverjanje.

Kratek pregled izpolnjevanja ciljev v okviru teh štirih naslovov je predstavljen v točki šest.

4.2 V sedanjem predlogu je podrobneje predstavljenih več kot 90 sprememb k obstoječi direktivi, pri čemer so nekatere razmeroma dolge in konkretne. Izčrpne uvodne izjave služijo kot vodilo pri razlagi razlogov sprememb in praktičnega izvajanja, pri tem pa je treba opozoriti, da je vsebinski del besedila, na katerega se nanaša to mnenje, naveden v členih direktive.

4.3 EESO ugotavlja, da bi lahko pojem "razumno dosegljivo", kot se uporablja v besedilu, kljub razširjeni opredelitvi dal preveliko težo gospodarskim ali političnim vidikom. Alternativa bi bila uporaba "najboljših razpoložljivih tehnologij" in "najboljših regulativnih praks", kakor je ustrezno, vendar bi to imelo znaten vpliv na stroške.

4.4 V zvezi z navedbami Komisije, v skladu s katerimi naj bi direktive zagotovile takšno načrtovanje novih jedrskih elektrarn, da poškodba reaktorske sredice ne bi vplivala na okolje zunaj objekta, EESO ugotavlja, da sedanja strokovna in znanstvena stroka navaja, da takšna daljnosežna zahteva ni mogoča in da je praktično nemogoče v celoti preprečiti vse posledice zunaj lokacije objekta.

5. Posebne ugotovitve

5.1 Ta sprememba direktive bo izboljšala, razširila in pojasnila prvotno direktivo, poleg tega pa bodo obravnavani številni specifični pomisleki v zvezi z javnim zagotovitvilo na področju varnosti. Odbor zlasti pozdravlja naslednje:

- razširitev in pojasnitev opredelitev pojmov v členu 3, zlasti tam, kjer se lahko pojavi negotovost. Jasnejša opredelitev pojmov, kot je "praktična odprava", bo na primer odpravila veliko potencialnih dvoumnosti in povečala zaupanje javnosti v skladen pristop. Pri tem bi bilo treba zagotoviti, da se v primeru enakovrednih opredelitev MAAE in združenja WENRA, terminologija uskladi ter po potrebi posodobi;
- posebna zahteva, da varnostne ureditve obsegajo vse faze življenjskega cikla jedrskih objektov (čl. 4(1)(a));
- ohranitev načela pravne neodvisnosti nacionalnih regulativnih organov ter znatna okrepitev njihove vloge, tako da se vključita posebno sklicevanje na neodvisnost od političnih interesov ter določba o ustreznem in avtonomno upravljanem proračunu in ustreznem strokovnem osebju (čl. 5(2)), ter jasnejša opredelitev pravnih pooblastil (čl. 5(3));
- posebna vključitev preverjanja zahtev v zvezi z "obrambo v globino", ki temelji na jasni opredelitvi (čl. 6(3));
- zahteva, da morajo vlagatelji ob vložitvi vloge za izdajo dovoljenja predložiti podroben dokaz varnosti, ki je sorazmeren z obsegom nevarnosti (čl. 6.(4a));
- razširitev zahteve o vzdrževanju širokega razpona sposobnosti v zvezi z varnostjo tudi na delavce podizvajalskih podjetij (čl. 6(5));
- vključitev podpornih ureditev za pripravljenost in odzivanje na izredne razmere na lokaciji objekta (čl. 7).

5.2 EESO pozdravlja preimenovanje in razširitev člena 8, ki se zdaj nanaša na preglednost, in novi oddelek 2, v katerem so izčrpno opredeljene posebne obveznosti. Prvotni člen 8 z naslovom "Obveščanje javnosti" je bil zelo omejen. Člen 8 skupaj s členi 8a–8f ter razširjenimi "opredelitvami" iz člena 3 zdaj zajema skoraj polovico besedila spremenjene direktive. Te določbe bi morale izboljšati pravno izvrševanje, čeprav na nekaterih področjih lahko še naprej prihaja do razhajanj pri razlagi. Zelo spodbudno je, da se predlagajo izčrpne nove določbe, ki bi lahko znatno prispevale k obravnavi legitimnih pomislekov državljanov. Poudariti je mogoče naslednje:

- obveznost priprave in izvajanja strategije preglednosti, ki obsega vse primere (čl. 8(1));

⁽³⁾ UL C 44, 15.2.2013, str. 140–146.

⁽⁴⁾ COM(2012) 571 final.

— poudarek na zagotavljanju informacij s sklicevanjem na mednarodne obveznosti (čl. 8(3)). Čeprav besedilo direktive tega ne omenja, pa je v preambuli navedeno, da je izmenjava mnenj s strokovnjaki, v kateri je sodeloval EESO, potrdila, da ima javnost zelo pomembno vlogo v postopkih sprejemanja odločitev in da je treba upoštevati določbe Aarhuške konvencije;

— močna podpora strožjim ciljem v zvezi z varnostjo in metodologiji (čl. 8a–8c);

— oblikovanje zahtev (v povezavi s členom 7) za pripravljenost in odzivanje na izredne razmere na lokaciji objekta (čl. 8d);

— razširitev in krepitev zahteve za mednarodni strokovni pregled (čl. 8e).

5.3 EESO opozarja, da se pomembna tema pripravljenosti na izredne dogodke izven lokacije objektov in krizno komuniciranje v tej direktivi ne obravnava, vendar se zanjo trenutno izvaja pregled in bo predmet poročila s priporočili, ki bo predloženo do konca leta 2013. V zvezi s temi priporočili je treba nujno sprejeti vse potrebne ukrepe.

5.4 Vprašanje zaščite jedrskih objektov pred terorističnimi napadi se je obravnavalo ločeno, in sicer skupaj s programom stresnih testov, in je bilo predmet poročila Evropskemu svetu leta 2012. Države članice varnostne ukrepe obravnavajo kot del nacionalne pristojnosti, ki ne spada pod določbe direktive o jedrski varnosti. Odbor ugotavlja, da je japonski regulativni organ za jedrsko varnost po analizi nesreče v Fukušimi sklenil, da bo od vseh jedrskih elektrarn zahteval sprejetje ustreznih ukrepov, da se zagotovi varnost jedrskih elektrarn pred možnimi terorističnimi napadi.

5.5 Direktiva do neke mere razširja zakonodajne zahteve. Nove zahteve morajo biti potrebne in sorazmerne ter morajo služiti zagotavljanju javne varnosti. EESO meni, da je spremenjena direktiva vzpostavlja ustrezno ravnovesje.

6. Ali bo predlog odpravil pomanjkljivosti, ugotovljene v sedANJI direktivi?

6.1 Obstoječe razlike med državami članicami onemogočajo enoten pristop k jedrski varnosti. Komisija je to označila kot ključno težavo, ki jo je mogoče odpraviti z zakonodajnim okvirom. Poudarjeno je pomanjkanje predpisanih mehanizmov na ravni EU za dogovor o tehničnih standardih ter načinih izvajanja varnostnih pregledov. V dodanem členu 8f je tak mehanizem sicer določen, vendar EESO meni, da stavek "države članice

[...] ob podpori pristojnih regulativnih organov skupaj razvijejo in pripravijo smernice" ni dovolj natančen in kaže na nezadovoljivo rešitev tega vprašanja. Zato je treba preučiti učinkovitost tega pristopa, v primeru resnih dvomov pa razmisliti o ustanovitvi Agencije EU za regulacijo jedrske varnosti. Takšen pristop bi lahko zagotovil znatne prednosti v smislu dostopa manjših držav članic do spretnosti in znanj ter virov.

6.2 Področja, ki jih je treba obravnavati, so neodvisnost nacionalnih regulativnih organov, razdeljena odgovornost, pomanjkanje usklajevanja, ustrezni viri in opredeljene pristojnosti. Spremenjeni člen 5 določa veliko bolj specifične zakonodajne zahteve za države članice. Te bodo morale storiti še veliko pri obravnavi teh vprašanj. Vendar je treba nujno preveriti neodvisnost in pristojnost nacionalnih regulativnih organov, kar je Komisija v poročilu posebej poudarila. Takšno preverjanje bi bilo treba obravnavati kot povečanje in ne zmanjšanje neodvisnosti nacionalnih regulatorjev, prav tako pa ne bi smelo biti prepuščeno samoocenjevanju vsakih deset let z dodatnim mednarodnim medsebojnim strokovnim pregledom. EESO meni, da bi bilo treba v vseh državah članicah najpozneje do konca leta 2018 in vsakih šest let po tem izvesti oceno in medsebojni strokovni pregled.

6.3 Mehanizmi spremljanja in preverjanja na ravni EU so trenutno omejeni na medsebojni strokovni pregled nacionalnega okvira jedrske varnosti in pristojnih regulativnih organov. Poglavje 2a spremenjene direktive znatno razširja obseg mednarodnih medsebojnih strokovnih pregledov, kar je treba pozdraviti. Vendar bi izvajanje pregleda vsakih šest let za "eno ali več specifičnih tem" lahko pomenilo, da nekatera področja ne bodo natančno pregledana več deset let. Odbor zato predlaga, da se tematski pregledi izvajajo sočasno s postopkom pregleda konvencije o jedrski varnosti, ki se izvaja vsake tri leta. Kot del zavezanosti k preglednosti mora biti javnost vključena tudi v razpravo o tem, katere specifične teme je treba pregledati.

6.4 V spremenjeni direktivi je znatno večji poudarek na obveščanju javnosti in preglednosti, pri čemer so specifične zahteve v več primerih nadomestile tiste, ki so trenutno splošne. Vendar imajo posamezniki ali organizacije civilne družbe v praksi pogosto težave pri sodelovanju v javnem posvetovanju in mehanizmih obveščanja. Učinkovitost sodelovanja javnosti je bila očitna na dveh sejah, ki ju je v zvezi s stresnimi testi organizirala Skupina evropskih regulatorjev za jedrsko varnost (ENSREG). EESO predlaga, da se od držav članic zahteva, da zagotovijo dejavno podporo javnosti in organizacijam civilne družbe, da v sodelovanju z regulativnimi organi razvijejo participativne procese za angažiranje in posvetovanje javnosti pri načrtovanju, pregledu in sprejemanju odločitev. To bi moralo veljati tudi za formalno ali dejansko podaljšanje življenjske dobe objekta. Vzpostavljeni procesi, kot je model RISCOM za preglednost (http://www.karita.se/our_approach/riscom_model.php), bi bili lahko ob neodvisnem izvajanju učinkovit način.

6.5 Razumevanje sestavnih delov celovitega pristopa k jedrski varnosti je vedno večje. V obdobju intenzivnih razprav od nesreče v Fukušimi so etični, socialno-gospodarski in psihološki dejavniki postali vse bolj sprejemljivi. Odbor meni, da lahko imajo od te analize koristi tudi druga področja proizvodnje in uporabe energije, zlasti v obdobju prehoda in globalnega pritiska.

V Bruslju, 18. septembra 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE
