

Tematsko izvješće

Komisija doprinosi nuklearnoj sigurnosti u EU-u, no potrebna su određena ažuriranja



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – X.
Uvod	01. – 15.
Opseg revizije i revizijski pristup	16. – 18.
Opažanja	19. – 73.
Komisija je ostvarila određena poboljšanja u pogledu praćenja prenošenja direktiva Euratoma u nacionalno zakonodavstvo	19. – 30.
Komisija je bila bolje pripremljena za dvije novije direktive	23. – 24.
Direktiva o radioaktivnom otpadu i gospodarenju istrošenim gorivom nije točno prenesena u nacionalno zakonodavstvo svih država članica	25. – 28.
Komisija uzima u obzir rezultate stručnih pregleda	29. – 30.
Komisija dobro upravlja mehanizmima EU-a za rano obavješćivanje i razmjenu informacija	31. – 38.
Mišljenja koje Komisija izdaje o projektima ulaganja doprinose poboljšanju nuklearne sigurnosti	39. – 58.
U okviru mišljenja procjenjuje se usklađenost ulaganja s pravnim zahtjevima i iznose prijedlozi za poboljšanje	43. – 47.
Potrebno je ažurirati postojeći zakonodavni okvir kako bi odražavao nedavne razvojne promjene u području nuklearne sigurnosti	48. – 58.
Komisija nije uspostavila pouzdan postupak za pripremu svojih mišljenja o projektima ulaganja u nuklearnu energiju i provjeru rada uređaja za praćenje radioaktivnosti	59. – 73.
Zaključci i preporuke	74. – 80.

Prilozi

Prilog I – Provjere koje obavlja Komisija

Prilog II — Primjeri nesukladnosti u prenošenju Direktive o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu

Pojmovnik

Pokrate i skraćeni nazivi

Odgovori Komisije

Kronologija

Sažetak

I EU definira „nuklearnu sigurnost“ kao ostvarivanje propisnih uvjeta rada, sprječavanje nesreća i ublažavanje posljedica nesreća, što rezultira zaštitom radnika i stanovništva od opasnosti od ionizirajućih zračenja iz nuklearnih postrojenja. Glavnu odgovornost za sigurnost postrojenja snose nositelji dozvola za nuklearna postrojenja (operatori), pod nadzorom nacionalnih regulatornih tijela.

II Mirnodopska uporaba nuklearne energije u EU-u uređena je Ugovorom o Euratomu iz 1957. godine, kojim je osnovana Europska zajednica za atomsku energiju i kojim se pruža pravni okvir za njezine ovlasti i aktivnosti. Nedavno donesenim direktivama o Euratomu propisuju se zahtjevi u vezi s nuklearnom sigurnošću, radioaktivnim otpadom i istrošenim gorivom, kao i osnovni sigurnosni standardi.

III Revizijom koju je proveo Sud ispitivalo se kako se Komisija služila svojim ovlastima da bi doprinijela nuklearnoj sigurnosti u EU-u. Sud je procijenio kako Komisija prati prenošenje direktive o Euratomu u nacionalno zakonodavstvo država članica. Ispitani su mehanizmi za rano obavješćivanje i razmjenu informacija u slučaju radiološke opasnosti, u kojima je uloga Komisije ograničena na upravljanje sustavom. U konačnici, Sud je ispitao dvije aktivnosti koje Komisija obavlja na temelju uloge koja joj je povjerena Ugovorom o Euratomu, a to su izražavanje mišljenja o projektima ulaganja u nuklearnu energiju i pravo provjeravanja rada i učinkovitosti uređaja država članica za obavljanje stalnog praćenja razine radioaktivnosti.

IV Sud je zaključio da je Komisija, općenito gledajući, u znatnoj mjeri doprinijela nuklearnoj sigurnosti u EU-u. Međutim, postoji potreba za time da Komisija ažurira relevantni pravni okvir i svoje interne smjernice.

V Komisija je poboljšala način na koji prati prenošenje direktiva o Euratomu u nacionalno zakonodavstvo. Bila je bolje pripremljena za dvije najnovije direktive (izmijenjenu Direktivu o nuklearnoj sigurnosti i Direktivu o osnovnim sigurnosnim standardima), nego za prethodno donesenu Direktivu o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu.

VI Tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom Komisija se služila rezultatima stručnih pregleda kao izvorom informacija pri procjeni sukladnosti određene države članice s direktivama o Euratomu. Nakon što se dovrše provjere prenošenja u nacionalno zakonodavstvo i provjere sukladnosti, Komisija će i dalje biti odgovorna za praćenje rezultata stručnih pregleda.

VII Sud je utvrdio da Komisija dobro upravlja mehanizmima u okviru sustava Europske zajednice za hitnu razmjenu informacija u slučaju radiološke opasnosti (ECURIE). Mogla bi poboljšati praćenje izvučenih pouka, ali kontinuirano razvija sustav kako bi zajamčila njegovo pravilno funkcioniranje i tehnološku ažuriranost.

VIII Komisija ispituje projekte ulaganja u nuklearnu energiju kako bi procijenila njihovu usklađenost s Ugovorom o Euratomu te upućuje neobvezujuće mišljenje predmetnoj državi članici. Sud je utvrdio da trenutačni okvir za izražavanje tih mišljenja nije ažuriran u skladu s najnovijim razvojnim promjenama u području predmetne politike, zakonodavstva i tehnoloških dostignuća. Primjerice, iako postoje ulaganja u dugotrajan rad velikog broja reaktora kako bi se produžilo vrijeme rada nuklearnih postrojenja u odnosu na izvorno planirano vrijeme rada, u trenutačnom okviru nije jasno naznačeno treba li se na ta ulaganja primjenjivati obveza obavješćivanja Komisije.

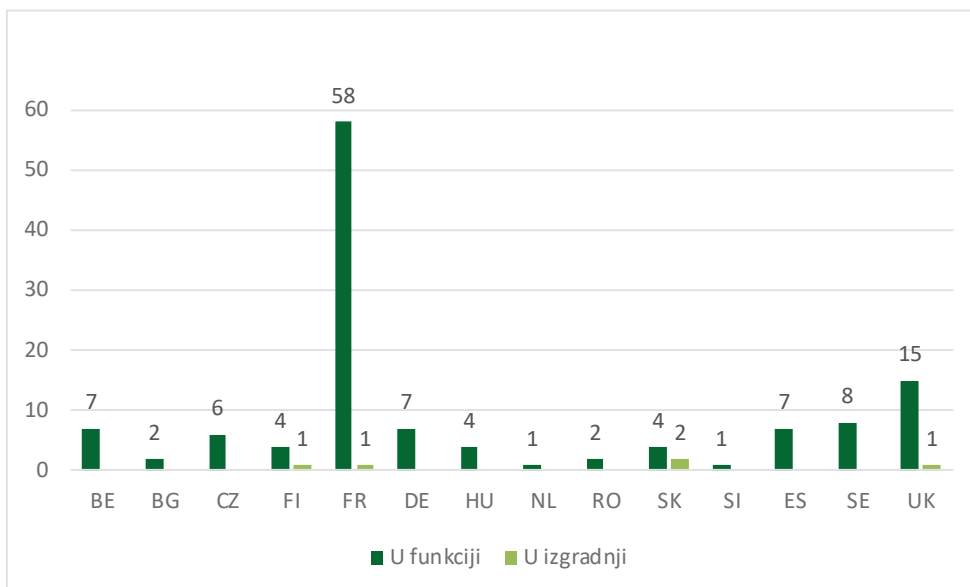
IX Revizija je uputila na određena ograničenja u postupcima koje Komisija primjenjuje za pripremu mišljenja o projektima ulaganja u nuklearnu energiju i provjeri koju obavlja nad uređajima država članica za obavljanje stalnog praćenja razine radioaktivnosti. Komisija ne raspolaže pouzdanim postupcima kojima bi se zajamčila cjelovitost, dosljednost i usklađenost tih aktivnosti.

X Sud na temelju svojih zaključaka iznosi preporuke usmjerene na ulogu Komisije u praćenju prenošenja direktiva o Euratomu u nacionalno zakonodavstvo, okvir na temelju kojeg ona izražava svoja mišljenja o projektima ulaganja u nuklearnu energiju i pristup koji primjenjuje pri pripremi mišljenja i provedbi provjera nad uređajima za praćenje razine radioaktivnosti.

Uvod

01 Krajem 2018. godine 14 država članica upravljalo je radom ukupno 126 nuklearnih reaktora¹. Među tim su državama i četiri države članice u kojima je izgradnja novih nuklearnih reaktora još bila u tijeku (vidjeti [sliku 1.](#)).

Slika 1. – Broj reaktora na dan 31. prosinca 2018.



Izvor: Sud, na temelju podataka INEA-e, *Nuclear Power Reactors in the World*, drugo izdanje referentnih podataka, IAEA, Beč (2019.).

02 Nuklearna postrojenja proizvela su oko 25 % ukupne električne energije proizvedene u Europskoj uniji (EU) 2017. godine². Proizvodnja električne energije u nuklearnim postrojenjima smanjila se u razdoblju 2004. – 2017. za oko 18 %.

Pravni i organizacijski okvir za nuklearnu sigurnost

03 Međunarodna agencija za atomsku energiju (IAEA) središnji je međuvladin forum za znanstvenu i tehničku suradnju u području nuklearne energije na globalnoj razini. Ona djeluje kao depozitar nekoliko ključnih međunarodnih konvencija, kao što su Konvencija o nuklearnoj sigurnosti, Konvencija o ranom izvješćivanju o nuklearnoj

¹ Međunarodna agencija za atomsku energiju, *Nuclear Power Reactors in the World*, drugo izdanje referentnih podataka, IAEA, Beč (2019.).

² Eurostat, statistički podatci o nuklearnoj energiji.

nesreći i Konvencija o pomoći u slučaju nuklearne nesreće ili radiološke opasnosti³. IAEA u okviru svojih sigurnosnih standarda uspostavlja temeljna načela, zahtjeve i preporuke za jamčenje nuklearne sigurnosti te oni služe kao referentni okvir. Mnoge druge organizacije doprinose nuklearnoj sigurnosti na svjetskoj i europskoj razini, kao što su npr. Agencija za nuklearnu energiju (NEA)⁴, Udruženje zapadnoeuropskih nuklearnih regulatora (WENRA), Skupina europskih regulatora za nuklearnu sigurnost (ENSREG)⁵ i Svjetska udruga nuklearnih operatera (WANO).

04 Nuklearna sigurnost u nadležnosti je svake države koja upotrebljava nuklearnu tehnologiju. **Vlade** su odgovorne za uređenje nuklearne sigurnosti, a **operatori** nuklearnih postrojenja snose krajnju odgovornost za sigurnost svojih objekata. Nacionalna odgovornost za nuklearnu sigurnost nuklearnih postrojenja temeljno je načelo na kojem je razvijeno zakonodavstvo o nuklearnoj sigurnosti na međunarodnoj razini.

05 U EU-u mirnodopska uporaba nuklearne energije uređena je Ugovorom o Euratomu⁶ iz 1957. godine, kojim je osnovana Zajednica Euroatoma (Euratom) i kojim se pruža pravni okvir za njezine ovlasti i aktivnosti. Iako Euratom ima iste članove kao i EU i njime upravljaju institucije EU-a, riječ je o odvojenom pravnom subjektu.

³ Većina država članica ugovorne su stranke tih i drugih međunarodnih konvencija koje se odnose na nuklearnu sigurnost.

⁴ NEA, koja djeluje pod okriljem Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD), međuvladina je agencija koja olakšava suradnju među zemljama s naprednim nuklearnim tehnološkim infrastrukturama.

⁵ Skupina europskih regulatora za nuklearnu sigurnost (ENSREG) neovisna je savjetodavna skupina stručnjaka koju čine predstavnici svih država članica i jedan predstavnik Komisije koji prisustvuje i sudjeluje u raspravama. Predsjednika skupine biraju članovi (Odluka Komisije od 17. srpnja 2007.). Ona pruža savjete i pomoć Komisiji te olakšava međusobno savjetovanje, koordiniranje i suradnju nacionalnih regulatornih tijela.

⁶ Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju.

06 Komisija sagledava nuklearne aktivnosti iz tri kuta: nuklearne sigurnosti, nuklearnih zaštitnih mjera i zaštite od nuklearnih opasnosti (vidjeti [okvir 1.](#)).

Okvir 1.

Nuklearna sigurnost, nuklearne zaštitne mjere i zaštita od nuklearnih opasnosti

EU⁷ definira **nuklearnu sigurnost** kao ostvarivanje propisnih uvjeta rada, sprječavanje nesreća i ublažavanje posljedica nesreća, što rezultira zaštitom radnika i stanovništva od opasnosti od ionizirajućih zračenja iz nuklearnih postrojenja.

Nuklearne zaštitne mjere (u kojima isključivu nadležnost ima Komisija) mjere su uspostavljene kako bi se zajamčilo da se nuklearni materijali ne upotrebljavaju u svrhe različite od izvorno prijavljenih. Korisnici i vlasnici nuklearnog materijala u EU-u obvezni su voditi evidenciju i Komisiji prijaviti sva kretanja tih materijala.

IAEA definira **zaštitu od nuklearnih opasnosti** (koja je u prvom redu u nadležnosti država članica) kao sprječavanje i otkrivanje kaznenih djela ili namjernih nedopuštenih radnji koje uključuju nuklearni materijal, ostale vrste radioaktivnih materijala, pripadajuću opremu ili povezane aktivnosti te pružanje odgovora na takve slučajeve⁸. Fizička zaštita nuklearnih postrojenja i radioaktivnih materijala povezana je sa sigurnosnim i obrambenim politikama te je uglavnom u njihovoj nadležnosti.

07 U EU-u odgovornost za uspostavu i održavanje nacionalnog zakonodavnog, regulatornog i organizacijskog okvira za nuklearnu sigurnost snose države članice. Glavnu odgovornost za sigurnost postrojenja snose nositelji dozvola za nuklearna postrojenja (operatori), pod nadzorom nacionalnih regulatornih tijela.

08 Glavna je uloga Komisije u području nuklearne sigurnosti izraditi prijedloge za razvoj pravnog okvira Euratoma i nadgledati prenošenje pravnih instrumenata u nacionalno zakonodavstvo u državama članicama. Kada Komisija, u svojoj ulozi „zaštitnice Ugovora”, smatra da država članica krši odredbe zakonodavstva Euratoma, može pokrenuti postupak zbog povrede obveza.

⁷ Direktiva Vijeća 2009/71/Euratom od 25. lipnja 2009. o uspostavi okvira Zajednice za nuklearnu sigurnost nuklearnih postrojenja, kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2014/87/Euratom.

⁸ Pojmovnik IAEA-e o zaštiti, izdanje za 2018., © IAEA, 2019.

09 Isto tako, Komisija ima prava i odgovornosti povezane s nuklearnom sigurnošću i zaštitom od zračenja koje proizlaze iz Ugovora o Euratomu. U skladu s člankom 35. Ugovora o Euratomu Komisija ima pravo provjeriti funkcioniranje i učinkovitost uređaja država članica za obavljanje stalnog praćenja razine radioaktivnosti u zraku, vodi i tlu. Komisija objedinjuje informacije koje države članice dostavljaju o razinama radioaktivnosti u okolišu na njihovu teritoriju⁹.

10 Komisija ispituje projekte ulaganja u nuklearnu energiju čija je provedba planirana u državama članicama kako bi provjerila njihovu usklađenost s Ugovorom o Euratomu. U skladu s postupkom utvrđenim u člancima 41. – 44. ovog Ugovora, ulagači su obvezni Komisiji dostavljati dokumentaciju o projektima ulaganja u nuklearnu industriju¹⁰. Komisija zatim dostavlja svoje mišljenje o projektu (ili „**stajalište**”, kako je navedeno u članku 43. Ugovora o Euratomu) dotičnoj državi članici te se u njemu iznosi analiza ulaganja.

11 Iako je jamčenje pripravnosti za hitne slučajeve i pružanja odgovora na njih u nadležnosti država članica, Komisija vodi, ažurira i razvija sustav Europske zajednice za hitnu razmjenu informacija u slučaju radiološke opasnosti (ECURIE), koji je uspostavljen nakon nesreće u Černobilu iz 1986. godine¹¹.

12 Povrh obavljanja uloge koja proizlazi iz pravnog okvira, Komisija olakšava dijalog i suradnju s državama članicama, i to primjerice u okviru Skupine europskih regulatora za nuklearnu sigurnost (ENSREG). Surađuje sa zemljama izvan EU-a koje upravljaju nuklearnim elektranama ili ih grade i sklapa sporazume s trećim zemljama u području nuklearne suradnje. Komisija surađuje i s međunarodnim organizacijama, kao što su IAEA i NEA.

⁹ Članak 36. Ugovora o Euratomu.

¹⁰ Koji su povezani s industrijskim aktivnostima iz Priloga II. Ugovoru o Euratomu.

¹¹ Odluka Vijeća 87/600/Euratom o aranžmanima Zajednice o ranoj razmjeni informacija u slučaju radiološke opasnosti.

Direktive o Euratomu čine pravno obvezujući okvir za nuklearnu sigurnost

13 Ugovorom o Euratomu Europskoj zajednici za atomsku energiju daju se ovlasti utvrđivanja sigurnosnih standarda za zaštitu zdravlja radnika i stanovništva¹². Te temeljne standarde usvojilo je Vijeće Europske unije nakon savjetovanja s Europskim parlamentom na temelju prijedloga Komisije¹³.

14 Euratom je od 1959. godine, odnosno nedugo nakon svojeg osnutka, donio direktive kojima je utvrdio osnovne standarde zaštite zdravlja radnika i stanovništva od opasnosti od ionizirajućeg zračenja. Nakon presude Suda Europske unije¹⁴ iz 2002., kojom je priznata i pojašnjena podijeljena nadležnost Euratoma s državama članicama u području nuklearne sigurnosti, Vijeće je donijelo zakonodavne akte u području nuklearne sigurnosti¹⁵ 2009. te u području gospodarenja radioaktivnim otpadom i istrošenim gorivom¹⁶ 2011. godine. Direktiva o osnovnim sigurnosnim standardima redovito se ažurira, a posljednjim su ažuriranjem uključene i odredbe nekoliko prethodnih direktiva¹⁷.

¹² Članak 2. točka (b) i glava II., poglavlje 3. („Zaštita zdravlja”) Ugovora o Euratomu.

¹³ Članak 30. i članak 31. Ugovora o Euratomu.

¹⁴ Presuda Suda EU-a od 10. prosinca 2002., predmet C-29/99, Komisija protiv Vijeća, ECR I-11 221.

¹⁵ Direktiva Vijeća 2009/71/Euratom od 25. lipnja 2009. o uspostavi okvira Zajednice za nuklearnu sigurnost nuklearnih postrojenja, kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2014/87/Euratom od 8. srpnja 2014.

¹⁶ Direktiva Vijeća 2011/70/EURATOM od 19. srpnja 2011. o uspostavi okvira Zajednice za odgovorno i sigurno gospodarenje istrošenim gorivom i radioaktivnim otpadom.

¹⁷ Direktiva Vijeća 2013/59/EURATOM od 5. prosinca 2013. o osnovnim sigurnosnim standardima za zaštitu od opasnosti koje potječu od izloženosti ionizirajućem zračenju, i o stavljanju izvan snage direktiva 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom i 2003/122/Euratom

Tablica 1. – Nedavno donesene direktive o Euratomu

<p>Direktiva o nuklearnoj sigurnosti</p> <p>donesena 2009., izmijenjena 2014.</p>	<p>Direktiva o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu</p> <p>2011.</p>	<p>Direktiva o osnovnim sigurnosnim standardima</p> <p>2013.</p>
<p>Direktiva o nuklearnoj sigurnosti temelji se na zahtjevima u pogledu nuklearne sigurnosti iz Konvencije o nuklearnoj sigurnosti i Temeljnih pitanja sigurnosti koje je utvrdila IAEA. Direktiva je izmijenjena u srpnju 2014. u svjetlu pouka izvučenih iz nuklearne nesreće u Fukushimi iz 2011., kao i nalaza procjene rizika i sigurnosti nuklearnih elektrana u EU-u, takozvanih „testova otpornosti”. Izmijenjenom direktivom jačaju se ovlasti i neovisnost nacionalnih regulatornih tijela. Uvodi se prioritetni cilj sigurnosti na razini EU-a koji se odnosi na sprječavanje nesreća i, u slučaju nesreće, ublažavanja posljedica i izbjegavanja ranog i velikog ispuštanja radioaktivnih tvari.</p>	<p>Direktivom o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu propisuje se da države članice moraju imati nacionalnu politiku kojom se pojašnjava kako namjeravaju upravljati radioaktivnim otpadom i istrošenim gorivom koji su dobiveni tijekom civilnih nuklearnih aktivnosti. Države članice moraju uspostaviti nacionalne programe kojima se nacionalne politike prenose u konkretne planove djelovanja. Također moraju uspostaviti nacionalni zakonodavni, regulatorni i organizacijski okvir („nacionalni okvir”) te nadležno i neovisno regulatorno tijelo.</p>	<p>Direktivom o osnovnim sigurnosnim standardima iz 2013. uspostavljaju se osnovni sigurnosni standardi za zaštitu radnika, pacijenata i šire javnosti od zračenja te postavljaju ograničenja u pogledu najveće moguće doze zračenja u svim situacijama izloženosti (planiranim, postojećim i izvanrednim). Novom direktivom ažurirane su i obuhvaćene odredbe nekoliko prethodnih direktiva te su dodane nove odredbe, uključujući one o pripravnosti na izvanredne situacije i pružanju odgovora na njih koje uključuju neke od pouka izvučenih nakon nesreće koja se dogodila u Fukushimi 2011. godine.</p>

Izvor: Sud.

15 Direktivom o nuklearnoj sigurnosti¹⁸ i Direktivom o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu¹⁹ utvrđeni su zahtjevi za provedbu triju vrsta redovnih stručnih pregleda (vidjeti **okvir 2.**). Međunarodni stručni pregledi prilika su za razmjenu stručnog iskustva i razmjenu izvučenih pouka i dobre prakse u obliku savjetovanja s kolegama, s ciljem kontinuiranog poboljšanja nuklearne sigurnosti.

¹⁸ Članak 8. točka (e) Direktive o nuklearnoj sigurnosti.

¹⁹ Članak 14. stavak 3. Direktive o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu.

Okvir 2.

Stručni pregledi

Direktivama Euratoma utvrđuju se zahtjevi za tri vrste redovnih stručnih pregleda:

- Izmijenjenom Direktivom o nuklearnoj sigurnosti uveden je europski sustav tematskih stručnih pregleda koji su usmjereni na određeni sigurnosni problem svakih šest godina. Prvi tematski stručni pregled proveden u razdoblju 2017. – 2018. bio je posvećen programima upravljanja starenjem nuklearnih postrojenja. Skupina regulatora za nuklearnu sigurnost (ENSREG) pripremila je stručni pregled uz potporu Udruženja zapadnoeuropskih regulatora nuklearnih elektrana (WENRA) u suradnji s Komisijom.
- Direktivom o nuklearnoj sigurnosti propisuje se da su države članice obvezne provoditi periodične samoprocjene svojeg nacionalnog okvira i nadležnih regulatornih tijela najmanje svakih deset godina te da moraju zatražiti međunarodni stručni pregled relevantnih segmenata svojeg nacionalnog okvira i kompetentnih regulatornih tijela. Kako bi se uskladile s tim zahtjevima u pogledu stručne revizije, države članice služe se uslugama Službe IAEA-e za integrirano preispitivanje regulative (IRRS). Komisija je pružila financijsku potporu za program misija IRRS-a.
- Direktivom o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu propisuje se da države članice moraju provoditi samoprocjene i zatražiti međunarodne stručne preglede svojeg nacionalnog okvira, nadležnog regulatornog tijela, nacionalnog programa i njegove provedbe barem svakih 10 godina. Kako bi ispunile te zahtjeve, države članice služe se uslugama stručnog pregleda koje pruža IAEA.

Opseg revizije i revizijski pristup

16 Revizijom koju je proveo Sud procijenilo se kako se Komisija služila svojim ovlastima da bi doprinijela nuklearnoj sigurnosti u EU-u. Sud je ispitao kako je Komisija:

- (a) pratila prenošenje triju najnovijih direktiva o Euratomu u zakonodavstvo država članica
- (b) upravljala mehanizmima za rano obavješćivanje i razmjenu informacija u slučaju radiološke opasnosti
- (c) doprinijela poboljšanju nuklearne sigurnosti svojim mišljenjima o projektima ulaganja
- (d) pripremala svoja mišljenja o ulaganjima i provjeravala rad uređaja za praćenje radioaktivnosti.

17 Sud se usredotočio na aktivnosti Komisije na temelju nadležnosti i odgovornosti koje su joj povjerene. Svrha nije bila ispitati međunarodni okvir za nuklearnu sigurnost ili njegovu primjenu u državama članicama, niti je Sud ispitivao tehničke aspekte nuklearne sigurnosti. Revizija nije obuhvaćala pripravnost na izvanredne situacije i pružanje odgovora na njih, osim što je ispitana uloga Komisije u upravljanju sustavom EU-a za rano obavješćivanje ECURIE. Opsegom revizije nisu obuhvaćena pitanja zaštite od nuklearne opasnosti i nuklearne zaštitne mjere. Revizijom je obuhvaćeno razdoblje do kraja srpnja 2019.

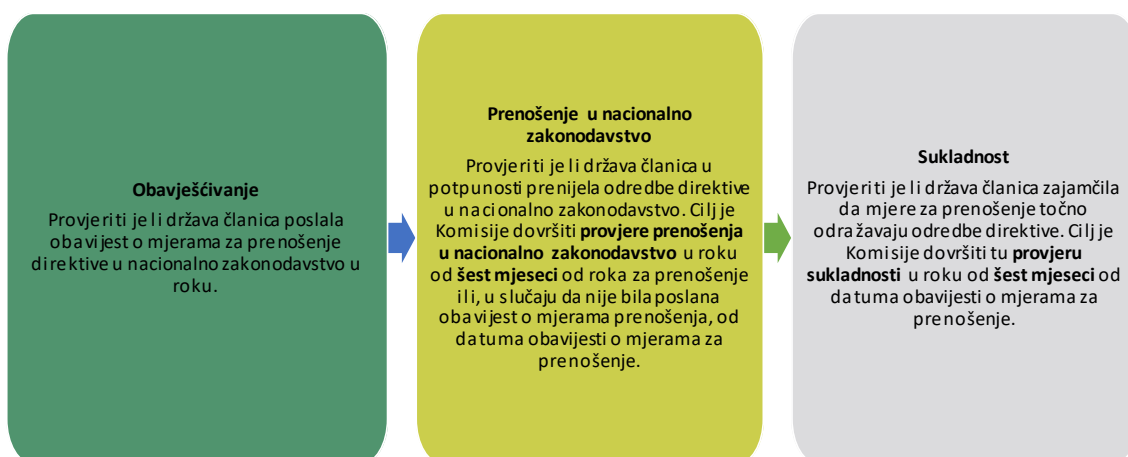
18 Sud je preispitao pravni okvir i relevantne politike, strategije, standarde i konvencije. Ispitani su postupci te interne strategije i smjernice Komisije, smjernice koje pruža državama članicama, alati, radni dokumenti, razmjene informacija, korespondencija i zapisnici sa sastanaka. Sud je pregledao izvješća, studije, unutarnje i vanjske procjene, kao i druge relevantne dokumente. Pregledana su i mišljenja Komisije o projektima ulaganja u nuklearnu energiju. Revizori su obavili razgovore s predstavnicima Komisije (Glavne uprave za energetiku i Zajedničkog istraživačkog centra) te raspravili o pitanjima u vezi s nuklearnom sigurnošću sa stručnjacima iz međunarodnih organizacija.

Opažanja

Komisija je ostvarila određena poboljšanja u pogledu praćenja prenošenja direktiva Euratoma u nacionalno zakonodavstvo

19 Komisija je odgovorna za nadziranje provedbe i primjene direktiva o Euratomu te za poduzimanje mjera za promicanje i jamčenje izvršenja obveza. Komisija u tu svrhu provodi provjere prenošenja u nacionalno zakonodavstvo i provjere sukladnosti (vidjeti [sliku 2.](#)).

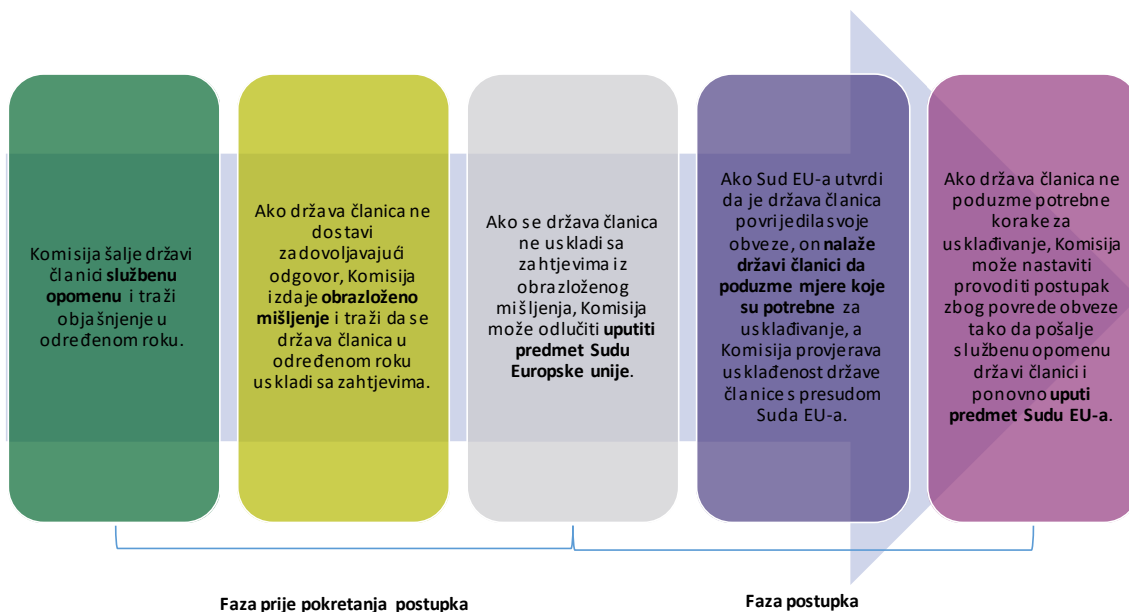
Slika 2. – Proces provjere usklađenosti koji primjenjuje Komisija



Izvor: Sud, na temelju Paketa instrumenata za bolju regulativu, instrument br. 37. koji je izradila Komisija.

20 Ako se tijekom provjera prenošenja u nacionalno zakonodavstvo i provjera sukladnosti utvrde slučajevi neusklađenosti, moguće je pokrenuti postupak zbog povrede obveza kojim se jamči izvršenje obveza, kako je objašnjeno na [slici 3](#).

Slika 3. – Postupak zbog povrede obveza



Izvor: Sud, na temelju članka 258. UFEU-a.

21 Sud je ispitao provjere prenošenja u nacionalno zakonodavstvo i provjere sukladnosti koje je Komisija provela u vezi s trima nedavno donesenim direktivama o Euratomu²⁰ kako bi procijenio kako je Komisija pratila njihovo prenošenje u nacionalno zakonodavstvo. Ispitao je i je li Komisija olakšala, koordinirala i nadzirala taj proces, pravodobno provodila povezane provjere, pratila dalje postupanje u slučajevima neusklađenosti i pokretala potrebne mjere.

²⁰ Direktiva o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu 2011., Direktiva o nuklearnoj sigurnosti 2014., Direktiva o osnovnim sigurnosnim standardima 2013.

22 S obzirom na različite datume stupanja na snagu i rokove za prenošenje koji su utvrđeni u svakoj direktivi, Komisija je u vrijeme obavljanja ove revizije provjere provodila u različitim fazama (vidjeti [grafikon 4.](#)).

Slika 4. – Status provjera usklađenosti u vrijeme obavljanja revizije



Izvor: Sud, na temelju informacija zaprimljenih od Komisije.

Komisija je bila bolje pripremljena za dvije novije direktive

23 Osim praćenja i jamčenja izvršenja, Komisija može razviti i druge alate kako bi se državama članicama olakšalo pravilno i pravodobno prenošenje tih direktiva. Broj država članica koje su u roku izvjestile o svojim mjerama za prenošenje bio je veći kad je riječ o novijim dvjema direktivama (Direktiva o osnovnim sigurnosnim standardima i izmijenjena Direktiva o nuklearnoj sigurnosti) u usporedbi s Direktivom o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu (vidjeti [tablicu 2.](#)).

Tablica 2. – Broj država članica koje su u roku prenijele direktive u nacionalno zakonodavstvo

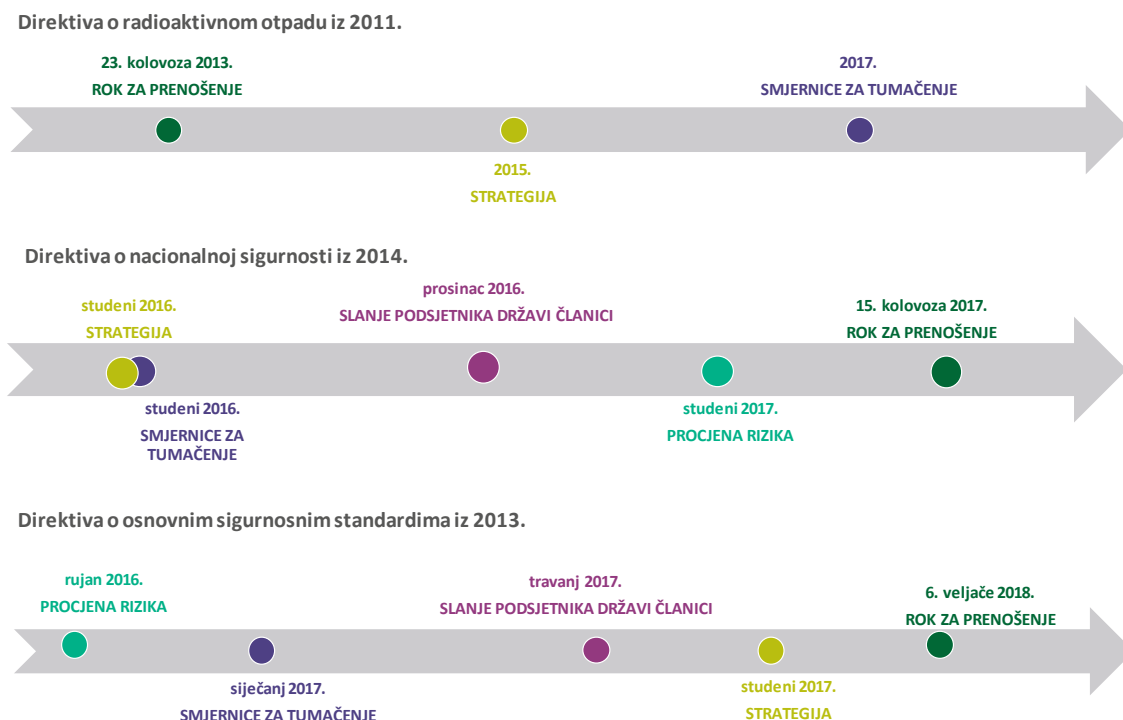
	Direktiva o radioaktivnom otpadu	Direktiva o nuklearnoj sigurnosti	Direktiva o osnovnim sigurnosnim standardima
Rok za prenošenje	23. kolovoza 2013.	15. kolovoza 2017.	6. veljače 2018.
Obavijesti dostavljene do roka ili prije pokretanja postupka zbog povrede obveze obavješćivanja	17	24	21

Izvor: Sud, na temelju informacija zaprimljenih od Komisije.

24 Sud je utvrdio da su bržem prenošenju Direktive o nuklearnoj sigurnosti i Direktive o osnovnim sigurnosnim standardima doprinijela tri čimbenika: obavljanje evaluacija rizika povezanih s prenošenjem, slanje podsjetnika državama članicama i ranije odobravanje ključnih strateških dokumenata nego što je to bio slučaj s prvom direktivom. Službe Komisije:

- o pripremile su evaluaciju rizika povezanih s prenošenjem Direktive o nuklearnoj sigurnosti **godinu dana prije roka za prenošenje**, a evaluaciju rizika povezanih s Direktivom o osnovnim sigurnosnim standardima **dvije godine prije tog roka** (vidjeti [sliku 5.](#)), dok u slučaju Direktive o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu Komisija nije bila pripremila procjenu rizika kojom bi se uzele u obzir moguće poteškoće pri prenošenju
- o otprilike **godinu dana** prije roka za prenošenje (vidjeti [sliku 5.](#)) poslale su dopise državama članicama podsjećajući ih na njihovu obvezu da je pravodobno obavijeste o poduzetim mjerama. Komisija nije slala podsjetnike za Direktivu o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu
- o je odobrila ključne strateške dokumente povezane s Direktivom o nuklearnoj sigurnosti i Direktivom o osnovnim sigurnosnim standardima u razdoblju **od godine dana do četiri mjeseca** prije roka za prenošenje (vidjeti [sliku 5.](#)). U strategijama za evaluaciju prenošenja i provedbu tih dviju direktiva navode se mjere koje se namjeravaju poduzeti kako bi se preispitalo prenošenje tih direktiva. Strategije su pomogle da se predvide i riješe problemi s provedbom direktiva te je njima utvrđen sveobuhvatan niz alata za promicanje usklađenosti kojima se pomoglo državama članicama da ispravno i pravodobno primjenjuju te strategije (pojednosti se iznose u [tablici 3.](#)). Smjernice za tumačenje poslužile su kao potpora Komisiji u promicanju i dokumentiranju njezinih postupaka prenošenja i provjera sukladnosti. U slučaju Direktive o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu, Komisija je objavila internu strategiju tek **dvije godine nakon** roka za prenošenje, a smjernice za tumačenje **četiri godine nakon roka**.

Slika 5. – Kronološki pregled odobrenja strateških dokumenata



Izvor: Sud, na temelju informacija zaprimljenih od Komisije.

Tablica 3. – Alati za promicanje usklađenosti koji se upotrebljavaju za olakšanje prenošenja

Direktiva o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu	Direktiva o nuklearnoj sigurnosti	Direktiva o osnovnim sigurnosnim standardima
<ul style="list-style-type: none"> ○ Jedna radionica prije prenošenja ○ Videokonferencije s državama članicama ○ Sastanci s državama članicama ○ Postupci „EU pilot” 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dijalozi s državama članicama o prenošenju i provedbi ○ Radionice prije prenošenja i bilateralni sastanci ○ Suradnja s dionicima, uključujući nacionalna tijela i skupine civilnog društva ○ Rasprave u okviru ENSREG-a 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dijalozi s državama članicama o prenošenju i provedbi ○ Radionice prije prenošenja i bilateralni sastanci ○ Komisija je obavila analizu strategija država članica za prenošenje prije roka za prenošenje ○ Okrugli stolovi i seminari

Izvor: Sud, na temelju informacija zaprimljenih od Komisije.

Direktiva o radioaktivnom otpadu i gospodarenju istrošenim gorivom nije točno prenesena u nacionalno zakonodavstvo svih država članica

25 Komisija je na provjerama sukladnosti Direktive o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu radila 57 mjeseci (*Prilog I., tablica 2.*), što je znatno duže od referentne vrijednosti od 16 do 24 mjeseca utvrđene u okviru Komisije za bolju regulativu²¹. To se djelomično može objasniti kašnjenjima u prenošenju Direktive u nacionalno zakonodavstvo država članica i nepotpunim mjerama za prenošenje.

26 Nakon što je obavila provjere sukladnosti Komisija je pokrenula 15 postupaka zbog povrede obveza (primjeri odredbi Direktive o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu koje države članice u najvećem broju slučajeva nisu uspjele točno prenijeti u nacionalno zakonodavstvo nalazi se u *Prilogu II.*). U vrijeme obavljanja revizije, 13 mjeseci nakon pokretanja tih postupaka, zaključena su bila tek dva. Slijedom toga, gotovo **šest godina** nakon isteka roka za prenošenje, 13 država članica još nije točno prenijelo Direktivu o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu (vidjeti *Prilog I., tablica 2.*). Slično tome, gotovo **četiri godine** nakon isteka roka za donošenje nacionalnog programa (vidjeti *Prilog I., tablica 3.*), 1 država članica još uvijek nije donijela nacionalni program, dok je njih 17 donijelo programe koje Komisija nije smatrala sukladnima s Direktivom.

27 Komisija se za pokretanje postupka zbog povrede obveza protiv države članice i za postupanje u otvorenim predmetima služi svojim diskrecijskim ovlastima²². Međutim, utvrdila je popis „prioritetnih slučajeva povrede obveza” i utvrdila referentne rokove za pravodobnu obradu tih predmeta²³. Komisija, među ostalim, daje prednost slučajevima u kojima je države članice nisu obavijestile o mjerama za prenošenje ili u kojima su tim mjerama direktive nepravilno prenesene u nacionalno zakonodavstvo. Komisija je sebi postavila referentni rok od 12 mjeseci za ili zaključivanje ili prosljeđivanje slučaja povrede obveze izvješćivanja Sudu EU-a²⁴. Taj se referentni rok računa od slanja službene opomene.

28 Kad je riječ o Direktivi o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu, Sud je utvrdio da je u 5 od ukupno 13 pokrenutih postupaka zbog povrede obveze izvješćivanja

²¹ Komisija, Paket instrumenata za bolju regulativu, instrument br. 37.

²² Predmet C-247/87, Star Fruit protiv Komisije.

²³ Komunikacija Komisije „Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata” C(2016) 8600 final od 21. prosinca 2016.

²⁴ Komunikacija Komisije „Europa rezultata – primjena prava Zajednice”, COM(2007) 502 final.

Komisija prekoračila taj 12-mjesečni rok. Kako je prikazano u *tablici 1. Priloga I.*, Komisiji je u dva slučaja u kojima je u konačnici izrazila obrazloženo mišljenje bilo potrebno više od dvije godine da napreduje u fazi prije pokretanja sudskog postupka (da od izdavanja službene opomene dođe do izražavanja obrazloženog mišljenja).

Komisija uzima u obzir rezultate stručnih pregleda

29 Tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom Komisija se služila rezultatima stručnih pregleda kao izvorom informacija pri procjeni sukladnosti određene države članice s direktivama o Euratomu. Na primjer, u strategiji za prenošenje i provedbu Direktive o nuklearnoj sigurnosti upućuje se na rezultate stručnih pregleda, a u smjernicama za tumačenje te direktive pojašnjava se uloga izvješća o stručnim pregledima u procjeni usklađenosti.

30 Komisija može sudjelovati u misijama stručnog pregleda kao promatrač te se povremeno koristi tom mogućnošću. Ona isto tako, kao član ENSREG-a, sudjeluje u daljnjem postupanju na temelju stručnih pregleda. Nakon što se dovrše provjere prenošenja u nacionalno zakonodavstvo i provjere sukladnosti, Komisija će i dalje biti odgovorna za praćenje rezultata stručnih pregleda.

Komisija dobro upravlja mehanizmima EU-a za rano obavješćivanje i razmjenu informacija

31 Komisija vodi, ažurira i razvija sustav ECURIE – instrument koji služi za provedbu Odluke Vijeća²⁵ o mehanizmima EU-a za rano obavješćivanje i razmjenu informacija u slučaju radiološke opasnosti. Sud je procijenio koliko dobro Komisija upravlja tim mehanizmima na način da je provjerio jamči li ona da sustav ispunjava očekivanja (odnosno ispunjava li obveze koje proizlaze iz Odluke Vijeća), ocjenjuje li redovito povezane procese, utvrđuje li nedostatke/moguće nedostatke te prati li ih na odgovarajući način, kao i ispituje li sustav u redovitim vremenskim razmacima.

32 Prema Odluci Vijeća države članice obvezne su bez odlaganja obavijestiti Komisiju i sve ostale države članice koje bi mogle snositi posljedice nezgode izdavanjem

²⁵ Odluka Vijeća 87/600/Euratom o aranžmanima Zajednice o ranoj razmjeni informacija u slučaju radiološke opasnosti.

upozorenja u sustavu ECURIE²⁶. Isto tako, Komisija je dužna svim državama članicama prosljeđivati sve zaprimljene informacije o značajnim povećanjima razine radioaktivnosti ili o nuklearnim nesrećama u zemljama izvan EU-a²⁷. Isto tako, države članice mogu slati i dobrovoljne hitne obavijesti u svrhu razmjene informacija. Komisija omogućuje pristup informacijama koje se šalju u okviru sustava ECURIE svim kontaktnim točkama za taj sustav 24 sata dnevno, 7 dana u tjednu.

33 Iako je jamčenje pripravnosti za hitne slučajeve i pružanja odgovora na njih u nadležnosti država članica, sve su države članice dužne sudjelovati u sustavu ECURIE, dok zemlje izvan EU-a mogu zatražiti članstvo u sustavu na dobrovoljnoj osnovi²⁸. To što postoje propisani mehanizmi na razini EU-a ne znači da države članice ne mogu imati vlastite dodatne mehanizme, kao što su nacionalni, bilateralni ili multilateralni sporazumi o hitnoj razmjeni informacija i suradnji.

34 Kada država sudionica izda upozorenje u sustavu ECURIE, Komisija provjerava njegovu vjerodostojnost i prosljeđuje ga svim zemljama koje se služe tim sustavom. Nakon prve obavijesti države članice dužne su obavijestiti Komisiju u odgovarajućim rokovima o mjerama koje namjeravaju poduzeti i izmjerenim razinama radioaktivnosti. Komisija ne procjenjuje sadržaj obavijesti niti odlučuje o tome treba li izdati obavijest u slučaju opasnosti jer je to odgovornost država članica. Komisija je odgovorna za jamčenje pravodobnog slanja informacija²⁹.

35 Komisija je nadopunila sustav ECURIE Europskom platformom za razmjenu radioloških podataka (EURDEP) – internetskom platformom koja omogućuje da

²⁶ Slučajevi u kojima je obvezno službeno izdati upozorenje u sustavu ECURIE navedeni su u članku 1. Odluke Vijeća. Ukratko, u članku se navodi da države sudionice moraju izdati upozorenje u sustavu ECURIE:

- (1) u slučaju radiološke opasnosti u predmetnoj državi uslijed koje je ta država odlučila provesti raširene mjere suzbijanja te opasnosti u svrhu zaštite svojeg stanovništva ili
- (2) u slučaju da je predmetna država utvrdila visoku razinu radioaktivnosti u okolišu i stoga odlučila provesti raširene mjere suzbijanja te opasnosti u svrhu zaštite svojeg stanovništva.

²⁷ Članak 5. Odluke Vijeća 87/600/Euratom.

²⁸ U vrijeme obavljanja revizije u sustavu su sudjelovale četiri zemlje izvan EU-a: Švicarska, Norveška, Crna Gora i Sjeverna Makedonija.

²⁹ Članak 5. stavak 1. Odluke Vijeća 87/600/Euratom. „Nakon što primi informacije iz članaka 2., 3. i 4., Komisija ih, u skladu s člankom 6., odmah šalje nadležnim tijelima svih drugih država članica. [...]”.

nadležna tijela imaju pristup podacima o radiološkom praćenju gotovo u stvarnom vremenu. EURDEP je alat koji se upotrebljava u okviru sustava ECURIE za lakše pružanje određenih informacija³⁰. EURDEP se također oslanja na postojeću nacionalnu infrastrukturu, kao što su nacionalne stanice i mreže za praćenje. Sudjelovanje je obvezno za države članice EU-a, dok države koje nisu članice EU-a sudjeluju na dobrovoljnoj osnovi. Internetska stranica s javnim pristupom omogućuje pregled grafičkih prikaza razina radioaktivnosti u području obuhvaćenom platformom EURDEP.

36 Mehanizmi u okviru sustava ECURIE dogovaraju se i preispituju te se o njima raspravlja na sastancima nadležnih tijela država članica³¹. Komisija te sastanke saziva u prosjeku svake dvije godine. Na tim se sastancima raspravlja i o izvučenim poukama i utvrđenim problemima. Dogovorene promjene dokumentiraju se u komunikacijskoj uputi sustava ECURIE, u kojoj se utvrđuju postupci koje je Komisija dogovorila s državama članicama³².

37 Sud je utvrdio da je Komisija kontinuirano radila na razvoju sustava ECURIE kako bi zajamčila njegovo pravilno funkcioniranje i tehnološku ažuriranost. Komisija se dogovara oko procesa i pruža upute za korisnike. Redovito organizira vježbe u svrhu testiranja mehanizama³³. Provela je ili naložila preglede sustava ECURIE kako bi se sustav procijenio i poboljšao. Komisija je razvila ECURIE u skladu s jedinstvenim sustavom INEA-e za razmjenu informacija u slučaju nezgoda i opasnosti (USIE). ECURIE se također pokazao tehnički operativnim u stvarnim slučajevima u kojima su države članice izdale upozorenja³⁴.

38 Međutim, Sud je utvrdio da Komisija nije daljnje pratila određena ključna područja u kojima je bilo potrebno poboljšanje i koja je utvrdila pri procjeni mehanizama. Na primjer, prema iskustvu stečenom na temelju stvarnih upozorenja u

³⁰ Države članice moraju nastaviti obavješćivati Komisiju u odgovarajućim vremenskim razmacima o razinama radioaktivnosti: Članak 3. (stavak 1. točka (e), stavak 1. točka (f) i stavak 3.) te članak 4. točka(b) Odluke Vijeća 87/600/Euratom.

³¹ Člankom 5. stavkom 2. Odluke Vijeća 87/600/Euratom propisuje se da se Komisija i nadležna tijela država članica dogovaraju oko detaljnih postupaka za ranu razmjenu informacija u slučaju radiološke opasnosti.

³² U skladu s člankom 5. stavkom 2. Odluke Vijeća 87/600.

³³ Članak 5. stavak 2. Odluke Vijeća 87/600/Euratom.

³⁴ Do obavljanja revizije upozorenja u sustavu ECURIE izdana su dvaput, i to 2008. godine u oba slučaja: 4. lipnja 2008. za nezgodu u elektrani Krško u Sloveniji i 28. kolovoza 2008. za nezgodu u postrojenju za proizvodnju radioaktivnih izotopa IRE u Fleurusu u Belgiji.

sustavu ECURIE zaključeno je da je važno obavijestiti javnost i da bi to trebao biti dio postupaka u okviru sustava ECURIE. Komisija je također utvrdila potrebu za osmišljavanjem programa redovitog osposobljavanja o sustavu ECURIE za nacionalna tijela i vlastito osoblje. Sud je utvrdio da Komisija nije ostvarila velik napredak u pogledu rješavanja tih nedostataka, iako ih smatra važnima.

Mišljenja koje Komisija izdaje o projektima ulaganja doprinose poboljšanju nuklearne sigurnosti

39 Osobe i poduzeća (ulagači) dužni su obavijestiti Komisiju o projektima ulaganja u nuklearnu industriju koji su povezani s novim postrojenjima, zamjenama ili prenamjenama u roku od najkasnije tri mjeseca prije sklapanja prvog ugovora s dobavljačima. Ako radove obavljaju ulagači, rok za slanje obavijesti je najkasnije tri mjeseca prije početka radova.

40 Primjenjive vrste ulaganja i informacije koje ulagači trebaju navesti propisane su dvjema uredbama o Euratomu. U Uredbi Vijeća 2587/1999 navode se vrste projekata za koje se Komisiji moraju slati obavijesti, kao i granične vrijednosti rashoda za svaku vrstu projekata na koju se odnosi obveza obavješćivanja. Uredbom Komisije 1209/2000 propisuje se sadržaj takve obavijesti.

41 Člankom 43. Ugovora o Euratomu od Komisije se zahtijeva da s ulagačima raspravlja o „**svim aspektima**” projekata ulaganja koji se odnose na ciljeve Ugovora. Nakon te rasprave Komisija dostavlja svoje mišljenje predmetnoj državi članici. Ni Ugovorom o Euratomu ni povezanim sekundarnim zakonodavstvom nisu utvrđeni rokovi unutar koji Komisija treba obaviti analizu projekta.

42 Mišljenja Komisije o projektima ulaganja u nuklearnu energiju nisu pravno obvezujuća³⁵. Međutim, samo oni projekti koji su dobili „pozitivno” mišljenje prihvatljivi su za zajam Euratoma³⁶.

³⁵ Članak 288. UFEU-a: Preporuke i mišljenja nemaju obvezujuću snagu.

³⁶ U skladu s Odlukom Vijeća 94/179/Euratom potrebno je pozitivno mišljenje Komisije „u tehničkom i gospodarskom smislu” za zajmove Euratoma za ulagačke projekte povezane s industrijskom proizvodnjom električne energije u nuklearnim elektranama koji se provode u državama članicama i prihvatljivim državama koje nisu članice EU-a.

U okviru mišljenja procjenjuje se usklađenost ulaganja s pravnim zahtjevima i iznose prijedlozi za poboljšanje

43 U razdoblju 2000. – 2018. Komisija je donijela 75 mišljenja. Zaključak je svih mišljenja koja je Komisija izrazila da ulaganja ispunjavaju ciljeve Ugovora, u nekim slučajevima pod uvjetima pojašnjenima u mišljenju.

44 Sud je ispitao četiri mišljenja koja je Komisija objavila o projektima ulaganja u nuklearnu industriju kako bi se procijenilo pridržava li se Komisija postupka predviđenog Ugovorom o Euratomu³⁷ i povezanim sekundarnim zakonodavstvom³⁸ te procjenjuje li usklađenost projekta sa svim relevantnim obvezama u vezi s nuklearnom sigurnošću koje su propisane Ugovorom o Euratomu. Sud je odabrao najnovija mišljenja Komisije, uzimajući u obzir relevantnost (vrstu) i značajnost ulagačkog projekta.

45 Sud je u sva četiri mišljenja utvrdio da je Komisija obavila procjenu usklađenosti projekata sa svim relevantnim obvezama u pogledu nuklearne sigurnosti koje su propisane Ugovorom o Euratomu. Komisija utvrđuje pruža li se i jamči li se ulagačkim projektom poštovanje ciljeva nuklearne sigurnosti od najranijih faza. Mišljenja su potkrijepljena znanstvenim dokazima koji podupiru predložene preporuke o kojima se raspravlja s ulagačem.

46 Primjerice, dva mišljenja Komisije³⁹ odnose se na:

- pozitivno mišljenje Znanstvenog vijeća za ionizirajuće zračenje o evaluaciji ulagačeva projekta
- mjere i ulaganja koji su potrebni kako bi se zajamčio siguran dugotrajan rad postrojenja
- planove za stalno poboljšanje nuklearne sigurnosti

³⁷ Čl. 41. – 43.

³⁸ Uredba Vijeća (EURATOM) br. 2587/1999 od 2. prosinca 1999. o određivanju ulagačkih projekata koje treba dostaviti Komisiji u skladu s člankom 41. Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju (SL 315, 9.12.1999., str. 1. – 3.).

Uredba Komisije (EZ) br. 1209/2000 od 8. lipnja 2000. o određivanju načinâ dostavljanja propisanih člankom 41. Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju (SL L 138, 9.6.2000., str. 12. – 14.).

³⁹ Objavljeno na internetskim stranicama ulagača 23. ožujka 2017.

- o akcijski plan nakon testiranja otpornosti na stres
- o stručne preglede i naknadne mjere koje poduzima ulagač.

47 Ta dva mišljenja također pozivaju na:

- o potpunu i pravodobnu provedbu svih rezultata i preporuka donesenih na temelju testiranja otpornosti na stres
- o potpunu i pravodobnu provedbu svih rezultata i preporuka donesenih na temelju stručnih pregleda
- o pravodobnu provedbu sigurnosnih poboljšanja i
- o planiranje i primjenu rješenja za zbrinjavanje istrošenog goriva i radioaktivnog otpada u nuklearnom postrojenju.

Potrebno je ažurirati postojeći zakonodavni okvir kako bi odražavao nedavne razvojne promjene u području nuklearne sigurnosti

48 Uredbe 2587/1999 i 1209/2000 donesene su prije dva desetljeća, odnosno prije najnovijih razvojnih promjena u zakonodavstvu i politikama u području nuklearne sigurnosti i zbrinjavanja radioaktivnog otpada usvojenih u obliku europskih energetske strategije iz 2014. i 2015.⁴⁰, kojima se utvrđuju ciljevi u tom području, te prije najnovijih direktiva o Euratomu (Direktiva o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu iz 2011., Direktiva o nuklearnoj sigurnosti iz 2013. i ažurirana Direktiva o nuklearnoj sigurnosti iz 2014.).

49 Kako bi mogla raspraviti o „svim aspektima” ulagačkih projekata koji se odnose na ciljeve Ugovora⁴¹, Komisija traži opsežne informacije od ulagača. Člankom 3. Uredbe 2587/1999 propisuje se da je dostavljanje obavijesti o projektima „ograničeno [...] na podatke koji su potrebni za raspravu [...], a posebno sve informacije koje se odnose na”, među ostalim, vrstu proizvodâ ili aktivnosti i na kapacitet proizvodnje ili skladištenja. Uredbom 1209/2000 utvrđuje se opseg informacija koje ulagač mora dostaviti.

⁴⁰ Europska strategija energetske sigurnosti. COM(2014) 330. Komunikacija o okvirnoj strategiji za otpornu energetske uniju s naprednom klimatskom politikom. COM(2015) 80.

⁴¹ Kako je propisano člankom 43. Ugovora o Euratomu.

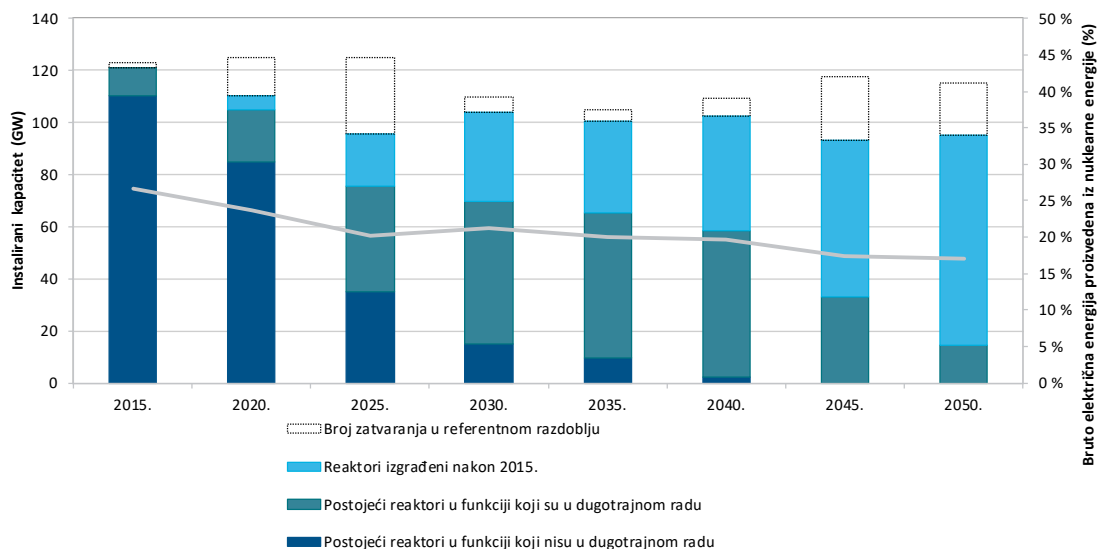
50 Te dvije uredbe zastarjele su u pogledu vrste ulaganja za koje je potrebno poslati obavijest jer se njima ne vodi računa o najnovijim razvojnim promjenama u nuklearnoj industriji.

51 Sud je naišao na jednu obavijest o ulaganju u novu tehnologiju za koju je Komisija morala zatražiti dodatne informacije kako bi se razjasnilo na koju se industrijsku djelatnost projekt odnosi, jer prijavljena aktivnost nije obuhvaćena nijednom kategorijom navedenom u Uredbi 2587/1999. U tom je slučaju ulagač pristao dostaviti dodatne informacije koje je Komisija zatražila. Međutim, Sud je utvrdio da je u jednom slučaju ulaganja u dugotrajan rad ulagač odbio poslati obavijest Komisiji tvrdeći da jamčenje dugoročnog rada nije ulaganje samo po sebi, već da je riječ o kontinuiranom postupku nadogradnje i modernizacije reaktora koji nije potrebno prijaviti. S obzirom na to da se Uredbom 2587/1999 ne utvrđuje treba li Komisiju obavješćivati o takvim vrstama ulaganja, hoće li ulagači u takvim slučajevima obavijestiti Komisiju o svojim projektima ovisi o njihovoj dobroj volji.

52 Nije jasno odnosi li se obveza obavješćivanja i na projekte ulaganja u dugoročni rad, što je posebice važno kad se uzme u obzir da je prosječna starost europskih reaktora gotovo 30 godina. Trenutačno se ulaže u dugotrajan rad velikog broja reaktora kako bi se produžilo vrijeme rada nuklearnih postrojenja u odnosu na izvorno planirano vrijeme rada. Komisija očekuje da će u nadolazećim godinama ulaganja u dugotrajan rad činiti većinu nuklearnih ulaganja u kratkom ili srednjem roku⁴² (vidjeti [sliku 6.](#)).

⁴² SWD(2017) 158 final: radni dokument Komisije „Commission Staff Working Document Accompanying the document Communication from the Commission Nuclear Illustrative Programme Presented under Article 40 of the Euratom Treaty”.

Slika 6. – Projekcija instaliranih nuklearnih kapaciteta uključujući ulaganja u dugotrajni rad, EU-28



Izvor: Sud, na temelju dijagrama koji je dostavila Komisija.

53 Sud je utvrdio i da granične vrijednosti za ulaganja (iznos rashoda) utvrđene u Uredbi 2587/1999 nisu jasne u pogledu toga što je potrebno uzeti u obzir za izračun ukupnih troškova ulaganja (npr. rok za ulaganje, vrsta ulaganja itd.).

54 Komisija je u razdoblju 2015. – 2018. poslala pet dopisa ulagačima kako bi ih podsjetila na obveze obavješćivanja. Sud je ispitao svih pet slučajeva. U jednom slučaju ulagač nije odgovorio Komisiji. U drugom slučaju ulagač je odbio poslati obavijest o ulaganju tvrdeći da nije dosegao graničnu vrijednost za rashode iz Uredbe 2587/1999. Prema mišljenju ulagača, zahtjev se primjenjuje samo na pojedinačne komponente koje prekoračuju utvrđenu graničnu vrijednost, a ne na projekt u cjelini.

55 Komisija ni u jednom od tih pet slučajeva nije primijenila postupke kojima bi zajamčila daljnje postupanje sa slučajevima neispunjavanja obveza. Ako Komisija smatra da ulagač nije ispunio obvezu obavješćivanja o ulagačkom projektu, može razmotriti pokretanje prethodnog postupka protiv predmetne države članice (daljnju razmjenu informacija i sastanke s ulagačem i/ili državom članicom), nakon čega može uslijediti postupak zbog povrede obveza. U vrijeme obavljanja revizije Komisija nije bila poduzela nikakve daljnje korake da zajamči izvršenje obveza obavješćivanja o projektima. Komisija je odluku da ne poduzima daljnje korake u tim slučajevima obrazložila time da zakonodavstvom nije jasno propisano za koju se vrstu i opseg projekata primjenjuje obveza obavješćivanja.

56 Paketom mjera za energetska unija koji je Komisija pripremila 2015. godine preuzima se obveza ažuriranja i poboljšanja zahtjeva o informacijama koje je potrebno dostaviti u vezi s projektima koji se provode u nuklearnim postrojenjima, što podrazumijeva i navođenje dodatnih pojedinosti o informacijama koje ulagači trebaju dostavljati⁴³. U njemu se kao rok za uredbu Vijeća kojom bi se ažurirali zahtjevi u vezi s obavješćivanjem o projektima ulaganja u nuklearnu energiju navodi 2015. godina.

57 Komisija je 2015. predstavila početnu procjenu učinka ažurirane uredbe kojom se pobliže određuju vrsta ulaganja na koju se odnosi obveza obavješćivanja i informacije koje treba dostaviti ulagač. Nakon toga uslijedilo je javno savjetovanje⁴⁴ na koje je odgovorilo 40 dionika (potencijalni ulagači, industrijska udruženja, tijela javne uprave, regulatorna tijela, nevladine organizacije i građani). Iako su se njihova predložena rješenja razlikovala, svi su se složili da bi postupak koji vodi do donošenja mišljenja Komisije mogao biti djelotvorniji.

58 U planu rada Komisije kao planirani datum donošenja ažurirane uredbe navodi se drugo tromjesečje 2020. Do obavljanja revizije Komisija još nije bila dovršila procjenu rezultata javnog savjetovanja iz 2016. te još nije bila pripremila početno izvješće (sljedeći korak u tom postupku⁴⁵). Komisija nije pružila objašnjenje za kašnjenje u ažuriranju navedenog okvira.

Komisija nije uspostavila pouzdan postupak za pripremu svojih mišljenja o projektima ulaganja u nuklearnu energiju i provjeru rada uređaja za praćenje radioaktivnosti

59 Sud je procijenio kako Komisija priprema mišljenja o projektima ulaganja u nuklearnu energiju i kako je organizirala provjere koje provodi nad uređajima država članica za obavljanje stalnog praćenja razine radioaktivnosti u zraku, vodi i tlu.

⁴³ COM(2015) 80 final (Paket mjera za energetska unija).

⁴⁴ Javna savjetovanja o preispitivanju informacija i proceduralnih zahtjeva propisanih člancima 41. – 44. Ugovora o Euratomu.

⁴⁵ Smjernice za bolju regulativu iz 2017. – Bolja regulativa u Komisiji, poglavlje III. sa smjernicama o procjeni učinka.

Priprema mišljenja

60 Sud je za četiri odabrana mišljenja ispitao je li se postupcima koje je Komisija primijenila za pripremu svojih mišljenja zajamčena cjelovita, dosljedna i usklađena procjena ulaganja u nuklearnu energiju.

61 Komisija pri pripremi procjene slijedi okvirni postupak predviđen: člancima 41. – 44. Ugovora o Euratomu (vidjeti odlomak [39.](#)); Uredbom 2587/1999 i Uredbom 1209/2000 (vidjeti odlomak [40.](#)); akt o davanju ovlasti⁴⁶ i zapisniku⁴⁷ koje primjenjuju službe Komisije.

62 Glavna uprava za energetiku koordinira proces donošenja mišljenja, što uključuje savjetovanje s dvanaest drugih službi Komisije. Ta glavna uprava zadužena za koordinaciju odgovorna je za prikupljanje povratnih informacija od drugih službi i za raspravu o svim pitanjima u vezi s ulagačem. Mišljenja Komisije temelje se na standardnom predlošku. Nakon postupka interne validacije povjerenik za energetiku u ime Komisije donosi mišljenja o projektima ulaganja u nuklearnu energiju.

63 Sud je utvrdio određena ograničenja u okvirnom postupku Komisije:

- Komisija nije definirala opseg procjene prema vrsti projekta, kriterije kojima se jamči obuhvaćanje svih relevantnih aspekata niti kako pri pripremi mišljenja upotrebljavati druge informacije o nuklearnoj sigurnosti, kao što su testovi otpornosti, stručni pregledi i rezultati prenošenja direktiva. Umjesto toga Komisija definira „područja procjene” od slučaja do slučaja, ovisno o obilježjima prijavljenog projekta.
- za projekte koji se smatraju složenima i izrazito tehničke prirode, Komisija može izraditi tehnička izvješća i internu dokumentaciju u kojoj se sažeto opisuju radnje koje su dovele do mišljenja. Međutim, ne postoje kriteriji kojima se definira u kojim se slučajevima projekt smatra složenim i u kojim bi se slučajevima takva dokumentacija trebala sastaviti.

⁴⁶ SEC(2002) 583.

⁴⁷ PV(2002) 1569 final.

64 Sud smatra da se tim okvirnim postupkom ne jamči usklađenost, cjelovitost i dosljednost mišljenja Komisije. Na primjer, Sud smatra da u jednom mišljenju, za razliku od drugih ispitanih mišljenja, Komisija nije obuhvatila aspekte kao što su usklađenost s pravnim okvirom o nuklearnoj sigurnosti i zaštiti od zračenja, zatim sigurnost opskrbe gorivom, gospodarenje istrošenim gorivom i radioaktivnim otpadom/stavljanje postrojenja izvan pogona, ili nuklearne zaštitne mjere.

65 Komisija je prepoznala potrebu za poboljšanjem svojih postupaka i pripremila povezani nacrt dokumenta 2017. godine. Međutim, u vrijeme obavljanja revizije taj nacrt još nije bio usvojen.

Provjera uređaja za praćenje radioaktivnosti

66 Prema članku 35. Ugovora o Euratomu svaka država članica dužna je postaviti uređaje potrebne za obavljanje stalnog praćenja razine radioaktivnosti u zraku, vodi i tlu te za jamčenje poštovanja osnovnih standarda. Prema istom članku Komisija ima pravo provjeriti njihov rad i učinkovitost.

67 Ukupan je cilj provjera u skladu s člankom 35. ispitati jesu li uređaji za obavljanje stalnog praćenja postavljeni i u funkciji te obavlja li se praćenje na učinkovit način⁴⁸. Komisija provjerava rad i učinkovitost uređaja (uključujući analitičke laboratorije, mobilnu opremu za praćenje itd.), kao i primjerenost sustava praćenja stanja okoliša.

68 Sud je procijenio je li se Komisija koristila svojim pravom na provjeru tih uređaja, i to na način da je obavljala provjere u redovitim vremenskim razmacima, primjenom dosljedne i jasne metodologije, uz primjereno izvješćivanje i daljnje praćenje postupanja prema nalazima.

69 U komunikaciji Komisije⁴⁹ navode se načini obavljanja posjeta u svrhu provjere te pruža općenit opis područja primjene, cilja, načela za odabir uređaja koje treba provjeriti, planiranja posjeta i izvješćivanja.

⁴⁸ SWD(2013) 226 final.

⁴⁹ Provjera uređaja za praćenje radioaktivnosti u okolišu u skladu s odredbama članka 35. Ugovora o Euratomu – praktična rješenja za obavljanje posjeta u svrhu provjere u državama članicama (2006/C 155/02) od 4. srpnja 2006.

70 Komisija provodi provjere na temelju trogodišnjeg programa⁵⁰ koji se ažurira svakih šest mjeseci. Glavni su kriteriji za odabir uređaja za provjeru teritorijalna pokrivenost i iskustvo stečeno tijekom proteklih provjera, kao i javni interes. U svrhu planiranja Komisija prati teritorijalnu pokrivenost, tj. broj provjera u svakoj državi članici. U vrijeme obavljanja revizije Komisija je provodila u prosjeku oko 5 – 6 provjera godišnje.

71 Uobičajena je praksa Komisije objavljivati svoje glavne nalaze i tehničko izvješće, zajedno s primjedbama države članice. Komisija u izvješću o provjerama može iznijeti i prijedloge i preporuke ili pohvaliti posebno dobru praksu ili opremu. Komisija svoje zaključke temelji na pojedinačnim slučajevima, uzimajući u obzir specifična obilježja provjere i važnost preporuka. U slučajevima u kojima je iznijela preporuke Komisija traži od država članica da je izvijeste o poduzetim mjerama. Komisija može provesti i ponovnu provjeru kako bi provjerila je li se iznesenim preporukama posvetila dovoljna pozornost.

72 Kad je riječ o metodologiji za provedbu provjera, Sud je pronašao nedostatke slične onima koje je utvrdio u pogledu mišljenja Komisije o projektima ulaganja u nuklearnu energiju. Komisija nije raspolagala smjernicama o posebnoj metodologiji za provedbu provjera ni kriterijima za procjenu rada i učinkovitosti uređaja ili primjerenosti programa praćenja stanja okoliša. Nisu postojale dogovorene smjernice za postupak daljnjeg praćenja kojima bi se definiralo u kojim bi slučajevima Komisija trebala provesti ponovnu provjeru.

73 Komisija je posljednjih godina pokrenula interni projekt za izradu smjernica za provedbu provjera, uključujući jasnu metodologiju i utvrđene kriterije. Međutim, u vrijeme kada je Sud obavljao reviziju još nije bio postignut interni dogovor o tim smjernicama.

⁵⁰ U skladu s Komunikacijom 2006/C 155/02 od 4. srpnja 2006., (15), provjere se općenito provode u skladu s godišnjim programom koji izrađuje Komisija.

Zaključci i preporuke

74 Sud je zaključio da je Komisija, općenito gledajući, u znatnoj mjeri doprinijela nuklearnoj sigurnosti u EU-u. Međutim, postoji potreba za time da Komisija ažurira relevantni pravni okvir i svoje interne smjernice.

75 Kad je riječ o ulozi Komisije u praćenju prenošenja direktiva o Euratomu u nacionalno zakonodavstvo, Sud je utvrdio da je Komisija bolje pripremljena za dvije najnovije direktive, izmijenjenu Direktivu o nuklearnoj sigurnosti i Direktivu o osnovnim sigurnosnim standardima, nego što je to bio slučaj s ranije donesenom Direktivom o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu (odlomci **23.** – **24.**). Službe Komisije odobrile su za Direktivu o nuklearnoj sigurnosti i Direktivu o osnovnim sigurnosnim standardima ključne strateške dokumente prije rokova za prenošenje i primijenile instrumente kojima se više promiče usklađenost s obvezama nego što je to bio slučaj s Direktivom o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu.

76 Kad je riječ o Direktivi o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu, gotovo šest godina nakon isteka roka za prenošenje u nacionalno zakonodavstvo još je bilo u tijeku 13 postupaka pokrenutih zbog neispunjavanja obveza (odlomci **25.** – **26.**). Slično tome, postupci zbog povrede obveza povezani s neusklađenošću nacionalnih programa propisanih Direktivom o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu još su bili u tijeku u većini država članica četiri godine nakon isteka roka. Sud je utvrdio da postupci zbog povrede obveza u određenim slučajevima sporo napreduju (odlomci **26.** – **28.**).

1. preporuka – Potrebno je ažurirati pristup praćenju prenošenja direktiva o Euratomu u nacionalno zakonodavstvo

Kako bi djelotvornije olakšala i nadzirala pravovremeno, cjelovito i točno prenošenje budućih direktiva o Euratomu u zakonodavstvo država članica, Komisija bi trebala definirati smjernice kojima se predviđa procjena rizika kao i odobrenje strategije i smjernica za tumačenje najmanje godinu dana prije roka za prenošenje. Strategijom bi se trebala odrediti primjena instrumenata za promicanje usklađenosti od faze prije prenošenja.

Ciljni rok provedbe: direktive donesene nakon 2020.

77 Uloga Komisije u prekograničnom pristupu u slučaju radiološke opasnosti uglavnom je ograničena na održavanje tehničkog alata jer je osiguravanje pripravnosti i odgovora na krizne situacije u nacionalnoj nadležnosti. Komisija dobro upravlja mehanizmima u okviru sustava ECURIE kako bi ispunila obveze koje proizlaze iz Odluke Vijeća 87/600 (odlomci **31.** – **36.**), iako bi mogla poboljšati praćenje postupanja prema izvučenim poukama i pitanja u kojima je utvrdila da su potrebna poboljšanja.

78 Kad je riječ o mišljenjima Komisije o ulagačkim projektima, Sud je utvrdio da postojeći okvir nije ažuriran u skladu s najnovijim političkim, zakonodavnim i tehnološkim razvojnim promjenama u području nuklearne sigurnosti (odlomci **48.** – **55.**). Njime se ne jamči da će Komisija dobiti informacije koje su joj potrebne kako bi raspravila o „svim aspektima” ulagačkih projekata koji se odnose na ciljeve Ugovora⁵¹. Do obavljanja revizije Komisija od 2016. nije poduzela daljnje korake u procesu kako bi predložila ažuriranje zakonodavstva (odlomci **56.** – **58.**).

79 Komisija se pri procjeni prenošenja i provedbe direktiva koristi rezultatima stručnog pregleda kao izvorom informacija (odlomak **29.**), kao i pri pripremi mišljenja o ulagačkim projektima (odlomci **46.** – **47.**). Nakon što se dovrše provjere prenošenja u nacionalno zakonodavstvo i provjere sukladnosti, Komisija će i dalje biti odgovorna za praćenje rezultata stručnih pregleda.

2. preporuka – Potrebno je ažurirati zakonodavni okvir

Kada Komisija, u skladu s Paketom mjera za energetska uniju iz 2015., predstavi zakonodavni prijedlog za ažurirani okvir koji bi obuhvaćao projekte ulaganja u nuklearnu energiju, trebala bi uzeti u obzir:

- najnovije razvojne promjene u zakonodavstvu i politikama u području nuklearne sigurnosti, kao i najnovije direktive o Euratomu
- najnovije promjene u prirodi projekata ulaganja u nuklearnu energiju, posebice projekte povezane s novim tehnologijama i dugotrajnim radom postrojenja
- iskustva stečena na temelju svojeg sudjelovanja u stručnim pregledima u svojstvu promatrača.

Ciljni rok provedbe: 2022.

⁵¹ Kako je propisano člankom 43. Ugovora o Euratomu.

80 Komisija doprinosi poboljšanju nuklearne sigurnosti i zaštiti od zračenja u EU-u izražavanjem mišljenja o projektima ulaganja u nuklearnu energiju i obavljanjem provjera nad uređajima država članica za stalno praćenje razine radioaktivnosti. Međutim, revizija je pokazala određena ograničenja koja mogu smanjiti dodanu vrijednost aktivnosti Komisije. Sud je utvrdio da Komisija ne raspolaže pouzdanim postupcima za pripremu mišljenja o ulaganjima u nuklearnu energiju (odlomci 60. – 65.) niti za provjeru uređaja država članica za praćenje radioaktivnosti (odlomci 66. – 73.). Nedostatak odobrenih metodologija Komisiji ostavlja visoku dozu diskrecije, što dovodi u pitanje cjelovitost, dosljednost i usklađenost tih aktivnosti.

3. preporuka – Potrebno je ažurirati postupke

Kako bi se zajamčio dosljedan i usklađen pristup provjeravanju uređaja za praćenje radioaktivnosti i pripremila mišljenja o nuklearnim ulaganjima, Komisija bi trebala utvrditi interne postupke kojima se jamči dosljedno obavljanje, dokumentiranje i preispitivanje rada.

Ciljni rok provedbe: 2022.

Ovo je izvješće usvojilo I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Joao Figueiredo, na sastanku održanom u Luxembourg 8. siječnja 2020.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Prilozi

Prilog I. – Provjere koje obavlja Komisija

Tablica 1. – Provjere prenošenja

	Direktiva o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu	Direktiva o nuklearnoj sigurnosti	Direktiva o osnovnim sigurnosnim standardima
Rok za prenošenje	23. kolovoza 2013.	15. kolovoza 2017.	6. veljače 2018.
Obavijesti dostavljene do roka ili prije pokretanja postupka zbog povrede obveze obavješćivanja	17	24	21
Završetak provjere nad državama članicama koje su obavijestile o svojim mjerama za prenošenje prije pokretanja postupka zbog povreda obveze obavješćivanja	studenj 2013.	lipanj 2018.	U tijeku ⁵²
Trajanje provjera nad državama članicama koje su obavijestile o svojim mjerama za prenošenja prije pokretanja postupka zbog povrede obveza (u mjesecima) – ciljna vrijednost: 6 mjeseci ⁵³	3	10	U tijeku
Broj država članica koje do obavljanja revizije nisu dostavile obavijest o potpunom prenošenju (srpanj 2019.)	0	1	8
Broj pokrenutih postupaka zbog povrede obveze obavješćivanja i obveze potpunog prenošenja	13	7	9
Vrijeme proteklo od službene opomene do obrazloženog mišljenja	24. – 29.	6. – 9.	8. – 10.
Ukupno trajanje postupaka zbog povrede obveze (u mjesecima)	50 ⁵⁴	U tijeku	U tijeku

⁵² Komisija očekuje da će dovršiti provjere u prvom tromjesečju 2020.; očekivano trajanje: 23/25 mjeseci.

⁵³ Komisija, Paket instrumenata za bolju regulativu, instrument br. 37.

⁵⁴ Trajanje najduljeg postupka zbog povrede obveza.

Tablica 2. – Provjere sukladnosti

	Direktiva o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu	Direktiva o nuklearnoj sigurnosti	Direktiva o osnovnim sigurnosnim standardima
Početak provjere	24. kolovoza 2013.	1. lipnja 2018.	Još nije započela
Završetak provjere	lipanj 2018.	U tijeku	Još nije započela
Trajanje provjere (u mjesecima) – ciljna vrijednost: 16/24 mjeseca ⁵⁵ .	57	U tijeku	Još nije započela
Broj provjera (= DČ) obavljenih u vrijeme revizije	28	14	Još nije započela
Broj pokrenutih postupaka zbog povrede obveze	15	0	Još nije započela
Broj postupaka zbog povrede obveza otvorenih u vrijeme revizije	13	0	Još nije započela

Tablica 3. – Nacionalni programi predviđeni Direktivom o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu

	Povreda obveze obavješćivanja	Neusklađenost
Početak provjere	23. kolovoza 2015.	23. kolovoza 2015.
Završetak provjere	studenj 2015.	svibanj 2018.
Ukupno trajanje provjere (u mjesecima)	3	33
Broj pokrenutih postupaka zbog povrede obveze	9	17
Broj postupaka zbog povrede obveza otvorenih u vrijeme revizije	1	17

⁵⁵ Komisija, Paket instrumenata za bolju regulativu, instrument br. 37.

Prilog II. — Primjeri nesukladnosti u prenošenju Direktive o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu

Direktiva o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu Članak	Zahtjev	Nesukladnost
5. stavak 1. točka (c)	Države članice moraju uspostaviti nacionalni okvir koji uključuje sustav odobrenja za djelatnosti i/ili objekte za gospodarenje istrošenim gorivom i radioaktivnim otpadom.	Sustav za izdavanje odobrenja koji su uspostavile neke države članice nije obuhvaćao sve aktivnosti povezane s gospodarenjem istrošenim gorivom ili radioaktivnim otpadom, kao što je zbrinjavanje otpada te odabir lokacije, projektiranje, izgradnja i zatvaranje objekata.
6. stavak 3.	Države članice jamče da se nadležnom regulatornom tijelu daju pravne ovlasti te da raspolaže ljudskim i financijskim resursima potrebnim za ispunjavanje svojih obveza iz Direktive o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu.	Neke države članice nisu dokazale da su njihovu regulatornom tijelu dodijeljeni resursi potrebni za ispunjavanje obveza iz Direktive o radioaktivnom otpadu i istrošenom gorivu.
7. stavak 3.	Države članice moraju jamčiti da zahtjevi za izdavanje odobrenja uključuju dokazivanje sigurnosti koje obuhvaća razvoj i djelovanje nuklearnih aktivnosti te razvoj, rad i stavljanje izvan pogona ili zatvaranje nuklearnih postrojenja, uključujući fazu nakon zatvaranja u slučaju postrojenja za zbrinjavanje otpada.	Neke države članice nisu uspjele zajamčiti da su zahtjevima za dokazivanje sigurnosti obuhvaćeni svi aspekti.
7. stavak 5.	Nacionalnim okvirima propisuje se da nositelji odobrenja moraju zajamčiti odgovarajuće financijske i ljudske resurse.	Neke države članice nisu ni na koji način navele odgovarajuće ljudske resurse.
8.	Nacionalnim okvirima se propisuje da sve strane moraju uspostaviti programe za izobrazbu i obuku svoga osoblja, kao i za istraživačke i razvojne djelatnosti koje pokrivaju potrebe nacionalnog programa.	Neke države članice nisu uspjele zajamčiti da su sve strane, uključujući proizvođače, nositelje odobrenja, nadležna regulatorna tijela i druga tijela, bile obvezne organizirati obrazovanje i osposobljavanje svojeg osoblja. U mjerama za prenošenje direktiva u nacionalno zakonodavstvo nekih država članica ni na koji se način ne spominju aktivnosti istraživanja i razvoja.

Pojmovnik

Dodana vrijednost: vrijednost koja proizlazi iz intervencije EU-a i koja se ostvaruje povrh vrijednosti koja bi se ostvarila samostalnim djelovanjem države članice.

Dugotrajni rad: rad nuklearne elektrane nakon isteka roka utvrđenog u odobrenju, standardima ili propisima, pod uvjetom da elektrana i dalje ispunjava zahtjeve za izdavanje odobrenja.

Ionizirajuće zračenje: energija koja se prenosi u obliku čestica ili elektromagnetskih valova, koja može izravno ili neizravno proizvoditi ione, tj. atome ili molekule s električnim nabojem.

Istrošeno gorivo: nuklearno gorivo koje je uklonjeno iz reaktorske jezgre nakon ozračivanja. Može se preraditi ili odložiti ako se smatra radioaktivnim otpadom.

Mišljenja Komisije: mišljenja Komisije o projektima ulaganja u nuklearnu energiju u skladu s postupkom utvrđenim u člancima 41. – 44. Ugovora o Euratomu.

Nesreća: svaki nenamjeren događaj koji ima ili bi mogao prouzročiti znatne posljedice u pogledu radioaktivnosti ili nuklearne sigurnosti.

Nezgodna: svaki nenamjeren događaj čije posljedice ili moguće posljedice nisu zanemarive sa stajališta zaštite od zračenja ili nuklearne sigurnosti

Nuklearan: povezan s energijom koja se otpušta nuklearnom fisijom ili fuzijom ili koji se koristi takvom energijom.

Nuklearno postrojenje: nuklearna elektrana, postrojenje za obogaćivanje, postrojenje za proizvodnju nuklearnog goriva, postrojenje za preradu, istraživački reaktor, skladište istrošenog goriva i skladišta za radioaktivni otpad koja se nalaze na istoj lokaciji.

Odgovor na izvanredni događaj: provedba mjera za ublažavanje posljedica izvanrednog događaja.

Odobrenje: svaki pravni dokument kojim se odobrava provedba određenih djelatnosti povezanih s gospodarenjem istrošenim gorivom ili radioaktivnim otpadom, ili kojim se dodjeljuje odgovornost za odabir lokacije, projektiranje, izgradnju, stavljanje u pogon, rad, stavljanje izvan pogona ili zatvaranje postrojenja za gospodarenje istrošenim gorivom ili nuklearnog postrojenja.

Opasnost (ili izvanredni događaj): izvanredni događaj povezan sa zračenjem ili nuklearnom energijom u kojem je nužno poduzeti hitne mjere kako bi se izbjegle ili ublažile ozbiljne štetne posljedice.

Ozračivanje: izloženost zračenju.

Poduzeće: fizička ili pravna osoba koja je u skladu s nacionalnim pravom odgovorna za izvor zračenja ili za obavljanje djelatnosti kojom se može povećati izloženost pojedinaca zračenju iz izvora zračenja.

Postupak „EU pilot“: neformalni dijalog između Komisije i određene države članice o mogućoj neusklađenosti s pravom EU-a prije pokretanja službenog postupka zbog povrede obveza.

Pripravnost na izvanredni događaj: spremnost na poduzimanje mjera kojima će se ublažiti posljedice izvanrednog događaja.

Radioaktivnost: fenomen u kojem se atomi spontano nasumično raspadaju, što je obično popraćeno otpuštanjem zračenja.

Testiranje otpornosti: procjene rizika i sigurnosti provedene na svim nuklearnim elektranama u EU-u radi mjerenja njihove sposobnosti da izdrže opasnosti kao što su potresi, poplave, teroristički napadi i sudari zrakoplova.

Pokrate i skraćeni nazivi

ECURIE: sustav Europske zajednice za hitnu razmjenu informacija u slučaju radiološke opasnosti

ENSREG: Skupina europskih regulatora za nuklearnu sigurnost

EURDEP: Europska platforma za razmjenu radioloških podataka

IAEA: Međunarodna agencija za atomsku energiju

JRC: Zajednički istraživački centar

NEA: Agencija za nuklearnu energiju

Sud EU-a: Sud Europske unije

UFEU: Ugovor o funkcioniranju Europske unije

USIE: Jedinstveni sustav za razmjenu informacija u slučaju nezgoda i opasnosti

WANO: Svjetska udruga nuklearnih operatera

WENRA: Udruženje zapadnoeuropskih regulatora nuklearnih elektrana

**ODGOVORI KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA
„KOMISIJA DOPRINOSI NUKLEARNOJ SIGURNOSTI U EU-U, ALI POTREBNA SU ODREĐENA
POBOLJŠANJA”**

SAŽETAK

I. Nuklearna sigurnost prioritet je Europske komisije. Postizanje najviše razine sigurnosti i ustrajanje na stalnom poboljšanju načela su na kojima se temelji pristup EU-a nuklearnoj sigurnosti, čiji su ciljevi zaštita osoba, kontrola opasnosti, sprečavanje i odgovaranje na hitne situacije te ublažavanje eventualnih štetnih posljedica.

U tu je svrhu EU uspostavio napredan, pravno obvezujući i izvršiv pravni okvir za nuklearnu sigurnost, zaštitu od zračenja, pripravnost i odgovor na izvanredne situacije te gospodarenje radioaktivnim otpadom i istrošenim gorivom. Taj se okvir temelji na globalnim načelima međunarodnih konvencija te je unaprijeđen na temelju iskustava stečenih nakon nuklearne nesreće u Fukushimi i najnovijih znanstvenih dostignuća.

IV. U skladu s Ugovorima Europska komisija u pravilu ima pravo inicijative za predlaganje novih propisa EU-a/Euratomu. Međutim, ona ne donosi predložene propise; to je u nadležnosti dviju institucija za donošenje odluka, tj. Europskog parlamenta i/ili Vijeća.

IX. Vidjeti odgovore Komisije na točke 63. i 72.

OPAŽANJA

25. Komisija nastoji provesti provjere sukladnosti u okviru referentnog roka od 16 do 24 mjeseca. To nije zakonski rok, a računa se od datuma obavijesti o nacionalnim mjerama za prenošenje. Provjera stoga zaista ovisi o obavijesti država članica o tim mjerama.

Komisija se slaže s izjavom Europskog revizorskog suda i napominje da bi se kašnjenje moglo objasniti činjenicom da su države članice nacionalni program za gospodarenje istrošenim gorivom i radioaktivnim otpadom prvi put morale donijeti do 23. kolovoza 2015.

38. U skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (h) Odluke Vijeća 87/600/Euratom obavještanje javnosti u izvanrednim slučajevima u nadležnosti je država članica. Međutim, u okviru vježbi u sustavu ECURIE službe Komisije pripremaju priopćenja za medije i dostavljaju ih glasnogovorniku Komisije.

Kad je riječ o osposobljavanju nacionalnih stručnjaka, Komisija organizira osposobljavanje o ECURIE-u i EURDEP-u za nacionalna nadležna tijela kad god je to potrebno, osobito kad se u sustav uvode promjene. O potrebi za takvim programima osposobljavanja raspravlja se i dogovara na sastancima nadležnih tijela za ECURIE.

63. Kad je riječ o mišljenjima o ulagačkim projektima u području nuklearne energije, Komisija je dosad primjenjivala unutarnje postupke koji se temelje na tekstu Ugovora o Euratomu i postojećih uredba na snazi, odnosno Uredbe Vijeća (Euratom) br. 2587/1999 od 2. prosinca 1999. o određivanju ulagačkih projekata koje treba dostaviti Komisiji u skladu s člankom 41. Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju (SL L 315, 9.12.1999., str. 1.–3.) i Uredbe Komisije (EZ) br. 1209/2000 od 8. lipnja 2000. o određivanju načinâ ispitivanja dostavljanja propisanih člankom 41. Ugovora o Euratomu (SL L 138, 9.6.2000., str. 12.–14.).

64. U slučaju koji Europski revizorski sud opisuje u ovoj točki riječ je bila o dobrovoljnoj obavijesti (tj. projektu u kojem je iznos ulaganja bio manji od praga utvrđenog pravnim okvirom) obuhvaćenoj člankom 1. stavkom 4. Uredbe Vijeća 2587/1999.

72. Provjere se temelje na Komunikaciji pod nazivom Provjera objekata za praćenje radioaktivnosti u okolišu u skladu s člankom 35. Ugovora o Euratomu – Praktične mjere za obavljanje posjeta radi provjere u državama članicama (SL C 155, 4.7.2006., str. 2.–5.), stručnom znanju tima za provjeru i usporedbi s mjerama u drugim državama članicama.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

74. U skladu s Ugovorima Europska komisija u pravilu ima pravo inicijative za predlaganje novih propisa EU-a/Euratoma. Međutim, ona ne donosi predložene propise; to je u nadležnosti dviju institucija za donošenje odluka, tj. Europskog parlamenta i/ili Vijeća.

1. preporuka – Ažurirati pristup praćenju prenošenja direktiva Euratoma u nacionalno zakonodavstvo

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija pristaje utvrditi potrebne smjernice za procjenu rizika pri prenošenju budućih direktiva Euratoma. Smjernice će se donijeti internom odlukom nadležne službe Komisije. Procjena rizika obuhvatit će ključna područja tih direktiva te potrebu za izradom detaljnijih unutarnjih smjernica za tumačenje i/ili strategije za pružanje potpore osoblju Komisije u provedbi provjera usklađenosti.

2. preporuka – Ažuriranje zakonodavnog okvira

Komisija prihvaća preporuku.

80. Vidjeti odgovore Komisije na točke 63. i 72.

3. preporuka – Potrebno je ažurirati postupke

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija je spremna odlukom nadležne službe Komisije utvrditi odgovarajuće unutarnje postupke za osiguravanje dosljednog obavljanja, dokumentiranja i preispitivanja provjera objekata za praćenje radioaktivnosti.

Kronologija

Događaj	Datum
Donošenje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	12.12.2018.
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu revizije)	21.11.2019.
Usvajanje završnog izvješća nakon raspravnog postupka	8.1.2020.
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta revizije) na svim jezicima	4.2.2020

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2020.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja provodi se na temelju [Odluke Europskog revizorskog suda br. 6. – 201.9](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To znači da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku dokumenata. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje privatne pojedince čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, dužni ste zatražiti dodatno dopuštenje. Ako dobijete dopuštenje, njime se poništava prethodno opisano opće dopuštenje te je potrebno navesti sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje ste po potrebi dužni zatražiti izravno od nositelja autorskih prava:

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja te nemate dozvolu za njihovu uporabu.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite privatnosti i autorskih prava.

Uporaba logotipa Europskog revizorskog suda

Logotip Europskog revizorskog suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Europskog revizorskog suda.

PDF	ISBN: 978-92-847-4321-6	ISSN: 2315-2230	doi: 10.2865/001368	QJ-AB-20-002-HR-N
HTML	ISBN: 978-92-847-4299-8	ISSN: 2315-2230	doi: 10.2865/556402	QJ-AB-20-002-HR-Q

Primarnu odgovornost za nuklearnu sigurnost snose nositelji dozvola za nuklearna postrojenja i relevantna nacionalna tijela. Posebne zadaće Komisije u tom području sastoje se od izrade pravnog okvira Euratoma i nadgledanja njegova prenošenja u nacionalno zakonodavstvo država članica, provjere uređaja za praćenje radioaktivnosti u državama članicama i provjere usklađenosti ulaganja u nuklearnu energiju s Ugovorom o Euratomu.

Sud je zaključio da je Komisija, općenito gledajući, dobro obavljala te zadaće te da je doprinijela nuklearnoj sigurnosti u EU-u. Preporuke Suda usmjerene su na ulogu Komisije u praćenju prenošenja direktiva o Euratomu u nacionalno zakonodavstvo, okvir na temelju kojeg ona izražava svoja mišljenja o ulaganjima u nuklearnu energiju i pristup koji primjenjuje pri pripremi mišljenja i provedbi provjera u uređajima za praćenje razine radioaktivnosti.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors