

PRZYKŁADY UTRUDNIENÍ PROCESU INWESTYCYJNEGO POWODOWANYCH PRZEZ OBECNIE OBOWIĄZUJĄCE PRZEPISY

Zestaw ustaw i rozporządzeń dotyczących energetyki jądrowej wprowadzonych w Polsce w związku z Polskim Programem Energetyki Jądrowej (PPEJ) zapewnia wysoki stopień bezpieczeństwa i ochrony radiologicznej, ale widać w nim skutki nadmiernego dążenia do przekazania ogółowi ludności praw decyzji w sprawach, które z natury rzeczy powinny być rozstrzygane przez ekspertów. Powoduje to niepotrzebne powtarzanie procesu konsultacji społecznych, przedłużanie czasu na ekspertyzy lub wręcz powtarzanie ekspertyz różnych urzędów opiniujących te same zagadnienia, a także powierzanie głosowaniu sejmików decyzji, które powinny być podejmowane przez kompetentne urzędy państwowe. Ilość różnych zezwoleń, pozwoleń i decyzji urzędowych i związanych konsultacji jest nadmierna, przy czym wiele z nich jest współzależnych, co stwarza ryzyko przedłużania i blokowania procesów przygotowania inwestycji i realizacji elektrowni jądrowej. W szczególności zbędnym elementem wydaje się być tzw. „decyzja zasadnicza”, a istotnego uproszczenia wymaga także proces zatwierdzania lokalizacji. Są też w rozporządzeniach niekonsekwencje i błędy, utrudniające realizację procesu inwestycyjnego. Kilka przykładów podano poniżej.

KWESTIA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Obecny system wymaga powtarzania konsultacji krajowych i transgranicznych powodującego niepotrzebne opóźnienia. Wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji wymaga uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia (decyzji środowiskowej). Natomiast warunkiem uzyskania decyzji środowiskowej jest opracowanie raportu z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (raport OOS), który jest konsultowany w kraju (konsultacje z urzędami i konsultacje społeczne) i zagranicą. Następnie po wybraniu typu reaktora potrzebna będzie opracowanie zaktualizowanego raportu OOS i ponowne przeprowadzenie konsultacji.

W całym procesie konsultacje społeczne przeprowadzane będą łącznie cztery razy:

1. Przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (GDOŚ)
2. Przed wydaniem decyzji o zezwoleniu na budowę (PAA)
3. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na prace przygotowawcze (Wojewoda, jeżeli GDOŚ nałoży obowiązek przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko)
4. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (Wojewoda)

W każdym z ww. przypadków na przeprowadzenie konsultacji przewidziano 21 dni.

Jak już wspomniano, w planach jest poprawka do ustawy OOS. Jednym z jej postulatów jest wydłużenie czasu konsultacji do 30 dni. Tak czy inaczej, czas przeprowadzania konsultacji jest jednak dość krótki w porównaniu z czasem koniecznym na rozpatrzenie zgłoszonych uwag. Konsultacje krajowe i zagraniczne polskiego programu energetyki jądrowej trwały ponad 2 lata!). Biorąc pod uwagę, że konsultacje występują w momentach krytycznych (np. przed wydaniem pozwolenia na budowę), ich rozpatrywanie może znacząco opóźnić całe przedsięwzięcie.

Konsultacje te można i trzeba ograniczyć do dwukrotnych, mianowicie:

1. Przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (GDOŚ).
2. Przed wydaniem decyzji o zezwoleniu na budowę (PAA).

Nie ma sensu prowadzenie konsultacji przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na prace przygotowawcze (Wojewoda, jeżeli GDOŚ nałoży obowiązek przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko), ani przed „4. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (Wojewoda)”, bo wszelkie problemy bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej (które są istotą sporów w konsultacjach społecznych) są już w tej fazie rozstrzygnięte przez decyzję o zezwoleniu na budowę wydaną przez PAA. Nie chodzi o skrócenie czasu przeznaczanego dla PAA na analizy dokumentów bezpieczeństwa, ale o wyeliminowanie powtarzających się analiz i konsultacji, które nie wnoszą nic nowego, a zabierają czas i powodują wzrost kosztów.

KWESTIA WYKORZYSTANIA OGÓLNEJ OPINII PREZESA PAA

W obecnie obowiązujących przepisach wprowadzony został obowiązkowy mechanizm konsultacji inwestora z urzędem treści planowanego wniosku o uzyskanie zezwolenia na budowę. Jest nim tzw. *Ogólna Opinia Prezesa PAA w sprawie planowanych rozwiązań organizacyjno technicznych*¹. Przepis art. 39b Prawo atomowego jest wprawdzie sformułowany jako fakultatywny, lecz przepis art. 23 pkt 2 ustawy inwestycyjnej zobowiązuje inwestora do uzyskania takiej opinii gdyż jest ona wymagana dla uzyskania decyzji zasadniczej. Na wydanie ogólnej opinii Prezes PAA ma 9 miesięcy.

Skoro uzyskanie „ogólnej opinii” jest wymagane to logiczne wydaje się jej wykorzystanie dla usprawnienia i przyspieszenia postępowania związanego z udzieleniem przez Prezesa PAA zezwolenia na budowę elektrowni jądrowej. Po przeprowadzenia przez Dozór Jądrowy wstępnych ocen bezpieczeństwa technologii elektrowni jądrowych zakwalifikowanych przez inwestora, obejmujących ocenę wypełnienia podstawowych wymagań i kryteriów bezpieczeństwa oraz kluczowe elementy rozwiązań projektowych, wydaje się możliwe istotne skrócenie oceny dokumentacji bezpieczeństwa dołączonej do wniosku o zezwolenie na budowę (na co Prezes PAA – zgodnie z Prawem atomowym – ma 24 miesiące). Jeżeli „ogólna opinia” była pozytywna, to po co analizować ten same zagadnienia ponownie?

Być może zatem należałoby jednoznacznie przededefiniować „ogólną opinię” w taki sposób, by stanowiła ona okazję do zapoznania się dozoru jądrowego z typami reaktorów proponowanych do wykorzystania w programie jądrowym. Wszyscy potencjalni dostawcy technologii proponują Polsce rozwiązania typowe (EPR, AP1000, ABWR, ESBWR, APR, EC6) i wprowadzenie opinii na temat rozwiązania typowego pozwoliłoby:

- skrócić postępowanie związane z zezwoleniem na budowę i przesunąć do przodu moment uzyskania decyzji zasadniczej (jeśli miałyby ona w ogóle pozostać);
- uniknąć niespodzianek na etapie zezwolenia na budowę.

Przedmiotem „ogólnej opinii” (jej nazwę i zapewne termin wydania należałoby wówczas zmienić) mógłby wówczas być jedynie standardowy projekt EJ, zaś ocenie podlegałyby spełnienie wymagań i kryteriów bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej oraz kluczowe elementy rozwiązań projektowych części jądrowej, bez wskazania lokalizacji i konkretnych rozwiązań po stronie „konwencjonalnej”. Wydanie „Nowej ogólnej opinii” mogłoby więc wówczas nastąpić jeszcze przed zakończeniem postępowania zintegrowanego. Do sporządzania wniosku o jej wydanie można by zatem przystąpić, we współpracy z dostawcami technologii, w zasadzie natychmiast. Wynik oceny mógłby zostać uwzględniony także w SIWZ. Konieczna byłaby także adaptacja Prawa Atomowego.

¹ art. 39b Prawa atomowego i art. 23 pkt 2 ustawy inwestycyjnej

Aby uświadomić czytelnikowi skalę zagadnienia, należy wskazać, że w Wielkiej Brytanii pełne postępowanie (obejmujące też szczegółowe rozwiązania techniczne) zakończone wydaniem przez Dozór Jądrowy (ONR) dokumentu akceptującego rozwiązanie projektowe typowego reaktora EPR zajęło 4 lata. Nawet jeżeli opierać się na wykonanych już przez inne dozory pracach, to tak czy inaczej ilość niezbędnej pracy jest znacząca i należy do niej przystąpić jak najszybciej.

SPECJALISTYCZNA OPINIA

Prawo budowlane² nakłada na inwestora obowiązek uzyskania tzw. specjalistycznej opinii wydanej przez organ wskazany przez „właściwego ministra” przed wystąpieniem z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę. Zezwolenie na budowę wydane przez prezesa PAA powinno zaspokajać wymóg uzyskania „specjalistycznej opinii” i wskazane byłoby wprowadzenie takiego wyjątku w ustawie prawo budowlane bądź ustawie inwestycyjnej.

Dodatkowa analiza projektu, wykonana przez jakiś dodatkowy organ, byłaby bowiem:

- Niecelowa (skoro już raz została wykonana przez PAA),
- Prawdopodobnie nierzetelna (PAA ma na wydanie swojego zezwolenia 24 miesiące i będzie musiała zaangażować do tego znaczną grupę ludzi. Istnieje duża wątpliwość, czy alternatywny organ wydający „specjalistyczną opinię”, będzie dysponował podobnymi zasobami i czasem)
- Czasochłonna (jeżeli miałyby zostać wydana po rzetelnej analizie projektu).

KWESTIA OBSZARU OGRANICZONEGO UŻYTKOWANIA

W myśl obecnych przepisów³ obszar ograniczonego użytkowania (OOU) wokół elektrowni jądrowej tworzy sejmik wojewódzki, po otrzymaniu pozytywnej opinii Prezesa PAA⁴. Utworzenie OOU to jest terenu, na którym nie można budować obiektów mogących przyczynić się do zwiększenia zagrożenia w przypadku awarii, jest niezbędne przed uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie już zbudowanej elektrowni jądrowej⁵. Jest to jedyne miejsce w całym procesie, gdzie zaangażowany jest samorząd na szczeblu wojewódzkim.

Takie postawienie zagadnienia grozi poważnymi komplikacjami przed uruchomieniem już zbudowanej elektrowni. W związku z tym, wskazane byłoby wyeliminowanie sejmiku z całego procesu i ustalenie rozmiarów OOU w drodze decyzji wojewody.

Historia zna co najmniej dwa przypadki, gdzie pozostawienie takich decyzji na zbyt późny etap spowodowało porzucenie już gotowych elektrowni i olbrzymie straty. Pierwszym jest EJ Zwentendorf w Austrii, której nie uruchomiono na skutek wyników ogólnokrajowego referendum o energetyce jądrowej. Praktycznie gotowa elektrownia stoi nieczynna do dziś, służąc jedynie jako źródło części zamiennych i ośrodek szkoleniowy. Drugim przypadkiem jest EJ Shoreham w USA (stan Nowy Jork), gdzie odmowa zatwierdzenia planów awaryjnych przez władze powiatu Suffolk i stanu Nowy Jork spowodowała zarzucenie już gotowego projektu (do elektrowni w międzyczasie załadowano już paliwo i rozpoczęto testy na małej mocy). Elektrownię następnie częściowo zdemontowano, sprzedając części do innych elektrowni w USA. Budynek elektrowni, nieużywany, stoi do dziś.⁶

² art. 33 ust. 2 ustawy prawo budowlane,

³ art. 135 ust. 2 ustawy prawo ochrony środowiska,

⁴ art. 36f ust. 4 ustawy prawo atomowe,

⁵ art. 135 ust. 4 ustawy prawo ochrony środowiska,

⁶ <http://www.scoutingny.com/scouting-a-decommissioned-nuclear-power-plant/>

Byłoby wielkim błędem, gdyby przyjęty dla PEJ proces uzgodnień i decyzji mógł pozwolić na taki właśnie scenariusz, przynoszący straty liczone w dziesiątkach miliardów złotych.

Odrębną kwestią jest precyzyjność zapisów ustawy prawo atomowe, która definiuje wymogi na jego temat w sposób zupełnie nieprecyzyjny, mówiąc o konieczności uwzględnienia „najbardziej niekorzystnych warunków meteorologicznych”⁷. Kwestie meteorologiczne są przy szacowaniu dawek kwestią najbardziej istotną. Z tego względu zupełna niejasność co do tego, jak zdefiniować „najbardziej niekorzystne” warunki meteorologiczne może mieć istotny wpływ na problemy przy określaniu granic rozmiarów obszaru ograniczonego użytkowania. Przepisy USA określają warunki meteorologiczne, dla których wykonuje się oceny, inaczej niż przepisy we Francji lub w Wielkiej Brytanii, a w żadnym z tych krajów nie są to najbardziej niekorzystne warunki meteorologiczne.

KWESTIA ZEZWOLENIA NA ROZRUCH I EKSPLOATACJĘ ELEKTROWNI JĄDROWEJ

Nie jest jasne na jaki moment realizacji jądrowego bloku energetycznego wymagane jest zezwolenie na rozruch. Nie zostało to bowiem określone w ustawie Prawo atomowe, natomiast zapisy znowelizowanego „rozporządzenia o dokumentach”⁸ sugerują, że zezwolenie takie wymagane będzie już na etapie prób na zimno opisanych w §27 pkt 1 lit. n „rozporządzenia eksploatacyjnego”⁹. Byłoby to niezgodne z powszechną światową praktyką. Zezwolenie na rozruch powinno dotyczyć fazy rozruchu od chwili dostawy paliwa i obejmować prace począwszy od rozpoczęcia załadunku paliwa jądrowego do reaktora. Od tego momentu bowiem obowiązywać musi pełen reżim eksploatacyjny, zaś właściciel EJ przejmuje już od generalnego wykonawcy bezpośrednią odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologiczną. Próby systemów na zimno i na gorąco (bez grzania jądrowego) powinny być objęte programem prób odbiorczych bloku, realizowanym stopniowo w ramach zezwolenia na budowę. Na dodatek do wniosku o zezwolenie na rozruch wymaga się m.in. dołączenia pozwolenia na użytkowanie obiektu wydawanego na podstawie Prawa budowlanego (patrz „rozporządzenie o dokumentach”), które nie może być wydane przed zakończeniem kompleksowych prób bloku.

Natomiast wniosek o zezwolenie na eksploatację można złożyć do PAA dopiero wtedy, gdy towarzyszą mu wszystkie dokumenty z rozruchu, zatwierdzone przez Prezesa PAA – w szczególności „raport z rozruchu”, który może być zamknięty dopiero po zakończeniu rozruchu (ostatnim etapem rozruchu jest ruch próbny na pełnej mocy). Oznaczałoby to czekanie co najmniej 6 miesięcy na zezwolenie na eksploatację w sytuacji, gdy blok jest po pełnym rozruchu, gotowy do pracy i stający beczynnym (gdyż wniosek o zezwolenie trzeba złożyć z 6-miesięcznym wyprzedzeniem).

Według obecnych przepisów, kolejne zezwolenia i zatwierdzenia wydawane są przez prezesa PAA szeregowo, a czasy potrzebne na każdorazowe rozpatrzenie wniosku wydłużają czas od chwili rozpoczęcia budowy do rozpoczęcia eksploatacji elektrowni w sieci elektroenergetycznej. I tak, po ukończeniu budowy EJ konieczne jest uzyskanie następujących decyzji prezesa PAA:

⁷ art. 36f ust. 3 pkt 2 ustawy prawo atomowe

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie działalności związanej z narażeniem na działanie promieniowania jonizującego albo przy zgłoszeniu wykonywania tej działalności (Dz. U. z 2015 r., poz. 1355).

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2013 r. w sprawie wymagań dla rozruchu i eksploatacji obiektów jądrowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 281).

- Zezwolenie na rozruch, które stanowi swego rodzaju „zatwierdzenie” wykonanej budowy elektrowni (termin: 9 m-cy¹⁰)
- Zatwierdzenie raportu z rozruchu (brak terminu w Prawie Atomowym, z KPA wynikałyby 2 miesiące, ale jest to mało realistyczne, biorąc pod uwagę czynnik opisany poniżej)¹¹
- Zezwolenie na eksploatację (6 miesięcy¹²).

Każda z ww. decyzji jest odrębną decyzją administracyjną, zajmującą kilka miesięcy i wymagającą na dodatek uwzględnienia opinii Rady ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Radiologicznej (dalej zwanej „Radą ds. BJOR”)¹³. Wydanie tychże opinii prawdopodobnie wydłuży jeszcze terminy zapisane w Prawie Atomowym¹⁴. W rezultacie, gdyby stosowano przepisy zgodnie z literą prawa, to od chwili ukończenia budowy do oddania elektrowni do eksploatacji, mogłoby minąć nawet około dwóch lat.

W związku z powyższym, celowe byłoby zredukowanie liczby decyzji, tak jak zrobiono to w USA, poprzez wydawanie jednego zezwolenia na budowę, rozruch i eksploatację, przy czym inwestor miałby obowiązek udowodnienia, że warunki zezwolenia na budowę zostały dotrzymane zanim przystąpi do rozruchu i analogicznie musiałby przedłożyć wyniki rozruchu przed rozpoczęciem eksploatacji. To zapewniłoby utrzymanie kontroli dozoru jądrowego nad procesem budowy, rozruchu i eksploatacji, natomiast w miejsce wielokrotnego procesu konsultacji społecznych stawiałoby jednokrotny proces, w którym społeczeństwo decyduje się na budowę EJ lub odrzuca tę perspektywę. Techniczne szczegóły przebiegu budowy i rozruchu byłyby wtedy sprawdzane przez fachowców, inspektorów dozoru jądrowego i dozoru technicznego, ale nie byłyby przyjmowane na drodze głosowania w sejmiku. Skróciłoby to proces oddawania już zbudowanej elektrowni do użytku i dawałoby inwestorowi gwarancję, że jeśli wybuduje elektrownie zgodnie z zezwoleniem na budowę, to będzie mógł ją uruchomić i eksploatować.

Inną bardzo ważną kwestią, która ma istotną wpływ na przedłużenie harmonogramu realizacji EJ jest sztywny wymóg skompletowania pełnego kompletu wymaganej dokumentacji i dokumentów na moment składania każdego wniosku o zezwolenie Prezesa PAA. Spełnienie tego wymogu jest bardzo trudne i znacząco odwleka w czasie możliwość złożenia wniosku wraz z pełnym kompletem wymaganej dokumentacji i dokumentów. W ramach nowelizacji Prawa atomowego należałoby uelastyczyć procedury licencjonowania tak, aby dopuścić możliwość uzupełniania dokumentacji i dokumentów po złożeniu wniosku o zezwolenie.

¹⁰ Tamże, art. 39a pkt 2

¹¹ Tamże, art. 37b

¹² Tamże, art. 39a pkt 3

¹³ Tamże, art. 39f

¹⁴ KPA, art. 35 par. 5