

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady ustanawiającej podstawowe normy bezpieczeństwa w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia na działanie promieniowania jonizującego

COM(2011) 593 final – 2011/0254 (NLE)

(2012/C 143/22)

Sprawozdawca: **Richard ADAMS**

Dnia 28 września 2011 r. Komisja, działając na podstawie art. 31 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady ustanawiającej podstawowe normy bezpieczeństwa w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia na działanie promieniowania jonizującego

COM(2011) 593 final – 2011/0254 (NLE).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 lutego 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 118 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wnioski

1.1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje ten wniosek, w którym dla określenia, poszerzenia i spełnienia potrzeb w zakresie ochrony zdrowia ludzkiego i ochrony środowiska wykorzystano wyniki najnowszych badań dotyczących zagrożeń związanych z promieniowaniem jonizującym.

1.1.2 W szczególności duże praktyczne i pozytywne znaczenie operacyjne ma przedstawienie konsekwentnego, spójnego i ujednoczonego podejścia do bezpieczeństwa poprzez połączenie pięciu istniejących dyrektyw.

1.2 Zalecenia

1.2.1 Komitet stwierdza, że być może po transpozycji do prawa krajowego państwom członkowskim będą postawione dodatkowe wymagania. Uważamy, że jeśli chcemy być w zgodzie z literą i duchem tego prawodawstwa, szczególnie ważne jest udostępnienie odpowiednich środków właściwym władzom odpowiedzialnym za wdrażanie prawa na szczeblu krajowym. Jest to szczególnie istotne przy kształtowaniu odpowiedniego podejścia poprzez wszechstronne kształcenie i szkolenia.

1.2.2 Komitet w pełni popiera podejście rozszerzające zakres ochrony na środowisko naturalne i zaleca przyjęcie zapisów rozdziału IX (z odpowiednim uwzględnieniem kryteriów i wytycznych do ich stosowania) Międzynarodowej Komisji Ochrony Radiologicznej (ICRP), które mają być wkrótce przyjęte, gdy tylko zostaną one formalnie przedstawione.

1.2.3 Komitet docenia gruntowną pracę nad wnioskiem przeprowadzoną przez wszystkie zaangażowane organy i zaleca jak najszybsze jego przyjęcie.

2. Kontekst przedłożonej dyrektywy

2.1 Promieniowanie jonizujące jest wszechobecne w środowisku naturalnym. Wszystkie organizmy na naszej planecie są

narażone na naturalne promieniowanie. Pochodzi ono z materiałów promieniotwórczych występujących naturalnie w skałach, glebach, żywności i powietrzu. Ponieważ istnieją różne rodzaje skał, różny jest również poziom promieniowania i ilość substancji radioaktywnych (radonu) pochodzących z gleby, tak więc stopień narażenia zależy od lokalizacji. Pewien wpływ wywiera również promieniowanie kosmiczne. Promienie kosmiczne silniej oddziałują na większych wysokościach i w wyższych szerokościach geograficznych, więc załoga samolotów oraz często podróżujący pasażerowie są bardziej narażeni na ich działanie. Wszyscy jesteśmy również narażeni na promieniowanie wynikające z działalności człowieka. Największe znaczenie ma tu promieniowanie jonizujące związane z badaniami medycznymi. Istnieją również źródła promieniowania wynikające z praktyk przemysłowych w miejscu pracy, np. z radiograficznej oceny złączy spawanych. Ludność jest również narażona na emisje promieniotwórcze z reaktorów energii jądrowej. W środowisku pozostają także ślady promieniotwórczości związane z testowaniem broni nuklearnej i z wojskowego zastosowania pocisków zawierających zubożony uran.

2.2 Promieniowanie ma wiele praktycznych zastosowań w medycynie, badaniach, budownictwie i innych dziedzinach. Zagrożenie związane z promieniowaniem wynika z faktu, że dzięki niemu żywe cząsteczki mogą ulec jonizacji, co powoduje zmiany biochemiczne. Jeśli w żywej cząsteczce zajdą wystarczające zmiany, może ona umrzeć bądź może ulec nieodwracalnej zmianie jej informacja genetyczna (DNA). Możliwość ta spowodowała wczesne przyjęcie krajowych środków ochronnych i regulacyjnych, jeszcze przed poznaniem dokładnego mechanizmu zachodzenia niekorzystnych zmian i opracowanie od początku w traktacie Euratom wspólnych środków dla całej Unii Europejskiej.

2.3 Przy określaniu odpowiednich środków ochronnych w prawodawstwie europejskim kierowano się zawsze zaleceniami Międzynarodowej Komisji Ochrony Radiologicznej (ICRP). W 2007 r. organ ten wydał nowe, szczegółowe

wytyczne na temat potrzeb w zakresie ochrony przed promieniowaniem, które uwzględniają rozwój sytuacji w ciągu ostatnich 20 lat. Należy tu wymienić rozpowszechnienie źródeł promieniowania wynikających z działalności człowieka oraz trwające badania nad skutkami oddziaływania źródeł naturalnych, takich jak gaz radon. Celem dyrektywy jest zaproponowanie, w oparciu o obecny stan wiedzy naukowej, wysokiego poziomu ochrony pracowników, pacjentów i ogółu społeczeństwa przed niekorzystnymi skutkami zdrowotnymi promieniowania jonizującego. Dyrektywa ta dotyka również nowych obszarów, takich jak ochrona środowiska.

2.4 Jest to bardzo obszerny dokument zawierający 110 artykułów, które, wraz z 16 załącznikami, zajmują ponad 100 stron tekstu. Stanowi on faktycznie przekształcenie i konsolidację pięciu istniejących dyrektyw⁽¹⁾ w jedną dyrektywę i wprowadza wiążące wymogi w zakresie ochrony przed radonem wewnątrz pomieszczeń oraz wykorzystywania materiałów budowlanych, ocenę wpływu odprowadzania promieniotwórczych uwolnień z obiektów jądrowych na środowisko i zapisy dotyczące ochrony przed znacznymi szkodami dla środowiska w razie wypadku.

2.5 Podsumowując, dyrektywa ta zapewni europejskim obywatelom większą ochronę przed promieniowaniem jonizującym. W szczególności należy tu wymienić:

- skuteczniejsze kampanie i środki dodatkowe chroniące przed narażeniem na radon wewnątrz pomieszczeń,
- lepszą ochronę pracowników zatrudnionych w przemyśle przetwarzającym naturalnie występujące materiały radioaktywne,
- wyższy poziom ochrony w procedurach medycznych wykorzystujących promieniowanie jonizujące oraz kontrolę liczby przypadków narażenia na promieniowanie,
- lepszą ochronę i większą mobilność specjalistów przemysłu jądrowego pracujących w kilku miejscach.

2.6 Wymogi regulacyjne w państwach UE zostaną zharmonizowane i dostosowane do standardów międzynarodowych. W związku ze szczególnym naciskiem na bezpieczeństwo

jądrowe na skutek katastrofy w Fukushima we wniosku proponuje się ambitniejsze wymogi dotyczące postępowania w sytuacjach narażenia wyjątkowego.

2.7 Dyrektywa stanowi uzupełnienie do dyrektywy w sprawie substancji promieniotwórczych w wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi, w sprawie której Komitet niedawno przyjął opinię⁽²⁾.

2.8 Międzynarodowe podstawowe normy bezpieczeństwa, zatwierdzone przez Międzynarodową Agencję Energii Atomowej (MAEA) i odzwierciedlające międzynarodowe porozumienie, są szczegółowe, lecz niewiążące. Dopuszczają na całym świecie różnice w możliwościach krajowych, jeżeli chodzi o ich wdrożenie. Dyrektywa wychodzi poza te ograniczenia, ustalając jednolite normy dla państw członkowskich, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasad rynku wewnętrznego. Dyrektywa została sporządzona w wyniku szerokich konsultacji z grupą ekspertów zgodnie z art. 31 traktatu Euratom, z MAEA, ze stowarzyszeniem HERCA (Heads of European Radiological Protection Competent Authorities) oraz z Międzynarodowym Stowarzyszeniem Ochrony przed Promieniowaniem (IRPA) i z innymi zainteresowanymi stronami.

2.9 Podstawą prawną dyrektywy jest traktat Euratom. Komitet ze zrozumieniem odnotowuje wyrażane głosy zaniepokojenia, czy traktat ten, niezmienny od 1957 r., pozostaje właściwą podstawą do działań w sprawach środowiska naturalnego. Jednak jest mało prawdopodobne, że w najbliższej przyszłości traktat Euratom zostanie poddany zmianom, tymczasem kwestie ochrony środowiska są rzeczywiste i wymagają podjęcia odpowiednich kroków. Należy zauważyć, że art. 37 traktatu Euratom w 1957 r. był przykładem pionierskiego prawa pierwotnego przewidującego wiążące zobowiązania transgraniczne w odniesieniu do ochrony środowiska i ludzi.

3. Krótkie streszczenie przedłożonej dyrektywy

3.1 W przypadku złożonej dyrektywy tego rodzaju nie jest właściwe ani też – ze względu na niezbędne ograniczenia opinii Komitetu – możliwe przedstawienie szczegółowego streszczenia. Jednak krótka analiza zagadnień poruszonych w dokumencie Komisji wraz z tytułami odpowiednich rozdziałów może dać pewien pogląd.

Podjęcie ogólne	Tytuły rozdziałów
— Przegląd i konsolidacja podstawowych norm bezpieczeństwa	Rozdział I: Przedmiot i zakres stosowania
— Sytuacje narażenia	Rozdział II: Definicje
— System ochrony	Rozdział III: System ochrony przed promieniowaniem
— Sytuacje narażenia istniejącego	Rozdział IV: Wymogi dotyczące kształcenia, szkolenia i informowania w zakresie ochrony przed promieniowaniem
— Radon (w miejscach pracy, w pomieszczeniach)	Rozdział V: Uzasadnienie i kontrola regulacyjna rodzajów działalności
— Materiały budowlane	
— Życie na obszarach skażonych	

⁽¹⁾ Dz.U. L 180 z 9.7.1997, s. 22–27;
Dz.U. L 346 z 31.12.2003, s. 57–64;
Dz.U. L 349 z 13.12.1990, s. 21–25;
Dz.U. L 357 z 7.12.1989, s. 31–34;
Dz.U. L 159 z 29.6.1996, s. 1–114.

⁽²⁾ Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 122.

Podjęcie ogólne	Tytuły rozdziałów
— Sytuacje narażenia planowanego	Rozdział VI: Ochrona pracowników, praktykantów i studentów
— Uzasadnienie i kontrola regulacyjna	
— Stopniowe podejście	Rozdział VII: Ochrona pacjentów i innych osób narażonych na działanie promieniowania jonizującego w celach medycznych
— Kategorie narażenia	
— Sytuacje narażenia wyjątkowego	Rozdział VIII: Ochrona członków społeczeństwa
— Pracownicy ekip awaryjnych	
— Planowanie i mechanizmy reagowania na wypadek awarii	Rozdział IX: Ochrona środowiska
— Informowanie społeczeństwa	
— Struktura instytucjonalna	Rozdział X: Wymogi dotyczące kontroli regulacyjnej
— Przekształcone dyrektywy	
Transpozycja do prawa krajowego	Rozdział XI: Przepisy końcowe

4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet stwierdza, że przy opracowywaniu tej dyrektywy wykorzystano wyniki najnowszych badań dotyczących zagrożeń związanych z promieniowaniem jonizującym i z zadowoleniem przyjmuje zastosowane podejście mające na celu określenie, poszerzenie i spełnienie potrzeb w zakresie ochrony zdrowia ludzkiego i ochrony środowiska.

4.2 Komisja postanowiła przekształcić i skonsolidować pięć istniejących dyrektyw w jednolitą całość, co będzie miało praktyczne pozytywne znaczenie operacyjne i zapewni konsekwentne, spójne i ujednolicone podejście do kwestii bezpieczeństwa.

4.3 Kilka analiz porównawczych w zakresie wdrażania i funkcjonowania poprzednich dyrektyw w prawie krajowym ujawniło liczne niedociągnięcia. Nie chodzi tu o błędy w transpozycji, lecz w zastosowaniu, np.: środki przeznaczane na kształcenie i szkolenia, programy podnoszące świadomość w społeczeństwie, uznanie roli lokalnych specjalistów w tej dziedzinie, informowanie społeczeństwa o zachowaniu w wypadku awarii itd.

4.4 Komitet jest zdania, że aby sprostać wzrastającym wymaganiom wynikającym z krajowej transpozycji prawa i zaradzić ewentualnym niedociągnięciom, Komisja powinna ułatwić pracę władz krajowych poprzez organizowanie warsztatów, na których można by omawiać prawne i praktyczne trudności związane z wdrażaniem na szczeblu krajowym. Należy również zachęcać do korzystania z centrów monitorowania stworzonych

przez społeczeństwo obywatelskie, w których można by monitorować i oceniać stosowanie przepisów poprzez konkretne środki – w uzupełnieniu do roli właściwych władz krajowych.

4.5 Komitet wyraża ubolewanie, że chociaż w dyrektywie wszechstronnie omawia się naturalne źródła promieniowania i cywilne źródła wynikające z działalności człowieka, promieniowanie pochodzące z obiektów wojskowych może być wyłączone z jej zakresu, gdyż traktat Euratom ma zastosowanie wyłącznie do obiektów cywilnych⁽³⁾.

4.6 Komitet wyraża zadowolenie, że dyrektywa przewiduje i zapewnia ochronę prawa obywateli do minimalizowania ich narażenia na źródła promieniowania wynikające z działalności człowieka takie jak np. zwiększone wykorzystanie środków bezpieczeństwa takich jak skanery do całego ciała korzystające z promieniowania rentgenowskiego.

4.7 Chociaż Komitet w pełni popiera tę nową inicjatywę w zakresie ochrony środowiska, zauważa jednak, że przede wszystkim należy formalnie przedstawić kryteria Międzynarodowej Komisji Ochrony Radiologicznej (ICRP) (oraz wskazówki do ich stosowania), które mają zostać przyjęte, zanim będzie można się zająć ustaleniem wiążących przepisów ilościowych. Przepisy te będą stanowiły efekt wspólnego stanowiska naukowego w kwestii konkretnych kryteriów, które mają zostać w tym przypadku zastosowane, co zapewni wspólną podstawę działań dla wszystkich państw członkowskich.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽³⁾ ETS, sprawa C-61/03 z 12.4.2005.