



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 30.5.2012  
SWD(2012) 138 final

**KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT**

**MÕJU HINDAMISE KOKKUVÕTE**

*Lisatud dokumendile*

**NÕUKOGU DIREKTIIV,**

**millega kehtestatakse põhilised ohutusnormid kaitseks ioniseerivast kiirgusest  
tulenevate ohtude eest**

{COM(2012) 242 final}

{SWD(2012) 137 final}

# KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

## MÕJU HINDAMISE KOKKUVÕTE

*Lisatud dokumendile*

### NÕUKOGU DIREKTIIV,

**millega kehtestatakse põhilised ohutusnormid kaitseks ioniseerivast kiirgusest tulenevate ohtude eest**

#### 1. Probleemi määratlemine

##### 1.1. Sissejuhatus

Kokkupuude ioniseeriva kiirgusega kahjustab tervist. Tavaolukorras on doosid väga madalad, mistõttu puudub kliiniliselt tuvastatav toime kudedele, kuid võimalik on hilistoime, eriti vähki haigestumine. Oletatakse, et iga kokkupuude, olenemata suurusest, võib hilisemas elus vähktõbe põhjustada. Seetõttu tuleks kiirguskaitse puhul kasutada rahvusvahelise kiirguskaitsekomisjoni (ICRP) juba aastakümnete eest välja töötatud lähenemisviisi.

Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingus (1957) tunnistatakse tervise ja keskkonna kaitsmise vajadust ning neid küsimusi käsitletakse asutamislepingu III peatüki („Tervisekaitse ja ohutus”) erisätetes. Euratomi asutamislepingu artikliga 31 nähakse ette ühtsete põhiliste ohutusnormide kehtestamine.

Euratomi asutamislepingu artikliga 31 sätestatakse ka nimetatud ohutusnormide kehtestamise kord, kusjuures eriti on rõhutatud, et komisjon peab küsima eksperdirühma („artikli 31 ekspertidelt”) arvamust. Üldiselt teevad komisjoni teenistused ja eksperdid uute õigusaktide ettevalmistamisel koostööd.

Ühenduse õigusaktides on alati järgitud rahvusvahelise kiirguskaitsekomisjoni soovitusi. See tunnustatud teadusorganisatsioon andis hiljuti välja kaitsesüsteemi käsitleva uue juhendi (väljaanne nr 103, 2007), mille koostamisel on arvesse võetud kõige värskemaid teadusandmeid kiirgusega kaasnevate ohtude kohta ning milles kirjeldatakse kiirguskaitse süsteemi.

##### 1.2. Probleemi määratlemine

Praegune töötajate ja muu elanikkonna ioniseeriva kiirguse toime eest kaitsmise süsteem ei vasta kõige värskematele teadusandmetele ega sotsiaalsele ja tehnilisele arengule.

Täpsemalt öeldes tähendab see, et:

- teaduses viimasel ajal toimunud areng ei kajastu töötajate ja muu elanikkonna tervisekaitses;
- NORM-tööstusharude töötajate ning teatavate kutsealade esindajate (nt välistöötajate ja sekkuvaid protseduure läbiviivate radioloogide) kaitse on ebapiisav;

- tehnika viimased edusammud ei kajastu patsientide ja muu elanikkonna tervisekaitsetes,
- elanikkonna kaitse looduslike kiirgusallikate eest on ebapiisav;
- rahvusvahelistest soovistest hoolimata ei ole põhjalikult käsitletud ioniseerivast kiirgusest tulenevaid ohtusid elustikuliikidele või kogu keskkonnale;
- kehtiv kiirguskaitsealane õigusraamistik on liiga keeruline.

Komisjon vaatas seda arvestades põhjalikult läbi ühenduse kiirguskaitsealased õigusaktid ja palus „artikli 31 eksperdidelt” juhiseid kõnealuse valdkonna kohta. 2010. aasta veebruaris avaldas eksperdirühm oma arvamuse ühenduse õigusaktide võimaliku läbivaatamise kohta direktiivi eelnõu vormis.

## 2. Subsidiaarsus

Euratori asutamislepingu artikli 2 punkti b kohaselt „[...] peab ühendus [...] kehtestama ühtsed ohutusnormid töötajate ja kogu elanikkonna tervise kaitseks ning tagama, et neid järgitaks”. Sellele vastavalt deklareerivad liikmesriigid asutamislepingu preambulis, et nad on „otsustanud luua vajalikud tingimused võimsa tuumatööstuse arenguks”, ja ka seda, et nad tegutsevad, „püüdes luua vajalikud ohutustingimused, et kõrvaldada elanikkonna elu ja tervist ohustavad tegurid”. Euratori volitatakse „kehtestama ühtsed ohutusnormid töötajate ja kogu elanikkonna tervise kaitseks ning tagama, et neid järgitaks”. Seega tunnustatakse Euratori asutamislepingus selgesõnaliselt Euroopa Aatomienergiaühenduse pädevust tervisekaitse valdkonna ioniseeriva kiirguse vastase kaitse reguleerimisel.

Euratori asutamislepingu artiklite 30 ja 31 alusel Euratomile antud seadusandlik ainupädevus ei nõua põhimõtteliselt subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamist. Teisalt nõutakse nimetatud artiklites komisjonilt, et see taotleks oma seadusandlike ettepanekute kohta arvamust teadus- ja tehnikakomitee määratud eksperdirühmalt, kelle liikmed tegutsevad ühenduse huvisid kaitsvate sõltumatute ekspertidena.

## 3. Peamised poliitikaeesmärgid

Algatuse üldine eesmärk on töötajate, elanike ja patsientide kõrgetasemelise kaitse tagamine ioniseerivast kiirgusest tulenevate tervisekahjustuste eest ning keskkonna kaitsmine.

Selle üldise eesmärgi põhjal saab sõnastada neli konkreetset eesmärki:

1. muuta õigusaktide sisu selliselt, et see oleks kooskõlas kõige värskemate teaduslike andmete ja praktiliste kogemustega;
2. selgitada nõudeid ja tagada Euroopa õiguse sidusus;
3. tagada sidusus rahvusvaheliste normide ja soovistega,
4. hõlmata kõik kiiritusolukorrad ja kiirituse liigid.

## 4. Poliitikavõimalused

Kindlakstehtud probleemsete valdkondade jaoks pakutud lahenduste põhjaliku analüüsiga ning nende hindamisega ka lihtsustamise ulatuse, ajakohastamise ja õigusaktide reguleerimisala seisukohalt valiti edasiseks hindamiseks välja järgmised võimalused:

Võimalus 1: kehtivate õigusaktide säilitamine praegusel kujul.

Võimalus 2: põhiliste ohutusnormide direktiivi ja meditsiinidirektiivi läbivaatamine.

Võimalus 3: põhiliste ohutusnormide direktiivi ja meditsiinidirektiivi läbivaatamine ja konsolideerimine ning välistöötajate direktiivi, avaliku teabe direktiivi ja kõrgaktiivsete kinniste kiirgusallikate direktiivi lõimimine.

Võimalus 4: põhiliste ohutusnormide direktiivi läbivaatamine ja reguleerimisala laiendamine kokkupuutele loodusliku kiirgusega kodus.

Võimalus 5: põhiliste ohutusnormide direktiivi läbivaatamine ja reguleerimisala laiendamine elustikuliikidele.

Võimalus 6: põhiliste ohutusnormide direktiivi ja meditsiinidirektiivi läbivaatamine ja konsolideerimine ning välistöötajate direktiivi, avaliku teabe direktiivi ja kõrgaktiivsete kinniste kiirgusallikate direktiivi lõimimine ning reguleerimisala laiendamine elanike kokkupuutele loodusliku kiirgusega ning elustikuliikide kaitsele.

## 5. Mõju hindamine

### 5.1. Võimalus 1: kehtivate õigusaktide säilitamine praegusel kujul

On ilmne, et selle võimaluse kasutamise korral ei ole käesoleva algatuse eesmärkide täielik saavutamine võimalik. 1996. aastal vastuvõetud põhiliste ohutusnormide direktiiv tagas töötajate ja elanike piisava kaitse, 1997. aastal vastuvõetud meditsiinidirektiiv oli patsientide kaitse tagamise nurgakiviks. Pärast nende õigusaktide vastuvõtmist on teadus ja ühiskond siiski edasi arenenud ning praktilised kogemused on näidanud, et teatavaid nõudeid on vaja ajakohastada, sest kehtivad õigusaktid hakkavad tehnilisele arengule jalgu jääma ning ühiskonnas on tekkinud uued ootused looduslike ja tehnilike kiirgusallikate sidusa haldamise ning keskkonnakaitse suhtes.

Kõnealuse võimalusega seoses analüüsiti ka võimalust täita tekkinud tühik rahvusvaheliste põhiliste ohutusnormide abil. Rahvusvahelistel põhilistel ohutusnormidel on aga hoopis teistsugune eesmärk: need ei ole siduvad ning kuna neid kohaldavad ka arengumaad, siis on nõudmised madalamad. Asutamislepinguga sätestatud ühenduse kohustustest tulenevalt peab vastav uus riiklik seadus põhinema ühenduse õigusaktidel.

### 5.2. Võimalus 2: peamiste puudutatud direktiivide muutmine

Selle võimaluse puhul muudetakse kahte põhilist õigusakti eraldi, võttes aluseks praktilised kogemused ja uued arengud. Tehtavad muudatused aitaksid lahendada enamiku tuvastatud probleemidest:

A) põhiliste ohutusnormide direktiivis:

- rahvusvahelise kiirguskaitsekomisjoni uue dooside hindamise metoodika kasutuselevõtt ning silmaläätse suhtes kohaldatava organidoosi piirmäära vähendamine;
- sidus lähenemisviis looduslikult esinevaid radioaktiivseid materjale töötlevate tööstusharude (*naturally occurring radioactive material*, NORM-tööstusharud) juhtimisele;
- ohutaset arvestav lähenemisviis regulatiivsele kontrollile, mis on kooskõlas sellise järelevalve tõhususega, sealhulgas ühtsed vabastamistasemed (nt dekomisjoneeritud tuumarajatiste demonteerimisest saadavate materjalide jaoks);

#### B) meditsiinidirektiivis:

- patsientide kaitset ning riskihindamist, teatamist ja õnnetusjuhtumite tagajärjel kiirgusega kokkupuutumisele reageerimist (eelkõige seoses kiiritusraviga) käsitlevate nõuete karmistamine;
- uus lähenemisviis „*kohtumeditiinilise ekspertiisi toimingutega seotud kiiritusele*” võimaldab laialdasemalt kasutada julgestusalaseid läbivaatusseadmeid ja põhiliste ohutusnormide direktiivi kohaselt loetakse see nüüd elanikukiirituse alla kuuluvaks.

Eespool nimetatud muudatustel oleks oluline mõju järgmistele valdkondadele:

- majanduslik mõju: kuigi praeguses etapis ei ole võimalik kvantitatiivset majandushinnangut koostada, on liikmesriikide nõuete ühtlustamine NORM-tööstusharude jaoks kasulik. Lisaks võib ühtsete vabastamistasemete kasutuselevõtt vähendada oluliselt tuumarajatiste demonteerimise kulusid;
- sotsiaalne ja tervisemõju: sotsiaalne mõju on seotud NORM-tööstusharude töötajatele piisava kaitse pakkumisega. Tervisemõju on kõige märgatavam meditsiinikiirituse puhul, eriti vajalik on sagedaste kompuutertomograafia protseduuride ärajätmine noortel patsientidel, sest need suurendavad vähki haigestumust tulevikus. Teatavate kutsealade esindajate (nt kardioloogid) jaoks on kasulik silmaläätse doosi piirmäära vähendamine, sest see aitab vältida kiirgusest põhjustatud lüüeskae teket;
- regulatiivne koormus: kuna kiirguskaitse kulude ja tulude vahelise õige tasakaalu kindlustamisel on olulise tähtsusega kaitse optimeerimise põhimõtte, mille kohaselt peavad doosid olema sotsiaalseid ja majanduslikke tegureid arvesse võttes „nii madalad kui see on mõistlik ja võimalik” (*as low as reasonably achievable* – ALARA), suurendab uus „ohutaset arvestav lähenemisviis” regulatiivse järelevalve tõhusust ja vähendab tööstusharude halduskulusid.

#### 5.3. Võimalus 3: põhiliste ohutusnormide direktiivi ja meditsiinidirektiivi läbivaatamine ja konsolideerimine ning välistöötajate direktiivi, avaliku teabe direktiivi ja kõrgaktiivsete kinniste kiirgusallikate direktiivi lõimimine

Selle võimaluse kasutamisel vaadatakse läbi põhiliste ohutusnormide direktiiv ja laiendatakse selle nõudeid meditsiinikiiritusele, avalikule teabele, välistöötajate kiirgusega kokkupuutele ja kõrgaktiivsetele kinnistele kiirgusallikatele. Selle poliitikavõimaluse rakendamisel liidetakse põhiliste ohutusnormide direktiiv 96/29 ja sellega seotud õigusaktid. Selle võimaluse puhul kasutatakse muid kui seadusandlikke meetmeid, et lahendada probleemid, mis on seotud

kaitsega looduslike kiirgusallikate eest ja ioniseerivast kiirgusest elustikuliikidele tulenevate ohtudega. Lisaks võimalusest 2 tulenevatele muudatustele hõlmab see võimalus veel järgmisi parandusi:

- kõrgaktiivsete kinniste kiirgusallikate määratluse ühtlustamine rahvusvaheliste normidega;
- konkreetsete nõuete kehtestamine välistöötajate kaitseks ning tööandjate ja ettevõtjate kohustuste selgesõnaline määratlemine välistöötajate kiirgusega kokkupuutumist põhjustavate tegevuste puhul;
- avalikkuse teavitamist enne hädaolukorra tekkimist ja selle ajal käsitlevate nõuete lisamine avariikiirituse olukordade ohjamise üldisele läbivaadatud raamistikule.

Viie direktiivi liitmine on suur edasimineku ühenduse õigusaktide sidususe suurendamisel. Põhiliste ohutusnormide direktiivi reguleerimisala laiendamise tõttu muutub ka selle ülesehitus, mis parandab veelgi teksti selgust ja tagab nõuete parema täitmise. Kuigi võimaluse 3 kasutamisel säilitatakse võimaluse 2 rakendamisest saadav majanduslik, sotsiaalne ja tervisealane kasu ja suurendatakse nende aspektide teatavat mõju (nt välistöötajate parem kaitse ja suurem liikuvus), tuleneb võimaluse 3 peamine kasu siiski ühenduse õigusaktide lihtsustamisest ja sellele vastava regulatiivkoormuse vähendamisest niihästi liikmesriikide õigusesse ülevõtmisel kui ka praktilises tegevuses. Juhendis siseruumides radooniga kokkupuutumise ohu vähendamist käsitlevate riiklike tegevuskavade koostamise kohta juhitakse taas liikmesriikide tähelepanu kõnealusele probleemile ja selle lahendamise võimalikele viisidele. Kuid see meede loob lisandväärtust üksnes siis, kui liikmesriigid neile pakutud nõuandeid ka järgivad, mida siduvate nõuete puudumise korral tõenäoliselt aga ei tehta.

#### 5.4. Võimalus 4: põhiliste ohutusnormide direktiivi läbivaatamine ja selle reguleerimisala laiendamine kokkupuutele loodusliku kiirgusega kodus

Rahvusvahelise kiirguskaitsekomisjoni uued soovitused siseruumide radoonisisalduse ja ehitusmaterjalidest tuleneva väliskiirituse *viitetasemete* määratlemise kohta võimaldavad sidusamalt ohjata kokkupuuteid looduslike kiirgusallikatega.

Nagu Rahvusvaheline Terviseorganisatsioon on rõhutanud, on siduvate nõuete kehtestamine elamute õhus sisalduva radooni kohta väga oluline. Liikmesriikidelt nõutakse igakülgse ja läbipaistva radooni tegevuskava kehtestamist, milles on arvesse võetud riigi vajadusi ja erinevate piirkondade geoloogilisi tunnuseid. Riikliku tegevuskava rakendamise ja jõustamise eest vastutab liikmesriik.

Ehitusmaterjalidele esitatavate nõuete ühtlustamine võimaldab jätkata ehitustoodete direktiivi (nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ) kohast standardimist. Kuid see põhjustab tööstussektorile ka kulusid. Samal ajal kui tarbijad ja ehitustegevusega seotud kutsealad saavad kasu materjalide seirest ja märgistamisest, kahaneb tööstussektori halduskoormus miinimumini tänu *viitetasemete* nõuetekohasele valikule ja probleemsete materjalitüüpide loeteludele.

#### 5.5. Võimalus 5: põhiliste ohutusnormide direktiivi läbivaatamine ja selle reguleerimisala laiendamine elustikuliikidele

Rahvusvaheline kiirguskaitsekomisjon pakub nüüd elustiku kiirgusega kokkupuute hindamise meetodikat. Asjakohaste nõuete kaasamine Euratomi põhilistesse ohutusnormidesse (samuti uutesse rahvusvahelistesse põhilistesse ohutusnormidesse) võimaldab liikmesriikidel kaasata need nõuded ka riiklikku keskkonnapoliitikasse sidusalt lähenemisviisidega, mida kasutatakse praegu tervise kaitsmiseks ioniseeriva kiirguse eest. Ühenduse õigusaktide reguleerimisala selline laiendamine on keskkonnamõju seisukohalt oluline, sest aitab paremini mõista mis tahes mõju puudumist tavaolukordades ja ära hoida keskkonnakahjude teket tuumaavarii korral.

Selles etapis ei esitata keskkonnakaitsele kuigi rangeid nõudeid. Rahvusvahelise kiirguskaitsekomisjoni nõuanded hõlmavad lisaks elustiku kiirgusega kokkupuute hindamise meetodikale (väljaanne nr 108) ka kiirguskaitseüsteemi rakendamist aastatel 2011–2012. Enne seda, kui nõukogu direktiivi vastu võtab, on seega veel võimalik lisada sellest lähtuvaid ühtlustatud kriteeriume. Seetõttu soovitasid artikli 31 ekspertid mitte väljastada mõne aasta pärast veel ühte õigusakti, vaid kaasata nimetatud nõuded juba praegu komisjoni ettepanekusse, mis on ka kooskõlas komisjoni lihtsustamispoliitikaga.

5.6. Võimalus 6: põhiliste ohutusnormide direktiivi ja meditsiinidirektiivi läbivaatamine ja konsolideerimine ning välistöötajate direktiivi, avaliku teabe direktiivi ja kõrgaktiivsete kinniste kiirgusallikate direktiivi lõimimine ning reguleerimisala laiendamine elanike kokkupuutele loodusliku kiirgusega ning elustikuliikide kaitsele

See võimalus sisaldab kõiki võimaluse 3 elemente. Põhiliste ohutusnormide läbivaatamine hõlmab kõiki tuvastatud teemasid ja laiendab reguleerimisala selliselt, et see hõlmab ka hulgaliselt kiiritusolukordi, sealhulgas kokkupuudet radooniga siseruumides ja ehitusmaterjalidest tulenevat kiirgust ning kõiki inimeste ja elustiku kiiritusega kokkupuute liike.

## 6. Võimaluste võrdlemine

Erinevaid võimalusi võrreldi, võttes aluseks nende toimivuse, tõhususe ja sidususe muude õigusaktidega. Võimalus 1 võimaldab saavutada meetme üldeesmärgi vaid osaliselt. Seda on kasutatud alusstsenaariumina muude võimalustega võrdlemisel. Võimalus 2 vastab täielikult esimesele eesmärgile ja parandab teataval määral Euratomi kiirguskaitsealaste õigusaktide omavahelist sidusust ning on sidus ka rahvusvaheliste normidega, see täidab neljast erieesmärgist kolm. Võimalus 3 vastab täielikult sidususe ja selguse eesmärgile. See on kooskõlas ka komisjoni lihtsustamispoliitikaga.

Võimalused 4 ja 5 vastavad täielikult eesmärgile saavutada sidusus rahvusvaheliste soovitusetega. Need võimalused laiendavad kehtivate õigusaktide reguleerimisala ja see võib kaasa tuua teatavaid haldus- ja majanduskulusid. Võimaluse 6 puhul kombineeritakse võimalusi 4 ja 5 sellisel viisil, et hõlmatud on kõik kiirguskaitset käsitlevad teemad. Sarnaselt võimalusele 3 konsolideeritakse ka võimaluse 6 puhul kõik õigusaktid. Kokkuvõtteks võib öelda, et võimalusega 6 pakutakse tõhusaid meetmeid kõigi seatud eesmärkide täitmiseks. See loob ka primaaria võimaliku sidususe muude õigusaktidega. Kokkuvõtlik võrdlustabel on esitatud 1. lisas.

## 7. Seire ja hindamine

Euratomi asutamislepingu artikli 33 kohaselt peavad liikmesriigid lähenemisviiside ühtlustamise tagamiseks esitama komisjonile õigusakti eelnõu ja haldusnormid. Selguse ja lihtsustamise osas saavutatud edu võtmenäitajaks on direktiivi nõuetekohane ülevõtmine riigi õigusesse.



## 1. lisa Võimaluste 2–6 võrdlustulemuste kokkuvõte

| Mõju                                  | Võimalus<br>2 | Võimalus<br>3 | Võimalus<br>4 | Võimalus<br>5 | Võimalus<br>6 |
|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Majandus</b>                       | (+)           | (+)           | (+)           | (+)           | (+)           |
| Siseturu toimimine                    | (+)           | (+)           | (+)           | (+)           | (+)           |
| Halduskoormus äritegevusele           | (+)           | (+)           | (+)(-)        | (+)<br>(-)    | (+)(-)        |
| Regulatiivsed asutused                | (-)           | (+)           | (-)           | (-)           | (+)(-)        |
| <b>Keskkond</b>                       | (+)           | (+)           | (+)           | (++)          | (++)          |
| Keskkonnakaitse                       | (+)           | (+)           | (+)           | (++)          | (++)          |
| <b>Sotsiaalvaldkond ja tervishoid</b> | (+)           | (++)          | (++)          | (+)           | (++)          |
| Töötervishoid ja -ohutus              | (+)           | (++)          | (+)           | (+)           | (++)          |
| Töötajate ja ekspertide liikuvus      | (+)           | (+)           | (+)           | (+)           | (+)           |
| Patsientide kaitse                    | (+)           | (+)           |               |               | (+)           |
| Elanikkonna kaitse                    | (+)           | (+)           | (++)          | (+)           | (++)          |
| <b>Õigusaktide sidusus ja selgus</b>  | (+)           | (++)          | (+)           | (+)           | (++)          |
| <b>Rahvusvaheline sidusus</b>         | (+)           | (+)           | (+)           | (+)           | (++)          |
| <b>Üldine mõju</b>                    | +             | ++            | ++            | +             | +++           |