

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τον καθορισμό βασικών κανόνων ασφαλείας για την προστασία από τους κινδύνους που προκύπτουν από ιονίζουσες ακτινοβολίες»

COM(2011) 593 final — 2011/0254 (NLE)

(2012/C 143/22)

Εισηγητής: ο κ. ADAMS

Στις 28 Σεπτεμβρίου 2011, και σύμφωνα με το άρθρο 31 της Συνθήκης Ευρατόμ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την

Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τον καθορισμό βασικών κανόνων ασφαλείας για την προστασία από τους κινδύνους που προκύπτουν από ιονίζουσες ακτινοβολίες

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

Το ειδικευμένο τμήμα «Μεταφορές, ενέργεια, υποδομές και κοινωνία των πληροφοριών», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΕΟΚΕ, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 3 Φεβρουαρίου 2012.

Κατά την 478η σύνοδο ολομέλειάς της, που πραγματοποιήθηκε στις 22 και 23 Φεβρουαρίου 2012 (συνεδρίαση της 22ας Φεβρουαρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε, με 118 ψήφους υπέρ, 1 κατά και 5 αποχές, την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1 Συμπεράσματα

1.1.1 Η ΕΟΚΕ επικροτεί την υπό εξέταση πρόταση, η οποία χρησιμοποιεί τις πιο πρόσφατες επιστημονικές αναλύσεις σχετικά με τους κινδύνους της ιονίζουσας ακτινοβολίας για την αντιμετώπιση, τον καθορισμό και την επέκταση των αναγκών προστασίας της υγείας του ανθρώπου και του περιβάλλοντος.

1.1.2 Ειδικότερα, η υιοθέτηση μιας συνεπούς, συνεκτικής και ενιαίας προσέγγισης έναντι της ασφάλειας, δια της ενοποίησης πέντε ήδη υφιστάμενων οδηγιών, αναμένεται ότι θα έχει πρακτικό και θετικό λειτουργικό αποτέλεσμα.

1.2 Συστάσεις

1.2.1 Η ΕΟΚΕ παρατηρεί ότι υπάρχει ενδεχόμενο να επιβληθούν πρόσθετες απαιτήσεις στα κράτη μέλη έπειτα από τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο. Κατά συνέπεια, η ΕΟΚΕ θεωρεί εξαιρετικά σημαντικό – για τη συμμόρφωση τόσο προς το πνεύμα όσο και προς την ουσία της νομοθεσίας – να διατεθούν επαρκείς πόροι στις αρχές που είναι αρμόδιες για την εφαρμογή σε εθνικό επίπεδο· τούτο ισχύει ιδιαίτερα όσον αφορά την εγκαθίδρυση μιας ποιοτικής προσέγγισης με τη διασφάλιση ολοκληρωμένης εκπαίδευσης και κατάρτισης.

1.2.2 Η ΕΟΚΕ επικροτεί πλήρως την προσέγγιση με την οποία επιδιώκεται η επέκταση των απαιτήσεων προστασίας στο περιβάλλον και συνιστά σθεναρά την έγκριση των διατάξεων του Κεφαλαίου ΙΧ, με δέουσα αναγνώριση της αναφοράς στα κριτήρια, που εκκρεμούν ακόμη, (οδηγίες εφαρμογής) της Διεθνούς Επιτροπής Ακτινοπροστασίας (ICRP) μόλις τα εν λόγω κριτήρια επισημοποιηθούν.

1.2.3 Η ΕΟΚΕ χαίρεται το εξαιρετικά εμπεριστατωμένο έργο που επιτέλεσαν όλοι οι φορείς οι οποίοι συμμετείχαν στην υλοποίηση της παρούσας πρότασης και συνιστά να κινηθεί το συντομότερο δυνατό η διαδικασία έγκρισής της.

2. Ιστορικό της προτεινόμενης οδηγίας

2.1 Η ιονίζουσα ακτινοβολία είναι πανταχού παρούσα στο περιβάλλον. Κάθε άνθρωπος στον πλανήτη μας είναι εκτεθειμένος σε ένα

φυσικό υπόστρωμα ακτινοβολίας που προκύπτει από τα φυσικά ραδιενεργά υλικά τα οποία υπάρχουν στα πετρώματα, στο έδαφος, στα τρόφιμα και στον αέρα. Δεδομένου ότι τα είδη των πετρωμάτων ποικίλλουν σημαντικά, το ίδιο ισχύει και όσον αφορά το επίπεδο της ακτινοβολίας και των ραδιενεργών ουσιών (ραδόνιο) που προέρχεται από το έδαφος· επομένως, η έκθεση σε ακτινοβολία εξαρτάται από την τοποθεσία. Επιπλέον, υφίσταται μια επίδραση η οποία προκύπτει από την κοσμική ακτινοβολία· οι κοσμικές ακτίνες είναι πιο έντονες στα μεγαλύτερα ύψη και γεωγραφικά πλάτη, με αποτέλεσμα τα πληρώματα αεροσκαφών και τα άτομα που ταξιδεύουν συχνά να είναι περισσότερο εκτεθειμένα. Κάθε άνθρωπος είναι επίσης εκτεθειμένος σε ανθρωπογενή ακτινοβολία· η σημαντικότερη από τις τεχνητές πηγές ακτινοβολίας αυτού του είδους είναι η έκθεση σε ιονίζουσες ακτινοβολίες για ιατρικούς σκοπούς. Υπάρχει επίσης η επαγγελματική έκθεση η οποία συναρτάται με ορισμένες βιομηχανικές πρακτικές, όπως η ακτινογραφική εξέταση συγκόλλησης, καθώς και η έκθεση του πληθυσμού σε κατάλοιπα πυρηνικών εργοστασίων, καθώς και σε ίχνη ραδιενέργειας που παραμένουν στο περιβάλλον μετά από δοκιμές πυρηνικών όπλων και στρατιωτική χρήση βλημάτων απεμπλουτισμένου ουρανίου.

2.2 Η ακτινοβολία έχει πολυάριθμες πρακτικές χρήσεις στον ιατρικό, τον ερευνητικό και τον κατασκευαστικό τομέα, καθώς και σε διάφορους άλλους τομείς. Ο κίνδυνος που ενέχει η ακτινοβολία έγκειται στην ικανότητά της να ιονίζει τα μόρια ζωντανών κυττάρων, επιφέροντας κατ' αυτόν τον τρόπο βιοχημικές αλλαγές. Εάν οι αλλαγές που συντελούνται σε ένα ζωντανό κύτταρο είναι αρκετά εκτεταμένες, τότε μπορεί να επέλθει κυτταρικός θάνατος ή ανεπανόρθωτη αλλοίωση των γενετικών πληροφοριών (DNA) του κυττάρου. Το ενδεχόμενο αυτό είχε ως αποτέλεσμα, αφενός, την ταχεία έγκριση εθνικών προστατευτικών και κανονιστικών μέτρων – προτού καν γίνει γνωστός ο ακριβής μηχανισμός πρόκλησης της βλάβης – και, αφετέρου, την εξ' αρχής διαμόρφωση κοινών μέτρων για το σύνολο της ΕΕ δυνάμει της Συνθήκης Ευρατόμ.

2.3 Κατά τον καθορισμό των ενδεδειγμένων μέτρων προστασίας, η ευρωπαϊκή νομοθεσία ακολουθεί ανέκαθεν τις συστάσεις της Διεθνούς Επιτροπής Ακτινοπροστασίας (ICRP)· το 2007 η ICRP εξέδωσε νέες και ενδεδειγμένες οδηγίες σχετικά με τις ανάγκες προστασίας

από την ακτινοβολία συνεκτιμώντας τις εξελίξεις κατά τη διάρκεια της τελευταίας εικοσαετίας. Μεταξύ των εξελίξεων αυτών περιλαμβάνεται η εξάπλωση των ανθρωπογενών πηγών ακτινοβολίας και η επί του παρόντος διεξαγόμενη έρευνα σχετικά με τις επιπτώσεις των φυσικών πηγών ακτινοβολίας, όπως το αέριο ραδόνιο. Πρόθεση της υπό εξέταση οδηγίας είναι η παροχή στους εργαζομένους, στους ασθενείς και στον συνολικό πληθυσμό υψηλού επιπέδου προστασίας από τις δυσμενείς επιπτώσεις της ιονίζουσας ακτινοβολίας στην υγεία, με βάση τις διαθέσιμες επιστημονικές γνώσεις. Η εν λόγω οδηγία πραγματεύεται επίσης νέους τομείς, όπως η προστασία του περιβάλλοντος.

2.4 Πρόκειται για σημαντικότατο πόνημα άνω των 100 σελίδων, το οποίο απαρτίζεται από 110 άρθρα και περιλαμβάνει 16 παραρτήματα. Ουσιαστικά, το εν λόγω έγγραφο αναδιατυπώνει και εννοποιεί πέντε υφιστάμενες οδηγίες⁽¹⁾ σε μια ενιαία οδηγία και εισάγει δεσμευτικές απαιτήσεις για την προστασία από το ραδόνιο σε εσωτερικούς χώρους και τη χρήση οικοδομικών υλικών, ενώ συγχρόνως προβαίνει σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων των απορριψών ραδιενεργών καταλοίπων από πυρηνικές εγκαταστάσεις και μεριμνά για την πρόληψη περιβαλλοντικής ζημίας σε περίπτωση ατυχήματος.

2.5 Εν συντομία, οι ευρωπαίοι πολίτες θα επωφεληθούν από αυτή τη νέα οδηγία, με την οποία βελτιώνεται η προστασία της υγείας από τις ιονίζουσες ακτινοβολίες, ιδίως όσον αφορά τα εξής:

- τη διοργάνωση αποτελεσματικότερων εκστρατειών και τη λήψη μέτρων στήριξης για την προστασία από την έκθεση σε ραδόνιο σε εσωτερικούς χώρους·
- τη βελτίωση της προστασίας των εργαζομένων σε βιομηχανίες επεξεργασίας φυσικών ραδιενεργών υλικών·
- τη διασφάλιση καλύτερης προστασίας στο πλαίσιο ιατρικών εφαρμογών της ιονίζουσας ακτινοβολίας και τον έλεγχο του αριθμού των εκθέσεων στην εν λόγω ακτινοβολία·
- τη μεγιστοποίηση της παρεχόμενης προστασίας και της κινητικότητας των διακινούμενων εξειδικευμένων εργαζομένων στην πυρηνική βιομηχανία.

2.6 Οι κανονιστικές απαιτήσεις στις χώρες της ΕΕ θα εναρμονιστούν και θα ευθυγραμμιστούν με τα διεθνή πρότυπα. Στον απόηχο της ιδιαίτερης έμφασης που δόθηκε στην πυρηνική ασφάλεια λόγω της κρίσης στη Φουκουσίμα, η παρούσα πρόταση προωθεί υψηλότερες απαιτήσεις για τη διαχείριση καταστάσεων έκθεσης έκτακτης ανάγκης.

2.7 Η υπό εξέταση οδηγία συμπληρώνει την οδηγία σχετικά με τις ραδιενεργές ουσίες που περιέχονται στο νερό ανθρώπινης κατανάλωσης, η οποία αποτέλεσε αντικείμενο πρόσφατης γνωμοδότησης της ΕΟΚΕ⁽²⁾.

2.8 Οι διεθνείς βασικοί κανόνες ασφαλείας, οι οποίοι εγκρίθηκαν από τον Διεθνή Οργανισμό Ατομικής Ενέργειας (ΙΑΕΑ) αντανακλούν την ύπαρξη διεθνούς συναίνεσης και –παρότι λεπτομερείς– είναι μη δεσμευτικοί, με αποτέλεσμα να αφήνουν περιθώρια διαφορών από πλευράς εθνικών ικανοτήτων σε παγκόσμια κλίμακα. Η προτεινόμενη οδηγία υπερέβη αυτό το στάδιο και προέβη στη θέσπιση ενιαίων κανόνων για τα κράτη μέλη, με παράλληλη αναγνώριση των κανόνων της εσωτερικής αγοράς. Η εν λόγω οδηγία επωφελήθηκε από εκτεταμένη διαδικασία διαβούλευσης στην οποία συμμετείχαν τα μέλη της ομάδας εμπειρογνομώνων του άρθρου 31, οι εκπρόσωποι της ΙΑΕΑ, οι Επικεφαλής των Ευρωπαϊκών Αρχμών Αρμόδιων Αρχών για την Προστασία από τη Ραδιενέργεια (HERCA), οι εκπρόσωποι του Διεθνούς Οργανισμού Προστασίας από τη Ραδιενέργεια (IRPA), καθώς και άλλοι ενδιαφερόμενοι φορείς.

2.9 Νομική βάση της οδηγίας είναι η Συνθήκη Ευρατόμ. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει –και εν μέρει συμμερίζεται– τις ανησυχίες που εκφράζονται σχετικά με το εάν και κατά πόσον η Συνθήκη Ευρατόμ, η οποία δεν έχει υποστεί τροποποίηση από το 1957, εξακολουθεί να αποτελεί ενδεδειγμένη βάση για τη διεύθυνση περιβαλλοντικών θεμάτων. Εντούτοις, οι πιθανότητες αναθεώρησης της Συνθήκης Ευρατόμ στο άμεσο μέλλον είναι ελάχιστες, ενώ οι ανησυχίες που σχετίζονται με την προστασία του περιβάλλοντος αποτελούν πραγματικότητα και χρήζουν αντιμετώπισης. Αξίζει να σημειωθεί ότι το άρθρο 37 της Συνθήκης Ευρατόμ αντιπροσώπευε το 1957 μια πρωτοποριακή διάταξη του πρωτογενούς δικαίου, η οποία προέβλεπε την επιβολή δεσμευτικών διασυνοριακών υποχρεώσεων όσον αφορά τόσο τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις όσο και την προστασία του ανθρώπου.

3. Συνοπτική παρουσίαση της προτεινόμενης οδηγίας

3.1 Στην περίπτωση μιας τόσο πολυσύνθετης οδηγίας δεν είναι ούτε σκόπιμο, ούτε ενδεδειγμένο –λόγω των επιβεβλημένων περιορισμών που τίθενται ως προς την κατάρτιση των γνωμοδοτήσεων της ΕΟΚΕ– να πραγματοποιηθεί εκτενής ανάλυση. Ωστόσο, μια σύντομη παρουσίαση της προσέγγισης που ακολουθείται από την Επιτροπή, σε συνδυασμό με τις επικεφαλίδες των κεφαλαίων που περιλαμβάνονται στην υπό εξέταση οδηγία, μπορούν να συμβάλουν στη διαμόρφωση γενικής εικόνας.

Γενική προσέγγιση	Επικεφαλίδες των κεφαλαίων
— Αναθεώρηση και ενοποίηση της οδηγίας για τους βασικούς κανόνες ασφαλείας	Κεφάλαιο I: Αντικείμενο και πεδίο εφαρμογής
— Καταστάσεις έκθεσης	Κεφάλαιο II: Ορισμοί
— Σύστημα προστασίας	Κεφάλαιο III: Σύστημα ακτινοπροστασίας
— Υφιστάμενες καταστάσεις έκθεσης	Κεφάλαιο IV: Απαιτήσεις εκπαίδευσης, κατάρτισης και ενημέρωσης για την προστασία από την ακτινοβολία
— Ραδόνιο (στο χώρο εργασίας, στις κατοικίες)	Κεφάλαιο V: Απτιολόγηση και κανονιστικός έλεγχος πρακτικών
— Οικοδομικά υλικά	
— Διαβίωση σε μολυσμένες περιοχές	

(¹) ΕΕ L 180 της 9.7.1997, σσ. 22-27.
 ΕΕ L 346 της 31.12.2003, σσ. 57-64.
 ΕΕ L 349 της 13.12.1990, σσ. 21-25.
 ΕΕ L 357 της 7.12.1989, σσ. 31-34.
 ΕΕ L 159 της 29.6.1996, σσ. 1-114

(²) ΕΕ C 24 της 28.1.2012, σ. 122

Γενική προσέγγιση	Επικεφαλίδες των κεφαλαίων
— Προγραμματισμένες καταστάσεις έκθεσης	Κεφάλαιο VI: Προστασία εργαζομένων, μαθητευόμενων και σπουδαστών
— Αιτιολόγηση και κανονιστικός έλεγχος	Κεφάλαιο VII: Προστασία ασθενών και άλλων ατόμων που υποβάλλονται σε έκθεση για ιατρικούς λόγους
— Διαβαθμισμένη προσέγγιση	Κεφάλαιο VIII: Προστασία του κοινού
— Κατηγορίες έκθεσης	Κεφάλαιο IX: Προστασία του περιβάλλοντος
— Καταστάσεις έκθεσης έκτακτης ανάγκης	Κεφάλαιο X: Απαιτήσεις κανονιστικού ελέγχου
— Εργαζόμενοι έκτακτης ανάγκης	Κεφάλαιο XI: Τελικές διατάξεις
— Σχεδιασμός και αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης	
— Ενημέρωση του κοινού	
— Θεσμική υποδομή	
— Αναδιάρθρωση οδηγιών	
Μεταφορά στο εθνικό δίκαιο	

4. Γενικές παρατηρήσεις

4.1 Η ΕΟΚΕ παρατηρεί ότι κατά την προετοιμασία της παρούσας οδηγίας χρησιμοποιήθηκαν οι πιο πρόσφατες επιστημονικές αναλύσεις σχετικά με τους κινδύνους της ιονίζουσας ακτινοβολίας και επικροτεί την προσέγγιση που ακολουθείται για την αντιμετώπιση, τον καθορισμό και την επέκταση των αναγκών προστασίας της υγείας του ανθρώπου και του περιβάλλοντος.

4.2 Η Επιτροπή επέλεξε να αναδιτυπώσει και να ενοποιήσει πέντε ήδη υφιστάμενες οδηγίες σε ένα ενιαίο σύνολο, πράγμα το οποίο αναμένεται ότι θα έχει πρακτικό και θετικό λειτουργικό αποτέλεσμα, ενώ συγχρόνως διασφαλίζει μια συνεπή, συνεκτική και ενιαία προσέγγιση έναντι της ασφάλειας.

4.3 Μια σειρά συγκριτικών αναλύσεων της εφαρμογής και της λειτουργίας των προηγούμενων οδηγιών κατά τη μεταφορά τους στο εθνικό δίκαιο έφερε στο φως διάφορες αδυναμίες. Δεν υφίσταται πρόβλημα μεταφοράς, αλλά εφαρμογής – π.χ. πόροι που διατίθενται για την εκπαίδευση και την κατάρτιση, προώθηση προγραμμάτων για την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης, αναγνώριση των τοπικών επαγγελματιών, ενημέρωση του πληθυσμού σχετικά με το τι πρέπει να κάνει σε περίπτωση ατυχήματος κλπ.

4.4 Για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των αυξανόμενων απαιτήσεων που τίθενται όσον αφορά τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο και την κάλυψη τυχόν υπαρχουσών αδυναμιών, η ΕΟΚΕ συνιστά στην Επιτροπή να επιδιώξει να διευκολύνει το έργο των εθνικών αρχών με τη διοργάνωση εργαστηρίων για την εξέταση των νομικών και πρακτικών δυσκολιών που παρατηρούνται κατά την

εφαρμογή σε εθνικό επίπεδο. Κρίνεται επίσης σκόπιμο να ενθαρρυνθεί η χρήση των παρατηρητηρίων της κοινωνίας των πολιτών για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της εφαρμογής της νομοθεσίας, με τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων – κατά τρόπο συμπληρωματικό προς το έργο που επιτελούν οι αρμόδιες εθνικές αρχές.

4.5 Η ΕΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της για το γεγονός ότι – αν και η οδηγία εξετάζει διεξοδικά τις φυσικές και τις μη στρατιωτικές πηγές ακτινοβολίας – η ακτινοβολία που εκλύεται από στρατιωτικές εγκαταστάσεις δύναται να εξαιρεθεί, δεδομένου ότι η Συνθήκη Ευρατόμ ισχύει μόνον όσον αφορά μη στρατιωτικές καταστάσεις ⁽³⁾.

4.6 Η ΕΟΚΕ θεωρεί ενθαρρυντικό το γεγονός ότι η οδηγία προνοεί και προβλέπει την προστασία του δικαιώματος των πολιτών για την ελαχιστοποίηση της έκθεσής τους σε ανθρωπογενείς πηγές ακτινοβολίας, παραδείγματος χάρι μέσω της αυξανόμενης χρήσης συσκευών ασφαλείας, όπως οι σαρωτές ακτίνων X για ολόκληρο το σώμα.

4.7 Η ΕΟΚΕ, αν και υποστηρίζει πλήρως τη νέα προσέγγιση σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος, σημειώνει ότι πρώτα απ' όλα πρέπει να επισημοποιηθούν όλα τα εκκρεμή κριτήρια (και οδηγίες εφαρμογής) της ICRP (Διεθνής Επιτροπή Ακτινοπροστασίας) πριν από τον καθορισμό δεσμευτικών ποσοτικών κανόνων. Οι εν λόγω κανόνες θα παρουσιάσουν μια κοινή επιστημονική ερμηνεία σχετικά με τα ειδικά κριτήρια που πρέπει να εφαρμόζονται στην περίπτωση αυτή, προκειμένου να παρέχεται μια κοινή βάση για όλα τα κράτη μέλη.

Βρυξέλλες, 22 Φεβρουαρίου 2012.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Staffan NILSSON

⁽³⁾ ΑΕΔ υπόθεση C-61/03 η οποία εκδόθηκε 12/04 2005.