



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2012.5.30.
SWD(2012) 138 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁZSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumot kíséri

A TANÁCS IRÁNYELVE

**az ionizáló sugárzás miatti sugárterhelésből származó veszélyekkel szembeni védelmet
szolgáló alapvető biztonsági előírások megállapításáról**

{COM(2012) 242 final}
{SWD(2012) 137 final}

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁZSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumot kíséri

A TANÁCS IRÁNYELVE

az ionizáló sugárzás miatti sugárterhelésből származó veszélyekkel szembeni védelmet szolgáló alapvető biztonsági előírások megállapításáról

1. Feladatmeghatározás

1.1. Bevezetés

Az ionizáló sugárzásból származó sugárterhelés egészségkárosodást okoz. A dózisek rendszeresen igen alacsonyak, ezért orvosilag megfigyelhető szövettani hatások nem lépnek fel, késleltetett hatások – elsősorban rákos megbetegedések – azonban kialakulhatnak. Azt szokás feltételezni, hogy legyen bármilyen csekély, az egyén életének későbbi szakaszában minden sugárterhelés okozhat rákot. Ezért a sugárvédelem sajátos szabályozást igényel, amelyet a Nemzetközi Sugárvédelmi Bizottság (International Commission on Radiological Protection – ICRP) már régen létrehozott.

Az Euratom-Szerződés már 1957-ben elismerte az emberi egészség és a környezet védelmének szükségességét, és erre vonatkozóan „Egészség” című 3. fejezetében konkrét rendelkezéseket is tartalmaz. A Szerződés 31. cikke egységes alapvető biztonsági előírások megállapításáról rendelkezik.

Az Euratom-Szerződés 31. cikke egyúttal az alapvető biztonsági előírások megállapításának eljárásrendjét is meghatározza, és ennek keretében úgy rendelkezik, hogy a Bizottságnak ki kell kérnie egy szakértőcsoport, az úgynevezett 31. cikk szerinti szakértők véleményét. Az új jogi aktusokat általában a Bizottság munkatársai és a szakértők közösen szövegezik meg.

A Közösség jogi aktusai mindig követték az ICRP ajánlásait. Ez a hatalmas megbecsülésnek örvendő tudományos szervezet nemrégiben új iránymutatást adott ki a sugárvédelem rendszeréről (103. számú közlemény, 2007), amely a sugárzás kockázataival kapcsolatos legújabb tudományos eredményeken alapul, és új védelmi rendszert határoz meg.

1.2. Feladatmeghatározás

A munkavállalóknak és a lakosságnak az ionizáló sugárzás veszélyeivel szembeni védelmét jelenleg szolgáló rendszer nem felel meg a tudomány legújabb eredményeinek, és nem igazodik a társadalom és a technológia területén bekövetkezett új fejleményekhez.

Részletesebben:

- a munkavállalók és a lakosság egészségének védelme nem felel meg a tudomány mai állásának,

- a természetes eredetű radioaktív anyagokkal dolgozó iparágakban foglalkoztatott munkavállalók és egyes más munkavállalói csoportok, például a külső munkavállalók és az intervenciós radiológia területén dolgozók védelme elégtelen,
- a betegek és a lakosság egészségének védelme nem felel meg a technológia mai állásának,
- a lakosság egészségének védelme a természetes sugárforrásokkal szemben elégtelen,
- a nemzetközi ajánlások ellenére a növény- és az állatvilág fajait, illetőleg a környezet egészét érő ionizáló sugárzás kockázatai nem jelennek meg explicit módon a szabályozásban,
- a sugárvédelem jelenlegi szabályozása túlságosan bonyolult.

Mindezen szempontok figyelembevételével a Bizottság átfogó felülvizsgálatnak vetette alá a Közösség sugárvédelmi jogi szabályozását, és ehhez iránymutatást kért a 31. cikk szerinti szakértőktől. A szakértőcsoport 2010 februárjában véleményt fogalmazott meg a közösségi szabályozás lehetséges felülvizsgálatáról, és közzétette ezt célzó irányelvtervezetét.

2. Szubszidiaritás

Az Euratom-Szerződés 2. cikkének b) pontja kimondja, hogy „a Közösség, e szerződés rendelkezései szerint [...] a lakosság és a munkavállalók egészségének védelme érdekében egységes biztonsági előírásokat állapít meg, és gondoskodik azok alkalmazásáról”. Ennek megfelelően a Szerződés preambulumban a tagállamok kinyilatkoztatják azon elhatározásukat, hogy „megteremtik egy [...] erőteljes atomenergia-ipar fejlesztésének a feltételeit”, és ezzel párhuzamosan törekednek arra, hogy „a lakosság életét és egészségét fenyegető veszélyek kiküszöbölése érdekében megteremtsék a szükséges biztonsági feltételeket”. A Közösségnek feladata, hogy „a lakosság és a munkavállalók egészségének védelme érdekében egységes biztonsági előírásokat állapít[son] meg, és gondoskod[jék] azok alkalmazásáról”. Mindez azt jelenti, hogy az Euratom-Szerződés kifejezetten elismeri az Európai Atomenergia-közösség (Euratom) azon hatáskörét, hogy az ionizáló sugárzással szembeni egészségvédelem területén szabályozást hozzon létre.

Mivel az Euratom-Szerződés 30. és 31. cikke kizárólagos jogalkotási hatáskört ruház az Euratomra, a szubszidiaritás elvét elvben nem kell alkalmazni. Másfelől azonban az említett cikkek arra kötelezik a Bizottságot, hogy jogalkotási javaslataihoz kikérje egy, az Euratom Tudományos és Műszaki Bizottsága által kijelölt, a Közösség javát független szakértőként szolgáló tagokból e célra alakult szakértőcsoport véleményét.

3. A legfontosabb szakpolitikai célok

A kezdeményezés általános célja a munkavállalók, a lakosság és a betegek magas fokú védelmének biztosítása az ionizáló sugárzásból származó sugárterhelés egészségkárosító hatásaival szemben, továbbá a környezet védelme.

Ezen általános cél alapján négy konkrét célkitűzés fogalmazható meg:

1. a tárgyi hatály megfelelő módosítása a legújabb tudományos adatok és a napi szintű alkalmazás tapasztalatai fényében;

2. a követelmények egyértelműsítése és a következetesség biztosítása az európai jogon belül;
3. a nemzetközi előírásokkal és ajánlásokkal való összhang biztosítása;
4. a szabályozás kiterjesztése a sugárterhelési helyzetek és kategóriák mindegyikére.

4. Választási lehetőségek

A megjelölt problémák különböző megoldási lehetőségeinek alapos elemzése, valamint a különböző megoldási lehetőségeknek a szabályozás egyszerűsítése, korszerűsítése és tárgyi hatálya szempontjából való vizsgálata alapján a következő lehetőségeket választottuk ki további elemzésre:

Első lehetőség: a jelenlegi szabályozás megtartása változatlan formában.

Második lehetőség: az alapvető biztonsági előírásokat tartalmazó irányelv és az orvosi irányelv felülvizsgálata.

Harmadik lehetőség: az alapvető biztonsági előírásokat tartalmazó irányelv és az orvosi irányelv felülvizsgálata és egységes szerkezetbe foglalása a külső munkavállalói irányelv, a tájékoztatási irányelv és a nagy aktivitású zárt sugárforrásokat szabályozó irányelv rendelkezéseinek beépítésével.

Negyedik lehetőség: az alapvető biztonsági előírásokat tartalmazó irányelv felülvizsgálata és hatályának kiterjesztése a lakosságot érő természetes eredetű sugárterhelésre.

Ötödik lehetőség: az alapvető biztonsági előírásokat tartalmazó irányelv felülvizsgálata és hatályának kiterjesztése a növény- és az állatvilág fajainak védelmére.

Hatodik lehetőség: az alapvető biztonsági előírásokat tartalmazó irányelv és az orvosi irányelv felülvizsgálata és egységes szerkezetbe foglalása a külső munkavállalói irányelv, a tájékoztatási irányelv és a nagy aktivitású zárt sugárforrásokat szabályozó irányelv rendelkezéseinek beépítésével, továbbá a szabályozás hatályának kiterjesztése a természetes sugárforrásokból származó lakossági sugárterhelésre, valamint a növény- és az állatvilág fajainak védelmére.

5. A hatások elemzése

5.1. Első lehetőség: a jelenlegi szabályozás megtartása változatlan formában

Egyértelmű, hogy ez a lehetőség nem teszi lehetővé e kezdeményezés konkrét célkitűzéseinek teljesülését. Az alapvető biztonsági előírásokat tartalmazó, 1996-ban elfogadott irányelv garanciát jelentett a munkavállalók és a lakosság megfelelő szintű védelmére, és ugyanígy az 1997-es orvosi irányelv is mérföldkövet jelentett a betegek védelmében. Azóta azonban fejlődött a tudomány és átalakult a társadalom, a mindennapi gyakorlat világossá tette egyes követelmények korszerűsítésének szükségességét, a technológia fejlődése megkérdőjelezte a meglévő szabályozás megfelelő voltát, a természetes és az emberi eredetű sugárforrások következetes kezelése és a környezet védelme területén pedig új társadalmi elvárások fogalmazódtak meg.

E lehetőség keretei között elemeztük, hogy a meglévő hiányosságok kitöltésére mennyire volnának alkalmasak a nemzetközi alapvető biztonsági előírások. Ezeknek az előírásoknak

azonban más a céljuk: jogilag nem kötelezőek, és, mivel a fejlődő országokra is vonatkoznak, célkitűzéseik is szerényebbek. A Közösségnek a Szerződésből fakadó kötelezettségeiből az következik, hogy az új nemzeti szintű szabályozásoknak közösségi szintű szabályozáson kell alapulniuk.

5.2. Második lehetőség: a legfontosabb érintett irányelvek módosítása

Ez a lehetőség arra vonatkozik, hogy hogyan lehetne a mindennapi alkalmazás tapasztalatai és az új fejlemények figyelembevételével külön-külön módosítani a két legfontosabb jogi aktust. A módosításokkal az azonosított problémák többsége kezelhető lenne.

A) Az alapvető biztonsági előírásokat tartalmazó irányelv módosításai:

- az ICRP új dózismeghatározási módszertanának beépítése a szabályozásba és a szemlencse szervi szintű dózishatárának csökkentése,
- a természetes eredetű radioaktív anyagokkal dolgozó iparágakra vonatkozó szabályok koherenciájának biztosítása,
- olyan többfokozatú hatósági ellenőrzési rendszer bevezetése, amely arányosságot biztosít a felügyelet hatékonysága tekintetében, és egységes anyagszintű mentesítési értékeket alkalmaz (például a nukleáris létesítmények bontása és leszerelése során keletkező anyagokra).

B) Az orvosi irányelv módosításai:

- a betegek védelmére, valamint – különösen a sugárterápiás alkalmazások esetében – a baleseti sugárterheléssel kapcsolatos kockázatelemzésre, jelentéstételre és intézkedésekre vonatkozó követelmények megerősítése,
- új szemlélet követése az ún. *orvosjogi sugárterhelések* esetében: a biztonsági átvizsgálások céljára szolgáló berendezések egyre gyakoribb használatának figyelembevétele, melyet az alapvető biztonsági előírásokat tartalmazó irányelv most lakossági sugárterhelésként kezel.

A fentiekben felsorolt módosítások a következő területeken fejtenek ki jelentős hatást:

- Gazdasági hatás: Egyelőre nincs mód kvantitatív gazdasági elemzésre, annyi azonban bizonyos, hogy a tagállami követelmények összehangolása előnyös lesz a természetes eredetű radioaktív anyagokkal dolgozó iparágak számára. Az egységes anyagszintű mentesítési értékek bevezetése emellett jelentős hatással lehet a nukleáris létesítmények bontási költségeinek csökkentésére is.
- Társadalmi és egészségügyi hatások: A társadalmi hatások a természetes eredetű radioaktív anyagokkal dolgozó iparágak munkavállalóinak kellő mértékű védelmével függenek össze. Az egészségügyi hatások az orvosi sugárterhelések esetében a legegységesebbek, különösen ha azt a szempontot tekintjük, hogy a fiatal betegek gyakori CT-vizsgálata nehogy a rákos megbetegedések számának sok évvel későbbi megnövekedését eredményezze. Egyes szakmai csoportok (például a kardiológusok) számára előnyös a szemlencsére vonatkozó dózishatár csökkentése, ami segít megelőzni a szürke hályog kialakulását.

- Adminisztratív terhek: Miközben a védelem optimalizálásának elve, amelynek értelmében a dózisokat olyan alacsony szinten kell tartani, „amilyen az ésszerűen csak lehetséges”, és figyelembe kell venni bizonyos társadalmi és gazdasági hatásokat is, rendkívül fontos az operatív sugárvédelem megfelelő költség-haszon egyensúlyának biztosításában, a „többfokozatú eljárásrend” új koncepciója ezt az elvet a törvényes felügyelet hatékonyságának növelésére és az ipar igazgatási terhének csökkentésére is kiterjeszti.

5.3. Harmadik lehetőség: az alapvető biztonsági előírásokat tartalmazó irányelv és az orvosi irányelv felülvizsgálata és egységes szerkezetbe foglalása a külső munkavállalói irányelv, a tájékoztatási irányelv és a nagy aktivitású zárt sugárforrásokat szabályozó irányelv rendelkezéseinek beépítésével

A felülvizsgálat nyomán az alapvető biztonsági előírásokat tartalmazó irányelv követelményei kiterjednének az orvosi sugárterhelésre, a lakosság tájékoztatására, a külső munkavállalókat érő sugárterhelésre és a nagy aktivitású zárt sugárforrások kérdéskörére is. Az alapvető biztonsági előírásokat tartalmazó 96/29/Euratom irányelv és a kapcsolódó jogi aktusok egyetlen aktussá állnának össze. A természetes sugárforrásokkal szembeni védelem és a növény- és az állatvilág fajait érő ionizáló sugárzás kockázatainak problémakörét nem jogi jellegű intézkedések rendeznék. A második lehetőség kapcsán felvázolt változtatások mellett ez a lehetőség a következő további módosításokat is tartalmazná:

- a nagy aktivitású zárt sugárforrások fogalom meghatározása összhangba kerülne a nemzetközi előírásokkal,
- külön követelmények vonatkoznának a külső munkavállalókra, ennek kapcsán egyértelműen meghatározásra kerülne munkáltatóik, illetőleg azon vállalkozások felelőssége, amelyek a szóban forgó munkavállalók sugárterhelését eredményező tevékenységet végzik,
- az új rendelkezések értelmében a lakosságot a veszélyhelyzetek kialakulása előtt és bekövetkeztekor megfelelő módon tájékoztatni kellene, igazodva a sugárterhelési veszélyhelyzetek kezelésével kapcsolatos követelmények módosított általános alkalmazási területéhez.

Az öt irányelv egységes szerkezetbe foglalása nagy eredmény volna a Közösség által elfogadott jogi aktusok koherenciája szempontjából. Az alapvető biztonsági előírásokat tartalmazó irányelv tárgyi hatályának kiszélesítése miatt szükséges átstrukturálás tovább növelné a szöveg átláthatóságát, és a követelmények jobb gyakorlati végrehajtását eredményezné. Miközben a harmadik lehetőség megőrzi a második lehetőségtől remélhető gazdasági, társadalmi és egészségügyi előnyöket, sőt, bizonyos területeken – például a külső munkavállalók védelmének megerősítésén és mobilitási lehetőségeinek javításán keresztül – további javulást is elérne, legfontosabb hozadéka a közösségi szabályozás egyszerűbbé válása és a tagállami hatóságoknál részint a nemzeti jogi átültetés, részint a végrehajtás területén jelentkező terhek ennek megfelelő csökkenése volna. A radon miatti beltéri sugárterhelésből fakadó kockázatok csökkentésére kidolgozandó nemzeti tervekkel kapcsolatos iránymutatás ismét ráirányítaná a tagállamok figyelmét erre a problémára és a megoldása érdekében megtehető intézkedések lehetőségére. Ennek azonban csak akkor lehetne hozzáadott értéke, ha a tagállamok követnék az ajánlásokat, ami jogilag kötelező hatályú követelmények hiányában nem feltétlenül vehető biztosra.

5.4. Negyedik lehetőség: az alapvető biztonsági előírásokat tartalmazó irányelv felülvizsgálata és hatályának kiterjesztése a lakosság természetes eredetű sugárterhelésére

Az ICRP új ajánlásai a beltéri radonkoncentrációkra és az építőanyagokból származó külső sugárterhelésre vonatkozó *referenciaszintek* meghatározásával lehetővé teszik a természetes sugárforrások koherensebb kezelését.

Amint azt a WHO is hangsúlyozta, a lakóépületekben jelen lévő radonra vonatkozó kötelező hatályú követelményeknek nagyon komoly egészségügyi hozadékuk lenne. A tagállamoknak olyan átfogó és világos cselekvési tervet kell kidolgozniuk, amely tekintetbe veszi az adott tagállam igényeit és a különböző területek geológiai jellemzőit. A nemzeti cselekvési tervek végrehajtása és betartatása a tagállamok feladata.

Az építőanyagokra vonatkozó harmonizált követelmények megnyitják az utat az építési termékeket szabályozó EK-jogszabályon (a 89/106/EGK tanácsi irányelven) alapuló szabványosítás előtt. Ez ugyanakkor költségeket is ró az ágazatra. Miközben a fogyasztók és az építőipar számára előnyösek az anyagok nyomon követésére és címkézésére vonatkozó követelmények, az iparra nehezedő adminisztratív teher a *referenciaszintek* megfelelő megválasztásával és a problematikusnak tartott építőanyagok jegyzékének létrehozásával a lehető legalacsonyabb szinten tartható.

5.5. Ötödik lehetőség: az alapvető biztonsági előírásokat tartalmazó irányelv felülvizsgálata és hatályának kiterjesztése a növény- és az állatvilág fajainak védelmére

Az ICRP kialakította a növény- és az állatvilág fajait érő sugárterhelés meghatározásának módszertanát. Az ezzel kapcsolatos követelményeknek az Euratom alapvető biztonsági előírásaiba (és a nemzetközi alapvető biztonsági előírásokba) való beépítése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy ezeket a követelményeket az ionizáló sugárzással szembeni egészségvédelem jelenlegi rendszerével összhangban nemzeti környezetvédelmi politikájukba beépítsék. A közösségi szabályozás hatályának ilyen értelmű kiterjesztésétől várható környezeti hatások alapvetően egyfelől abban jelentkeznek, hogy jobban tudatában leszünk annak, hogy rendes körülmények között nem jelentkeznek kedvezőtlen következmények, másfelől pedig abban, hogy egy esetleges atombaleset esetén biztosítva lesz a környezetkárosodás megelőzése.

A környezetvédelmet illetően bevezetendő követelmények egyelőre nem igényelnek majd sok erőfeszítést. A növény- és az állatvilág fajait érő sugárterhelés meghatározására szolgáló módszertan mellett (108. számú közlemény) az ICRP 2011–2012-ben a sugárvédelmi rendszer alkalmazásáról is fog kiadni iránymutatást. Ez azt jelenti, hogy amíg a Tanács el nem fogadja az irányelvet, bőven lesz még idő a szövegbe beépíteni az ezen alapuló harmonizált kritériumokat. A 31. cikk szerinti szakértők ezért azt javasolták, hogy a követelmények már most szerepeljenek a Bizottság javaslatában, nehogy néhány évvel később új jogi aktust kelljen elfogadni, ami ellentétes volna a Bizottság egyszerűsítő politikájával.

5.6. Hatodik lehetőség: az alapvető biztonsági előírásokat tartalmazó irányelv és az orvosi irányelv felülvizsgálata és egységes szerkezetbe foglalása a külső munkavállalói irányelv, a tájékoztatási irányelv és a nagy aktivitású zárt sugárforrásokat szabályozó irányelv rendelkezéseinek beépítésével, továbbá a

szabályozás hatályának kiterjesztése a természetes sugárforrásokból származó lakossági sugárterhelésre, valamint a növény- és az állatvilág fajainak védelmére

Ez a lehetőség a harmadik lehetőség valamennyi elemét magában foglalja. Az alapvető biztonsági előírásokat tartalmazó irányelv felülvizsgálata valamennyi azonosított problémakörrel foglalkozik, és a szabályozás hatályát a sugárterhelési helyzetek teljes skálájára, így a radonból és az építőanyagokból származó beltéri lakossági sugárterhelésre, valamint az embert és a növény- és az állatvilágot érő sugárterhelés összes típusára is kiterjeszti.

6. A választási lehetőségek összehasonlítása

A különböző választási lehetőségeket hatékonyságuk, eredményességük és a meglévő jogi aktusokkal való koherenciájuk szempontjából hasonlítottuk egymással össze. Az első lehetőség részben megfelel a kezdeményezés általános céljának, és az elemzés során viszonyításként szolgált a többi lehetőség vizsgálatához. A második lehetőség teljes mértékben megfelel az első célkitűzésnek, bizonyos mértékig az Euratom-Szerződésen alapuló sugárvédelmi szabályozás koherenciáját is javítja, és a nemzetközi előírásokhoz is igazodik, tehát a konkrét célkitűzések közül háromnak szolgálja a teljesítését. A harmadik lehetőség teljes mértékben megfelel a koherenciára és az egyértelműsége vonatkozó célkitűzéseknek, és a Bizottság egyszerűsítő politikájához is illeszkedik.

A negyedik és az ötödik lehetőség teljes mértékben megfelel a nemzetközi ajánlásokkal való összhang kritériumának. Ezek a lehetőségek kiterjesztik a jelenlegi szabályozás tárgyi hatályát, ezért bizonyos mértékű igazgatási és gazdasági költséggel járnak. A hatodik lehetőség a negyedik és az ötödik lehetőség kombinációja, és így a sugárvédelem területén felmerülő valamennyi kérdéskörre kiterjed. A hatodik lehetőség a harmadikhoz hasonlóan az összes jogi aktus egységes szerkezetbe foglalását is jelenti. Összességében elmondható, hogy a benne foglalt hatékony intézkedéseknek köszönhetően a hatodik lehetőség valamennyi célkitűzést eredményesen teljesíti. Ez egyben az a lehetőség is, amely a legjobb koherenciát biztosítja a többi jogi aktussal. Az 1. mellékletben megtalálható az összehasonlító értékelés összefoglaló táblázata.

7. Ellenőrzés és értékelés

Az Euratom-Szerződés 33. cikkének megfelelően a tagállamok a törvényi, a rendeleti és a közigazgatási szintű rendelkezéseik tervezetét megküldik a Bizottságnak, amely biztosítja az alkalmazott megközelítésmódok egymással való összhangját. Az irányelv sikere az egyértelműség és az egyszerűsítés szempontjából jól mérhető lesz azon, hogy a tagállamok mennyire ültetik át helyesen rendelkezéseit nemzeti jogukba.

1. melléklet: A 2–6. lehetőségek összehasonlítása

Hatás	Második lehetőség	Harmadik lehetőség	Negyedik lehetőség	Ötödik lehetőség	Hatodik lehetőség
Gazdasági	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)
A belső piac működése	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)
A vállalkozások adminisztratív terhei	(+)	(+)	(+)(-)	(+) (-)	(+)(-)
Szabályozó hatóságok	(-)	(+)	(-)	(-)	(+)(--)
Környezeti	(+)	(+)	(+)	(++)	(++)
A környezet védelme	(+)	(+)	(+)	(++)	(++)
Társadalmi és egészségügyi	(+)	(++)	(++)	(+)	(++)
Egészség és munkavédelem	(+)	(++)	(+)	(+)	(++)
A munkavállalók és a szakértők mobilitása	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)
A betegek védelme	(+)	(+)			(+)
A lakosság védelme	(+)	(+)	(++)	(+)	(++)
A jogi szabályozás koherenciája és átláthatósága	(+)	(++)	(+)	(+)	(++)
Nemzetközi követelmények teljesítése	(+)	(+)	(+)	(+)	(++)
Összhatás	+	++	++	+	+++