

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów radioaktywnych oraz wyczerpanego paliwa jądrowego”

COM(2004) 716 końcowy — 2004/0249 (CNS)

(2005/C 286/07)

Dnia 12 listopada 2004 r., działając na podstawie art. 31 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Komisja Europejska postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, wydała swoją opinię w dniu 19 maja 2005 r. (Sprawozdawca: **Stéphane BUFFETAUT**).

Na 418. sesji plenarnej w dniach 8 i 9 czerwca 2005 r. (posiedzenie z dn. 9 czerwca 2005r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 120 głosami za, przy 6 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Kwestia nadzoru i kontroli przesyłania odpadów radioaktywnych między Państwami Członkowskimi regulowana jest dyrektywą Rady 92/3 z 3 lutego 1992 r.

1.2 Tekst ten dotyczy zarówno przesyłania odpadów radioaktywnych między Państwami Członkowskimi, jak i ich przywozu i wywozu. Ma on na celu zagwarantowanie Państwom Członkowskim będącym krajami tranzytu i przeznaczenia informacji o przesyłaniu odpadów radioaktywnych, które są dla nich przeznaczone, lub które są przewożone przez ich terytorium. Mają one możliwość ich przyjęcia lub odrzucenia.

1.3 Jeśli chodzi o wywóz, władze docelowych państw trzecich są o nim informowane.

1.4 Po przeszło dziesięciu latach ogólnie zadowolającego stosowania wspomnianej dyrektywy, Komisja uznała, że konieczne jest przeprowadzenie kilku dostosowań uzasadnionych powodami praktycznymi i prawnymi.

1.5 Proces ten wpisuje się w piątą fazę inicjatywy mającej na celu uproszczenie prawodawstwa rynku wewnętrznego (SLIM — *Simple Legislation for Internal Market*).

1.5.1 Jego celem było zastanowienie się nad użytecznością następujących działań:

- wprowadzenie nowych przepisów technicznych,
- dostosowanie dyrektywy do nowych dyrektyw Euratomu i niektórych umów międzynarodowych,
- wyjaśnienie lub usunięcie niespójności co do prawa państw trzecich do konsultacji w sprawie planowanego przewozu odpadów radioaktywnych,
- rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy tak, aby włączyć doń wypalone paliwo przeznaczone do ponownego przetworzenia,

- przegląd i wyjaśnienie zasad dyrektywy co do odmowy autoryzacji na przesyłanie odpadów radioaktywnych,
- uproszczenie standardowego dokumentu zawiadomienia,
- rozważenie zastąpienia dyrektywy rozporządzeniem.

1.5.2 Po zakończeniu przeglądu, sformułowanych zostało 14 zaleceń, które stały się podstawą refleksji nad zmianą dyrektywy.

2. Nowy wniosek dotyczący dyrektywy

2.1 Komisja Europejska podaje cztery powody dla zmiany dyrektywy 92/3:

- kwestia spójności z ostatnimi dyrektywami Euratomu,
- kwestia spójności z konwencjami międzynarodowymi,
- jaśniejsze określenie procedury w praktyce: chodzi o wyjaśnienie pewnych pojęć, o zmianę obecnych definicji lub o dodanie nowych, o usunięcie niespójności i uproszczenie procedury,
- poszerzenie zakresu stosowania o wypalone paliwo: według dyrektywy 92/3, wypalone paliwo, dla którego nie przewidziano żadnej utylizacji jest traktowane jako odpad radioaktywny i podlega w związku z tym procedurze kontroli określonej w dyrektywie. Natomiast przesyłanie wypalonego paliwa w celu jego ponownego przetworzenia procedurze tej nie podlega. Komisja chce objąć zakresem stosowania dyrektywy wypalone paliwo przeznaczone do ponownego przetworzenia, ponieważ uważa za nielogiczne stosowanie lub niestosowanie ustawodawstwa w zależności od przeznaczenia wypalonego paliwa, podczas gdy jego charakter jest taki sam.

2.2 Poza tym, Komisja postanowiła poprawić strukturę tekstu z punktu widzenia techniki prawodawczej.

3. Uwagi ogólne

3.1 Jak zauważyła Komisja, wdrożenie tekstu napotkało pewne problemy praktyczne związane z jego zastosowaniem. Przemysł jądrowy, do którego zwrócono się w ramach procedury SLIM, przedstawił zalecenia idące w kierunku sprecyzowania i uproszczenia istniejących procedur, aby poprawić skuteczność systemu, zapewnić lepszą przewidywalność i oszczędność czasu.

3.2 Uzasadnione jest dążenie Komisji do uproszczenia dyrektywy i jej nowelizacji tak, aby była ona zgodna z ostatnimi dyrektywami Euratomu i spójna z konwencjami międzynarodowymi — w szczególności ze Wspólną konwencją bezpieczeństwa w postępowaniu z wypalonym paliwem jądrowym i bezpieczeństwa w postępowaniu z odpadami promieniotwórczymi.

3.3 Wysiłki zmierzające do uproszczenia istniejących procedur, jak na przykład upowszechnienie automatycznej procedury przyjęcia (art. 6), wprowadzenie poświadczenia otrzymania przesyłki (art. 8), dostosowanie systemu językowego standardowego dokumentu (art. 13), zasługują na podkreślenie i aprobatę. Być może należało posunąć się jeszcze dalej w duchu procedury SLIM, bowiem wiele trudności stwierdzonych w praktyce pozostaje nierozwiązanych. Niektóre sugerowane zmiany wzbudzają ponadto wątpliwości co do ich praktycznego stosowania. Inne zmiany mogą przeszkodzić we właściwym przebiegu przesyłu odpadów radioaktywnych i wypalonego paliwa. Wreszcie środowiska przemysłowe są zaniepokojone rozszerzeniem zakresu stosowania dyrektywy 92/3/Euratom na wypalone paliwo przeznaczone do ponownego przetworzenia, co może utrudnić przesyłanie odpadów i rozbudować procedury administracyjne, nie zwiększając stopnia ochrony ludności i pracowników zabezpieczonych już dzięki innym instrumentom prawnym, a głównie dzięki Wspólnej konwencji bezpieczeństwa w postępowaniu z wypalonym paliwem jądrowym i bezpieczeństwa w postępowaniu z odpadami promieniotwórczymi oraz dzięki obowiązującym zasadom przewozu materiałów radioaktywnych.

4. Uwagi szczegółowe

Tekst wniosku podnosi kilka ważnych kwestii zasadniczych.

4.1 Nowa dyrektywa a wolny przepływ wypalonego paliwa przeznaczonego do ponownego przetworzenia

4.1.1 Jedną z najważniejszych zmian w nowej propozycji jest rozszerzenie zakresu dyrektywy na wszystkie rodzaje wypalonego paliwa, bez rozróżnienia na paliwo przeznaczone do utylizacji i to, które ma być składowane w sposób ostateczny.

Obecnie, wypalone paliwo przeznaczone do utylizacji, które — w odróżnieniu od odpadów radioaktywnych — jest traktowane jako towar oczekujący na wykorzystanie, nie jest objęte zakresem stosowania dyrektywy 92/3.

4.1.2 To rozróżnienie pomiędzy wypalonym paliwem przeznaczonym do ostatecznego składowania, traktowanym jako odpady radioaktywne i wypalonym paliwem przeznaczonym

do ponownego przetworzenia zostało wielokrotnie jasno sformułowane przez Komisję (odpowiedzi na pisemne interpelacje parlamentarne E-1734/97 i P-1702/02). Wyraża ono poza tym prawo każdego Państwa Członkowskiego do określania i wdrażania własnej polityki zarządzania wypalonym paliwem oraz różnice w stosowanej w tej dziedzinie strategii.

4.1.3 Aby rozszerzyć zakres stosowania o wypalone paliwo przeznaczone do ponownego przetworzenia, Komisja przywołuje jako argument ochronę radiologiczną oraz logikę (chodzi o te same materiały, zmienia się jedynie ich przeznaczenie). Jeśli materiały radioaktywne mają podlegać tym samym zasadom, niezależnie od przeznaczenia, głównym celem będzie unikanie sytuacji, w której nowo proponowane przepisy byłyby — wbrew założeniom — wykorzystywane do tworzenia barier w przesyłaniu wypalonego paliwa. Dlatego też mechanizm zwany automatycznym przyjęciem stanowi element zapewniający równowagę tekstu i powinien zostać zachowany. Innym sposobem zapewnienia dokumentowi równowagi byłoby precyzyjniejsze zdefiniowanie podstaw do odrzucenia przez państwo tranzytu autoryzacji przesyłu.

4.2 Problematyka państw tranzytu

4.2.1 Nowy wniosek daje następującą definicję kraju tranzytu: „każdy kraj inny niż kraj pochodzenia lub kraj przeznaczenia, przez którego terytorium przesyłka odbywa się lub jest planowana”. Co należy rozumieć przez terytorium? Czy zawiera on obszar lądowy, wody terytorialne, wyłączne strefy ekonomiczne i obszar powietrzny?

4.2.2 Konieczne wydaje się doprecyzowanie tych pojęć, ponieważ skutki przepisów mogą znacznie się różnić w zależności od tego, czy na przykład wyłączna strefa ekonomiczna jest traktowana jako integralna część obszaru, czy też nie. Należy pamiętać, że w prawie międzynarodowym kompetencje państwa zmieniają się w zależności od części obszaru branej pod uwagę.

4.2.3 Międzynarodowe prawo publiczne uznaje pełną suwerenność państw w stosunku do mórz terytorialnych, ale nie w stosunku do wyłącznych stref ekonomicznych i szelfu kontynentalnego, gdzie ich prawa są ograniczone. W związku z tym EKES uważa, że przez terytorium państwa tranzytu należy rozumieć jego obszar lądowy i powietrzny oraz jego morze terytorialne, nie zaliczając doń wyłącznej strefy ekonomicznej.

4.2.4 Stanowisko to jest tym bardziej uzasadnione, że na przykład na Morzu Śródziemnym nie ma wyłącznych stref ekonomicznych, gdyż jego basen nie jest na to wystarczająco rozległy. A przecież do Unii Europejskiej należy wiele państw śródziemnomorskich, które w tym przypadku nie mogłyby korzystać z tych samych praw, co inne Państwa Członkowskie. EKES zaleca ponadto, by tę precyzyjniejszą definicję terytorium państwa tranzytu stosować w świetle uznawanych przez prawo międzynarodowe praw i wolności żeglugi, a w szczególności prawa do nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne, zgodnie ze szczególnymi postanowieniami art. 27 ust. 3 lit. (i) Wspólnej konwencji.

4.3 Definicja praw państwa tranzytu

4.3.1 Należy zastanowić się nad zakresem uznanych praw państw tranzytu w ramach tej dyrektywy.

4.3.2 Wniosek przewiduje uprzednią zgodę państw tranzytu zarówno w przypadku Państw Członkowskich Wspólnoty jak i państw trzecich.

4.3.3 W przypadku gdy Państwa Członkowskie mają zwrócić się o uprzednią autoryzację na tranzyt przez terytorium państwa trzeciego, winny one upewnić się, że państwo to respektuje normy bezpieczeństwa zawarte w konwencjach.

4.4 Warunki wykonywania przez państwo tranzytowe przyznanymu praw

4.4.1 Art. 27 ust. 3 lit. (i) Wspólnej konwencji IAEA (Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej) stanowi, że żadne z postanowień konwencji nie narusza ani nie wpływa na korzystanie przez okręty i samoloty wszystkich państw z praw i wolności ruchu morskiego, rzeczno i powietrznego, gwarantowanych przez prawo międzynarodowe.

4.4.2 Zespół SLIM sugerował dodanie podobnego przepisu w dyrektywie, co rzeczywiście byłoby wskazane.

4.4.3 Poza tym konieczne jest dokładniejsze określenie powodów, które mogą być przywoływane przez tranzytowe Państwo Członkowskie w wypadku odmowy zezwolenia na przesył. Dyrektywa 92/3 stworzyła system odstępstw od zasad wspólnego rynku nuklearnego i, jako taki, system ten musi być ściśle stosowany. Tak więc na mocy tej dyrektywy, państwa tranzytu mogą przeciwstawić się przesyłowi tylko w wypadku nieprzestrzegania przepisów międzynarodowych lub wspólnotowych dotyczących transportu. Natomiast obecna propozycja Komisji ogranicza się do przywołania „odpowiedniego obowiązującego ustawodawstwa”, co jest nieprecyzyjne.

4.4.4 Byłoby więc stosowne i jaśniejsze wprowadzenie rozróżnienia między Państwem Członkowskim tranzytu a Państwem Członkowskim przeznaczenia. Dla tranzytowego Państwa Członkowskiego podstawowym problemem jest zapewnienie, by planowana operacja przesyłu spełniała wymogi międzynarodowych i wspólnotowych przepisów odnośnie transportu materiałów radioaktywnych. Dla docelowego Państwa Członkowskiego problematyka jest szersza i dotyczy nie tylko zagadnień transportu, ale także zarządzania materiałami radioaktywnymi.

4.4.5 Art. 6 ust. 3 mógłby więc mieć następującą postać:

„Odmowa udzielenia zgody lub narzucenie warunków na wyrażenie zgody muszą być odpowiednio umotywowane:

i) w przypadku Państw Członkowskich będących krajami tranzytu, w oparciu o przepisy międzynarodowe, wspólnotowe i krajowe dotyczące transportu materiałów radioaktywnych;

ii) w przypadku Państw Członkowskich będących krajami przeznaczenia, w oparciu o odpowiednie obowiązujące prawodawstwo w dziedzinie zarządzania materiałami radioaktywnymi i zarządzania wypalonym paliwem jądrowym lub przepisy międzynarodowe, wspólnotowe i krajowe dotyczące transportu materiałów radioaktywnych.”

4.4.6 Wreszcie mechanizm zwany automatycznym przyjęciem, uniemożliwiający państwu uciekanie się do środków opóźniających lub przeciąganie procedur, jest niezwykle użyteczny i nie powinien być kwestionowany (art. 6 ust. 2 wniosku dotyczącego dyrektywy).

4.5 Praktyczne trudności w stosowaniu niektórych procedur

4.5.1 Wniosek dotyczący dyrektywy zawiera rzeczywiste uproszczenia istniejących procedur i wypada wyrazić z tego zadowolenie. Pozostają jednakże pewne trudności i wątpliwości co do praktycznego wprowadzenia niektórych zmian.

4.6 Uściślenie zasad kontroli przywozu i wywozu (art. 10, 11 i 12)

4.6.1 Struktura dyrektywy została zmieniona tak, aby poszczególne etapy procedury były łatwiejsze do zidentyfikowania. Specjalne przepisy dotyczą przywozu i wywozu, ale ich związek z ogólnymi zasadami określającymi poszczególne etapy procedury powinien zostać sprecyzowany.

4.6.2 I tak, równoczesna lektura art. 10 ust. 1 i ogólnych zasad zawartych we wniosku może prowadzić do sytuacji, w której Państwo Członkowskie będące krajem przeznaczenia przedkłada samo sobie wniosek o zgodę na przesyłkę, co wydaje się dziwne.

4.6.3 W art. 10 ust. 2 pojęcie „osoby odpowiedzialnej za kierowanie przesyłką” nie jest zbyt jasne i może dotyczyć wielu podmiotów. Jeśli chodzi o odpowiedzialność prawną: czy ma być ona określana na podstawie umowy i/lub na drodze przepisów lub ustaw?

4.6.4 Wątpliwości budzi związek art. 10 ust. 2 z art. 12 określającym okoliczności, w jakich wywóz jest zabroniony. I tak, czy tranzytowe Państwo Członkowskie musi, oprócz innych kwestii, ocenić zdolność docelowego państwa trzeciego do bezpiecznego zarządzania odpadami radioaktywnymi (art. 12 ust. 1 lit. c)? Co stanie się, jeśli państwo tranzytu oceni, że docelowe państwo trzecie nie jest do takiego zarządzania zdolne?

4.6.5 W celu precyzyjnego określenia zasad wywozu odpadów radioaktywnych i zużytego paliwa poza granice UE proponuje się weryfikację art. 12 ust. 1 lit. c) dyrektywy poprzez zapis, że odpowiednie organy Państw Członkowskich nie autoryzują przesyłek do kraju trzeciego, w którym środki techniczne, prawne, administracyjne oraz zasady udziału społecznego w podejmowaniu decyzji nie gwarantują bezpiecznego zarządzania odpadami radioaktywnymi na poziomie co najmniej obowiązującym w krajach UE.

4.6.6 Art. 11 odnoszący się do kontroli wywozu poza Wspólnotę nie określa w jaki sposób wystosować wniosek i/lub otrzymać zgodę władz państwa trzeciego będącego krajem przeznaczenia. Co więcej, stosowanie ogólnych zasad zawartych we wnioskowanej dyrektywie rozbija się o eksterytorialność docelowych państw trzecich, które nie należą do wspólnego porządku prawnego.

4.6.7 Jeśli chodzi o odmowę zgody na przesył ze strony państwa docelowego, to — podobnie, jak w przypadku państw tranzytu — wskazane byłoby lepsze zdefiniowanie i określenie motywów, które mogą być przywołane dla usprawiedliwienia odmowy zgody na przesyłkę (art. 6 ust. 3 dotyczy obu kategorii państw).

4.7 Uściślenie lub harmonizacja pewnych pojęć

4.7.1 „Odpad radioaktywny”: art. 3 ust. 1 daje nową definicję odpadów radioaktywnych przedstawianą jako kalka z definicji Wspólnej konwencji, chociaż istnieje między nimi kilka różnic; szczególnie przy ustalaniu, który kraj decyduje o kategoryzacji odpadów radioaktywnych. Pożądane byłoby więc utrzymanie się definicji Wspólnej konwencji.

4.7.2 „Specyfikacje techniczne”: art. 9 odnosi się do pojęcia specyfikacji technicznych, „na których podstawie zezwolono na przesyłkę”, nie precyzując sensu tego terminu. Pojęcie to jest często stosowane w przepisach o transporcie odpadów radioaktywnych i wypalonego paliwa. Aby więc uniknąć nieporozumień, należałoby jasno zdefiniować znaczenie tego terminu.

4.7.3 „Autoryzacja”, „pozwolenie”, „zgoda” (fr. *autorisation*, *approbation*, *acceptation*, *accord*): wiele artykułów (art. 4-7 i art.

10, 11 i 13) odwołuje się bez rozróżnienia do tych pojęć. Harmonizacja terminologii ułatwiłaby lekturę i interpretację tekstu. EKES proponuje zachowanie dwóch terminów: autoryzacja i zezwolenie. Termin „autoryzacja” odnosiłby się do zgody państwa pochodzenia. Termin „zezwolenie” dotyczyłby zgody udzielonej przez państwo przeznaczenia i/lub tranzytu. Rozróżnienie to powinno pozwolić na oddanie różnicy między dwoma etapami w procedurze kontroli określonej w dyrektywie.

5. Wnioski

5.1 EKES popiera nowelizację dyrektywy mającą na celu dostosowanie jej do ostatnich dyrektyw Euratomu i konwencji międzynarodowych oraz uproszczenie i jaśniejsze określenie istniejących procedur. Wyraża też zadowolenie z wprowadzenia do wniosku mechanizmu automatycznego przyjęcia umożliwiającego zapobieżenie stosowania taktyk opóźniających.

5.2 Komitet zwraca jednak uwagę na konieczność właściwego ponownego zdefiniowania zasad dotyczących tranzytu, aby nie stworzyły one niepotrzebnych przeszkód w przesyłce wypalonego paliwa przeznaczonego do ponownego przetworzenia we Wspólnocie, co byłoby sprzeczne z zasadami wspólnego rynku nuklearnego.

5.3 Wreszcie konieczne byłoby jaśniejsze określenie zasad dotyczących przywozu i wywozu oraz ściślejsze zdefiniowanie powodów, które mogą usprawiedliwić odmowę wydania zezwolenia ze strony państwa tranzytu lub przeznaczenia.

Bruksela, 9 czerwca 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND