

**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény tárgya: „Javaslat tanácsi irányelvre a kiégett fűtőelemek és radioaktív hulladékok szállításának felügyeletéről és ellenőrzéséről”**

COM(2004) 716 final – 2004/0249 (CNS)

(2005/C 286/07)

2004. november 12-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 31. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fent említett kérdésben.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció véleményét 2005. május 19-én elfogadta (előadó: **Stéphane BUFFETAUT**).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2005. június 8–9-én tartott 418. plenáris ülésén (a június 9-i ülésnapon) 120 szavazattal, ellenszavazat nélkül, 6 tartózkodás mellett elfogadta a következő véleményt:

## 1. Bevezetés

1.1 A radioaktív hulladékok tagállamok közötti szállításának felügyeletét és ellenőrzését a Tanács 1992. február 3-i, 92/3/Euratom irányelve szabályozza.

1.2 Az említett irányelv egyaránt vonatkozik a radioaktív hulladékok tagállamok közötti szállítására, valamint behozatalára és kivitelére is. Célja a rendeltetési, illetve tranzitországgként működő tagállamok tájékoztatásának biztosítása a részükre, illetve a területükön át szállított radioaktív hulladékokról. A tagállamoknak jogában áll a szállítását jóváhagyni, vagy elutasítani.

1.3 A kivétel vonatkozásában a Közösségen kívüli rendeltetési országok hatóságait tájékoztatják a szállításról.

1.4 Több mint tízéves, összességében kielégítő alkalmazás után az Európai Bizottság szükségesnek ítélte, hogy gyakorlati és jogi okokból néhány kiigazítást végezzen.

1.5 A felülvizsgálati folyamat a SLIM (belső piaci jogszabályok egyszerűsítése; Simple Legislation for Internal Market) kezdeményezés ötödik fázisának keretein belül történik.

1.5.1 Célja a következő lehetőségek vizsgálata:

- új műszaki rendelkezések beillesztése,
- az irányelv összehangolása az új Euratom-irányelvekkel és egyes nemzetközi megállapodásokkal,
- a harmadik országoknak a radioaktív hulladékok tervezett szállítására vonatkozó konzultációs jogával kapcsolatos ellentmondások tisztázása, illetve feloldása,
- az irányelv alkalmazási területének kiterjesztése a feldolgozás céljából szállított kiégett fűtőelemekre,

- az irányelv azon szabályainak vizsgálata és pontosítása, amelyek a radioaktív hulladékok szállítási engedélyeinek elutasításáról rendelkeznek,

- a bejelentő formanyomtatvány egyszerűsítése,

- az irányelv rendelettel történő felváltásának vizsgálata.

1.5.2 A folyamat eredményeképpen 14 ajánlást fogalmaztak meg, amelyek az irányelv felülvizsgálatának alapjául szolgáltak.

## 2. Az új irányelvjavaslat

2.1 Az Európai Bizottság négy indokot sorol fel a 92/3 irányelv módosítására:

- megfelelés a legfrissebb Euratom-irányelveknek,

- megfelelés a nemzetközi egyezményeknek,

- a gyakorlati eljárás pontosítása: bizonyos fogalmak jelentésének tisztázása, a meglévő fogalom-meghatározások módosítása, illetve újak hozzáadása, a következtetések megszüntetése és az eljárás leegyszerűsítése,

- az irányelv hatályának kiterjesztése a kiégett fűtőelemekre: a 92/3-as irányelv szerint a további felhasználásra nem szánt kiégett fűtőelem radioaktív hulladéknak minősül és rá az irányelvben meghatározott egységes ellenőrzési eljárás vonatkozik. Ezzel ellentétben az újrafeldolgozásra szánt kiégett fűtőelemekre a fenti eljárás nem vonatkozik. Az Európai Bizottság az újrafeldolgozásra szánt kiégett fűtőelemeket is szeretné az irányelv hatálya alá vonni, mivel logikátlanak tartja a jogszabályok alkalmazását a fűtőelem további felhasználásától függővé tenni, amikor ugyanazon anyagról van szó.

2.2 Végül az Európai Bizottság jogi technikai szempontból kívánt javítani a szöveg szerkezetén.

### 3. Általános megjegyzések

3.1 Az Európai Bizottság tapasztalata szerint a szöveg alkalmazása során néhány gyakorlati probléma merült fel. A SLIM eljárás keretein belül megkérdozett atomenergia-ipar ajánlásokat fogalmazott meg a meglévó eljárások pontosítására és egyszerűsítésére a rendszer hatékonyságának növelése, az előreláthatóság javítása és az idő megtakarítása érdekében.

3.2 Az Európai Bizottság abbéli szándéka, hogy aktualizálja az irányelvet, és jobban megfeleltesse azt a legfrissebb Euratom-irányelveknek, valamint összhangba hozza azt a nemzetközi egyezményekkel, főként a kiegészített fűtőelemek kezelésének biztonságáról és a radioaktív hulladékok kezelésének biztonságáról szóló közös egyezményrel, illetve törekvései annak egyszerűsítésére egyaránt indokoltak

3.3 Fontos a létező eljárások leegyszerűsítésére tett erőfeszítések, mint például az automatikus jóváhagyási eljárás általánossá tétele (6. cikk), az átvételi elismervény bevezetése a jóváhagyási kérelemhez (8. cikk), a formanyomtatvány nyelvi rendszerének adaptációja (13. cikk) kiemelése és támogatása. A SLIM eljárás szellemében talán ennél is tovább lehetett volna menni. Több, a gyakorlatban észlelt nehézség továbbra is fennmaradt. Több javasolt változtatás esetében kérdések merülnek fel azok gyakorlati alkalmazását illetően. Más változtatások akadályozhatják a radioaktív hulladékok és kiegészített fűtőelemek szállításának megfelelő menetét. Végül pedig az ipar képviselői aggodalmukat fejezték ki a 92/3/Euratom irányelv alkalmazási területének kiterjesztésével kapcsolatban az újrafeldolgozás céljából szállított kiegészített fűtőelemekre, mivel ez nehezebbé teheti a szállítást és megnövelheti az adminisztratív eljárás időtartamát anélkül, hogy növelné a lakosság és a munkavállalók védelmének fokát, melyet már más jogi eszközök is biztosítanak, főként a kiegészített fűtőelemek kezelésének biztonságáról és a radioaktív hulladékok kezelésének biztonságáról szóló közös egyezmény, valamint a radioaktív anyagok szállításával kapcsolatban érvényben lévő jogszabályok.

### 4. Külön megjegyzések

A javaslat jelenlegi megfogalmazása néhány fontos elvi kérdést vet fel.

#### 4.1 Az új irányelv és az újrafeldolgozásra szánt kiegészített fűtőelemek szabad szállítására

4.1.1 Az új javaslat egyik fontos változtatása, hogy kiterjeszti az irányelv hatókörét valamennyi kiegészített fűtőelemre, anélkül hogy különbséget tenne az alapján, hogy újrafeldolgozásra szánják-e, illetve véglegesen tárolják azokat.

Jelenleg az újrafeldolgozásra szánt kiegészített fűtőelemeket a radioaktív hulladékokkal ellentétben felhasználásra váró áruknak tekintik, és nem tartoznak a 92/3-as irányelv alkalmazási körébe.

4.1.2 Ezt a radioaktív hulladéknak tekintett és végleges tárolásra szánt, illetve az újrafeldolgozásra szánt kiegészített fűtőelemek

között fennálló különbséget az Európai Bizottság több alkalommal világosan kifejtette (az E-1734/97 és P-1702/02 számú, a Parlament írásbeli kérdéseire adott válaszokban). Ez a különbségtétel többek között az egyes tagállamok jogát tükrözi saját, a kiegészített fűtőelemek kezelésével kapcsolatos politika kidolgozására, valamint az ebben a kérdésben létező stratégiai különbségeket.

4.1.3 Az Európai Bizottság sugárvédelmi és logikai érveket vonultat fel (mindkét esetben ugyanazon anyagról van szó, csak rendeltetésük különbözik) annak érdekében, hogy kiterjessze az irányelv alkalmazási körét az újrafeldolgozásra szánt kiegészített fűtőelemekre. Attól kezdve, hogy a radioaktív anyagokra további felhasználásuktól függetlenül ugyanazok a szabályok vonatkoznak, ügyelni kell az új szabályozás félreértelmezésének elkerülésére, amely akadályt jelenthet a kiegészített fűtőelemek szállításában. Ezért az ún. automatikus jóváhagyás folyamata egyensúlyteremtő elem a szövegben és megőrzendő. Újabb egyensúlyteremtő elem lehetne a szövegben azon indokok pontosabb meghatározása, amelyek alapján a tranzitállamok megtagadhatják a szállítás engedélyezését.

#### 4.2 A tranzitország problematikája

4.2.1 Az új javaslat a következőképpen határozza meg a tranzitország fogalmát: tranzitország „bármely olyan, a származási országtól és rendeltetési országtól eltérő ország, melynek területén keresztül szállítást terveznek vagy hajtanak végre”. Mit értünk terület alatt? Hozzá tartoznak ehhez a fogalomhoz szárazföldi területek, a felségvizek, a kizárólagos gazdasági övezet, vagy a légtér?

4.2.2 Fontos lenne a fogalmak alapos tisztázása, mivel a rendelkezések következményei között számottevő eltérések lehetnek attól függően, hogy például a kizárólagos gazdasági övezet a terület szerves részét képezi-e, avagy sem. Itt röviden ki kell térni arra, hogy a nemzetközi jogban az állam különböző hatáskörökkel rendelkezik területének egyes részein.

4.2.3 A nemzetközi közjog az egyes államok részére korlátlan jogokat biztosít parti tengereiken; a kizárólagos gazdasági övezetben és a szárazföldi területeken azonban jogaik korlátozottak. Az EGSZB ezért úgy véli, hogy a tranzitországok területe alatt azok szárazföldi területét, légtérét, valamint parti tengereit kell érteni, a kizárólagos gazdasági övezet bevonása nélkül.

4.2.4 A javaslatot indokolja az is, hogy például nem létezik kizárólagos gazdasági övezet a Földközi-tenger területén, mivel az nem elég kiterjedt ahhoz, hogy ezt lehetővé tegye. Az Európai Uniónak azonban számos földközi-tengeri tagállama van, akik ebben az esetben nem rendelkeznek a többi tagállammal azonos jogokkal. Az EGSZB azt ajánlja, hogy a tranzitország területének fenti, pontosabb meghatározását a nemzetközi jog által elismert hajózási jogok és szabadságok, főként a parti tengereken való békés áthaladás joga tükrében alkalmazassák, a közös egyezmény 27 (3) (i) cikkének specifikus rendelkezései alapján.

#### 4.3 A tranzitország jogainak meghatározása

4.3.1 Felvetődik a kérdés, hogy az adott irányelv keretein belül meddig terjednek a tranzitországok jogai.

4.3.2 A javaslat a tranzitországok előzetes bejegyzéséből indul ki, függetlenül attól, hogy ezek a Közösség tagállamai-e, vagy harmadik országok.

4.3.3 Amikor a tagállamoknak előzetes engedélyt kell kérniük arra, hogy szállítmányuk áthaladjon egy harmadik országon, meg kell bizonyosodniuk arról, hogy az említett ország betartja az egyezmény biztonsági előírásait.

#### 4.4 A tranzitországok számára biztosított jogok gyakorlásának feltételei

4.4.1 Az IAEA közös egyezményének 27(3)(i) cikke leírja, hogy az egyezmény egyetlen rendelkezése sem „sérti vagy károsítja a tengeri, vagy folyami hajózás, illetve a légi szállítás nemzetközileg elismert jogainak, vagy szabadságjogainak az államok vízi, illetve légiközlekedési járművei általi gyakorlását”.

4.4.2 A SLIM-csoport egyébként javasolta, hogy az irányelvbe kerüljön be egy ezzel egyenértékű rendelkezés, amely valóban célravezető lenne.

4.4.3 Mindenesetre pontosabban meg kellene határozni azokat az indokokat, amelyekre egy tranzitországként működő tagállam hivatkozhat, amikor megtagadja bejegyzését a területén át történő szállításhoz. A 92/3-as irányelv eltérési rendszert határozott meg a közös nukleáris piac elveitől, és ezt az eltérési rendszert szigorúan alkalmazni kell. Így az irányelv szerint a tranzitországok csak abban az esetben utasíthatják el a szállítást, ha az sérti a nemzetközi, illetve közösségi szállítással kapcsolatos jogszabályokat. Az Európai Bizottság aktuális javaslata itt mindössze – pontatlanul – a „vonatkozó [hatályos] jogszabályokra” hivatkozik.

4.4.4 Hasznosabb és érthetőbb lenne különbséget tenni a „tranzitországként” és „rendeltetési országgént” működő tagállamok között. A tranzitországként működő tagállamok legfontosabb feladata annak ellenőrzése, hogy a tervezett szállítás megfelel-e a radioaktív anyagok szállításával kapcsolatos nemzetközi és közösségi jogszabályok által támasztott követelményeknek. A rendeltetési országgént működő tagállamok problémái összetettebbek: nemcsak a szállítás kérdéseire, hanem a radioaktív anyagok kezelésére is vonatkoznak.

4.4.5 Ezért a 6. cikk (3) bekezdését a következőképpen lehetne módosítani:

„A jóváhagyás elutasítását, illetve feltételekhez kötését megfelelően indokolni kell:

- i) a tranzitországként működő tagállamok esetében a radioaktív anyagok szállítására vonatkozó nemzetközi, közösségi és nemzeti jogszabályok alapján;
- ii) a rendeltetési országgént működő tagállamok esetében a radioaktív hulladékok kezelésére és a kiegészítő fűtőelemek kezelésére vonatkozó alkalmazott jogszabályok, illetve a

radioaktív anyagok szállítására vonatkozó nemzetközi, közösségi és nemzeti jogszabályok alapján.”

4.4.6 Meg kell említeni, hogy az „automatikus jóváhagyásnak” nevezett eljárás – amelynek segítségével elkerülhető, hogy a tagállamok halogató intézkedéseket alkalmazzanak, vagy meghosszabbítsák a folyamatot – különösen hasznos és nem kellene kétségbe vonni (ld. a javaslat 6. cikkének (2) bekezdését).

#### 4.5 Egyes eljárások alkalmazása során felmerült gyakorlati nehézségek

4.5.1 Az irányelvjavaslat valódi egyszerűsítéseket tartalmaz a létező eljárások vonatkozásában, épp ezért üdvözlendő. Bizonyos módosítások gyakorlati alkalmazásánál azonban továbbra is nehézségek állnak fenn és kérdések merülnek fel.

#### 4.6 A kivitel és a behozatal ellenőrzésére szolgáló szabályok pontosítása (10., 11., 12. cikk)

4.6.1 Az irányelv szerkezetét megváltoztatták annak érdekében, hogy a folyamat különböző fázisait pontosabban meg lehessen határozni. A behozatal és a kivitel vonatkozásában különleges szabályok léteznek, pontosítani kell azonban azok összehangolását a folyamat szakaszait meghatározó általános jogszabályokkal.

4.6.2 Így például az irányelvjavaslat 10. cikke (1) bekezdésének és általános rendelkezéseinek együttes olvasata alapján a rendeltetési országgént működő tagállamoknak saját magukhoz kellene jóváhagyási kérelmet benyújtani, ami furcsának tűnik.

4.6.3 A 10. cikk (2) bekezdésében szereplő „szállítás lebonyolításáért felelős személy” fogalma nem elég pontos és számos szereplőre vonatkozhat. Amennyiben jogi felelősségről van szó, az szerződés alapján és/vagy jogi, illetve törvényi úton kerül-e megállapításra?

4.6.4 Kérdés merül fel a 10. cikk (2) bekezdésével és a 12. cikkel kapcsolatban, amely azt határozza meg, hogy a kivitel mely esetekben tiltott. Így a tranzitországként működő tagállamnak egyéb kérdések mellett fel kell-e mérnie, hogy az Unión kívüli rendeltetési ország megfelelő forrásokkal rendelkezik-e a radioaktív hulladék biztonságos kezeléséhez (12. cikk 1.c) bekezdés)? Mi történik, ha a tranzitország úgy találja, hogy a harmadik ország nem rendelkezik a szükséges kapacitással?

4.6.5 Annak érdekében, hogy pontosan meghatározhassuk a radioaktív hulladékok és kiegészítő fűtőelemek EU-n kívüli területekre való szállítására érvényes alapelveket, ajánlatos ellenőrizni, hogy az irányelv 12.c) cikke milyen mértékben felel meg annak a kijelentésnek, mely szerint a tagállamok hatóságai nem engedélyezik a szállítást olyan harmadik országokba, amelyekben a technikai, jogi és adminisztratív eszközök, valamint a társadalom döntési folyamatban való részvételére vonatkozó alapelvek nem teszik lehetővé – legalábbis az EU tagállamai számára előírt szinten – a radioaktív hulladékok biztonságos kezelését.

4.6.6 A Közösségből származó kivitel ellenőrzéséről szóló 11. cikk nem tartalmaz útmutatást arra nézve, hogy a Közösségen kívüli rendeltetési ország hatóságainak jóváhagyása milyen módon kérhető, illetve szerezhető meg. Ezenfelül a javaslat általános rendelkezéseinek alkalmazása ütközik a közösségi jogrend hatálya alá nem tartozó, Közösségen kívüli rendeltetési országok extraterritorialitásával.

4.6.7 A jóváhagyás megtagadása a rendeltetési ország által. A tranzitországokról tett megállapítások tükrében pontosabban meg kellene határozni és körül kellene írni azokat az indokokat, amelyek alapján megtagadható a jóváhagyás a szállításhoz (a 6. cikk (3) bekezdése az országok mindkét csoportjára vonatkozik).

#### 4.7 Néhány fogalom pontosítása és összehangolása

4.7.1 „Radioaktív hulladék”: a 3. cikk (1) bekezdése a radioaktív hulladék fogalmának új meghatározását tartalmazza, amelyet a közös egyezményben található pontos másaként mutat be, attól azonban több szempontból eltér. Ez a helyzet például a radioaktív hulladék minősítéséről döntő ország meghatározásánál. Kívánatos lenne a közös egyezmény meghatározásaihoz igazodni.

4.7.2 „Műszaki specifikációk”: a 9. cikk olyan „műszaki specifikációkra” hivatkozik, „melyekre a jóváhagyást kiadták”, anélkül, hogy pontosítaná a kifejezés jelentését. Ez a fogalom gyakran használatos a radioaktív hulladékok és kiégett fűtőelemek szállításával kapcsolatos rendelkezésekben, ezért a félreértések elkerülése érdekében fontos a kifejezés jelentésének pontos meghatározása.

4.7.3 „Engedélyezés – jóváhagyás – engedély”: a javaslat több cikkében (4., 7., 10., 11., 13.) megkülönböztetés nélkül használják ezeket a fogalmakat. A terminológia összehangolása megkönnyítené a szöveg olvasását és értelmezését. Az EGSZB véleménye szerint két fogalmat kellene meghagyni: az engedélyezést és a jóváhagyást. Az engedélyezés kifejezés a származási ország beleegyezését jelentené, a jóváhagyás kifejezés pedig a célország és/vagy a tranzitország beleegyezésére vonatkozna. Ez a megkülönböztetés lehetővé tenné az irányelvben leírt ellenőrzési folyamat két fő részének elkülönítését.

## 5. Összefoglalás

5.1 Az EGSZB támogatja az irányelv felülvizsgálatát annak összehangolása érdekében az Euratom legfrissebb irányelveivel és a nemzetközi egyezményekkel, valamint a létező eljárások egyszerűsítése és pontosítása végett. Üdvözli a halogató intézkedések elkerülésére szolgáló automatikus jóváhagyás eljárásának beillesztését a javaslatba.

5.2 Felhívja azonban a figyelmet a tranzittal kapcsolatos szabályok újrafogalmazásának szükségességére, annak érdekében, hogy azok ne akadályozzák akaratlanul is az újrafeldolgozásra szánt kiégett fűtőelemek behozatalát a Közösségbe, ami ellentmondana a közös nukleáris piac szabályainak.

5.3 Végül pedig szükség lenne a behozatallal és kivittel kapcsolatos szabályok pontosítására és azon indokok pontosabb meghatározására, amelyek alapján a tranzit-, illetve a rendeltetési országok megtagadhatják az engedélyezést.

Brüsszel, 2005. június 9.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke  
Anne-Marie SIGMUND