

# PARLAMENT EUROPEJSKI

2004



2009

*Komisja Prawna  
Przewodniczący*

1.4.2009

Angelika Niebler  
Przewodnicząca  
Komisja Przemysłu, Badań Naukowych i Energii  
BRUKSELA

Dotyczy:      Opinii w sprawie podstawy prawnej wniosku dotyczącego dyrektywy Rady (Euratom) ustanawiającej wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego (COM(2008)0790 – C6-0026/2009 – 2008/0231(CNS))

Szanowna Pani Przewodnicząca,

Komisja Prawna z własnej inicjatywy, zgodnie z art. 35 ust. 3 Regulaminu, podjęła decyzję o rozpatrzeniu podstawy prawnej wyżej wymienionego wniosku Komisji.

Komisja rozpatrzyła powyższą sprawę na posiedzeniu w dniu 31 marca 2009 r.

Aktualnie Komisja Przemysłu, Badań Naukowych i Energii zajmuje się wnioskiem dotyczącym decyzji Rady ustanawiającej wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego, którego sprawozdawcą jest G. Hökmark. Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności wydała opinię (sprawozdawczyni komisji opiniodawczej: R. Harms). W projekcie opinii R. Harms zaproponowała dodanie podstawy prawnej w postaci art. 175 ust. 1 TWE do istniejących podstaw prawnych – art. 31 i 32 traktatu Euratom.

## ***Kontekst proponowanych przepisów***

Przedmiotowy wniosek stanowi trzecią w ciągu dziesięciu lat próbę wprowadzenia nowych przepisów w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego (dwa poprzednie wnioski z 2002 i 2003 r. zostały wycofane).

Celem wniosku z 2002 r. było określenie podstawowych zobowiązań i zasad ogólnych dotyczących bezpieczeństwa obiektów jądrowych, które na późniejszym etapie miałyby zostać uzupełnione poprzez ustanowienie wspólnych norm i mechanizmów kontroli. W wyniku zmian dokonanych w 2003 r. usunięto wymóg wprowadzenia podstawowych obowiązków i wspólnych norm, zastępując go wspólnotowymi mechanizmami zapewniającymi przestrzeganie wspólnych zasad bezpieczeństwa jądrowego, w tym zwłaszcza wspólnotowego systemu weryfikacji. W najnowszym wniosku nie przewiduje się takich mechanizmów ani weryfikacji przez Wspólnotę. Na mocy projektu dyrektywy egzekwować się będzie natomiast tylko wymogi Konwencji bezpieczeństwa jądrowego Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej.

Proponowana przez Komisję podstawa prawna obejmuje art. 31 i 32 traktatu Euratom. Powstaje kwestia, czy należy dodać do niej art. 175 ust. 1 traktatu WE, dzięki czemu Parlament mógłby korzystać z procedury współdecyzji. Alternatywnie podniesiono również argument, że należy wykorzystać art. 203 traktatu Euratom, w połączeniu z art. 31 i 32 albo zamiast nich, celem uwzględnienia aspektów technologicznych bezpieczeństwa jądrowego oraz aspektów środowiskowych.

### ***Rozważane podstawy prawne***

Dla wygody przypomina się poniżej odpowiednie przepisy traktatów.

#### *Artykuł 31 traktatu Euratom*

*Podstawowe normy opracowuje Komisja po uzyskaniu opinii grupy osób wyznaczonych przez Komitet Naukowo-Techniczny spośród ekspertów naukowych, zwłaszcza w dziedzinie zdrowia publicznego, z Państw Członkowskich. Komisja uzyskuje opinię Komitetu Ekonomiczno-Społecznego odnośnie do tych norm.*

*Po konsultacji ze Zgromadzeniem Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną na wniosek Komisji, która przekazuje jej zebrane przez siebie opinie tych komitetów, ustanawia normy podstawowe.*

#### *Artykuł 32 traktatu Euratom*

*Na wniosek Komisji lub Państwa Członkowskiego podstawowe normy mogą zostać zweryfikowane lub uzupełnione zgodnie z procedurą przewidzianą w artykule 31.*

*Komisja rozpatruje każdy wniosek Państw Członkowskich.*

Termin „podstawowe normy” jest zdefiniowany w art. 30 traktatu Euratom w następujący sposób:

#### *Artykuł 30 traktatu Euratom*

*W ramach Wspólnoty ustanawia się podstawowe normy ochrony zdrowia pracowników i ludności przed niebezpieczeństwem promieniowania jonizującego.*

*Pojęcie „podstawowe normy” oznacza:*

- a) *maksymalne dopuszczalne dawki nie stanowiące zagrożenia;*
- b) *maksymalne dopuszczalne poziomy narażenia na promieniowanie i skażenia;*
- c) *podstawowe zasady opieki medycznej nad pracownikami.*

Należy zauważyć, że przepisy te są zawarte w rozdziale 3 tytułu II traktatu Euratom, zatytułowanym „Ochrona zdrowia i bezpieczeństwo”.

Zaproponowano dodanie jako podstawy prawnej art. 175 ust. 1 traktatu WE:

*Artykuł 175 ust. 1*

*1. Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, decyduje o działaniu służącym osiągnięciu celów określonych w artykule 174, które ma być podjęte przez Wspólnotę.*

Art. 174, do którego odnosi się art. 175 ust. 1, ma następujące brzmienie:

*Artykuł 174*

*1. Polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego przyczynia się do osiągnięcia następujących celów:*

- zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego,*
- ochrony zdrowia ludzkiego,*
- ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych,*
- promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków, zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego.*

*2. Polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Wspólnoty. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci”.*

*W tym kontekście środki harmonizujące odpowiadające wymogom w dziedzinie ochrony środowiska obejmują, w odpowiednich przypadkach, klauzulę zabezpieczającą, która pozwala Państwom Członkowskim na podejmowanie, z pozagospodarczych względów związanych ze środowiskiem naturalnym, środków tymczasowych, podlegających wspólnotowej procedurze kontrolnej.*

*3. Przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska naturalnego Wspólnota uwzględnia:*

- dostępne dane naukowo-techniczne,*
- warunki środowiska naturalnego w różnych regionach Wspólnoty,*
- potencjalne korzyści i koszty, które mogą wynikać z działania lub z zaniechania działania,*
- gospodarczy i społeczny rozwój Wspólnoty jako całości i zrównoważony rozwój jej*

regionów.

*4. W zakresie swoich odpowiednich kompetencji Wspólnota i państwa członkowskie współpracują z państwami trzecimi i kompetentnymi organizacjami międzynarodowymi. Warunki współpracy Wspólnoty mogą stanowić przedmiot umów między Wspólnotą i zainteresowanymi stronami trzecimi, które są negocjowane i zawierane zgodnie z artykułem 300.*

*Poprzedni akapit nie narusza kompetencji Państw Członkowskich do negocjowania w organach międzynarodowych i zawierania umów międzynarodowych.*

#### *Artykuł 203 traktatu Euratom*

*Jeżeli działanie Wspólnoty okaże się niezbędne do osiągnięcia jednego z celów Wspólnoty, a niniejszy Traktat nie przewidział kompetencji do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jedomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji ze Zgromadzeniem, podejmuje właściwe działania.*

#### **Podstawy analizy**

Należy wyjaśnić, dlaczego wybór podstawy prawnej jest istotny. Z jednej strony, jak stwierdził Trybunał Sprawiedliwości, wybór ten ma „znaczenie konstytucjonalne”<sup>1</sup>, ponieważ Wspólnotą rządzi zasada przyznania kompetencji. Oznacza to w istocie, że Wspólnota może podejmować działanie tylko wówczas, gdy uprawniają ją do tego traktaty założycielskie. Z drugiej strony istnieje trudność polegająca na tym, że brakuje podstawy prawnej mogącej uzasadniać działanie Wspólnoty (gdy nie ma „wystarczającej kompetencji”) lub że zmiana podstawy prawnej skutkuje zmianą procedury przyjęcia aktu. Jasny przykład można znaleźć w opinii rzecznika generalnego Jacobsa w sprawie C-314/99 Królestwo Niderlandów przeciwko Komisji<sup>2</sup>, w której stwierdzono, że zmiana podstawy prawnej oznaczałaby, iż akt należałoby przyjąć w innej procedurze niż procedura, w której ten akt rzeczywiście przyjęto.

W takiej sprawie, jak wskazał Wydział Prawny Parlamentu Europejskiego w sprawie British American Tobacco<sup>3</sup>, błąd co do podstawy prawnej jest więcej niż czysto formalnym uchybieniem, jeżeli powoduje nieprawidłowość w procedurze stosowanej dla przyjęcia aktu, oraz może skutkować unieważnieniem aktu, skoro składa się na treść aktu i przez to powoduje jego bezprawność.

Z tych powodów Trybunał Sprawiedliwości określił spójny zbiór kryteriów, o których należy pamiętać, rozważając odpowiedniość danej podstawy prawnej:

(1) Wybór podstawy prawnej aktu musi opierać się na obiektywnych przesłankach, które mogą być przedmiotem kontroli sądowej.

---

<sup>1</sup> Opinia nr 2/00 z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie protokołu z Kartageny, Zb.Orz. 2001, str. I-9713.

<sup>2</sup> Zb.Orz. 2002, str. I-5521.

<sup>3</sup> Sprawa C-491/01 The Queen przeciwko Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd i Imperial Tobacco Ltd, Zb.Orz. 2002, str. I-11453.

(2) Przesłanki te obejmują zwłaszcza cel i treść aktu.

(3) Nie ma wpływu na powyższe fakt, że jakaś instytucja pragnie pełniej uczestniczyć w przyjęciu aktu, prace wykonane z innego tytułu w dziedzinie objętej aktem ani też kontekst, w którym akt został przyjęty<sup>1</sup>.

Aby przeanalizować cel i treść proponowanego aktu, konieczne jest zbadanie pierwotnego wniosku Komisji, biorąc pod uwagę poprawki zaproponowane w komisji przedmiotowo właściwej oraz w opinii Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności.

### ***Cel i treść proponowanych przepisów***

Zgodnie z uzasadnieniem wniosku Komisji<sup>2</sup> cel i treść wniosku dotyczącego dyrektywy są następujące:

„Niniejszy projekt dyrektywy ustanawiającej wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego ma się przyczynić do wznowienia procesu tworzenia wspólnych unijnych ram bezpieczeństwa jądrowego poprzez aktualizację i zastąpienie wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy Rady (Euratom) ustanawiającej podstawowe zobowiązania i zasady ogólne dotyczące bezpieczeństwa instalacji jądrowych<sup>3</sup>, znajdującego się w pierwotnym pakiecie bezpieczeństwa jądrowego.

W związku z nowym zainteresowaniem tematyką energetyki jądrowej, wyrażanym przez kilka państw członkowskich, oraz perspektywą przedłużenia okresu eksploatacji wielu obiektów jądrowych oraz budowy nowych obiektów, termin przedstawienia niniejszego poprawionego wniosku jest szczególnie odpowiedni. Nie ulega wątpliwości, że żadne fizyczne granice nie powstrzymują skutków zdarzeń radiacyjnych, które niosą ze sobą zarówno potencjalne konsekwencje dla zdrowia pracowników i obywateli, jak i różnego rodzaju skutki gospodarcze dla przemysłu energetycznego. Wpisanie zasad bezpieczeństwa jądrowego uznanych w skali międzynarodowej do wiążących przepisów wspólnotowych stanowiłoby dodatkową gwarancję dla wszystkich obywateli w całej UE dzięki zapewnieniu pewności prawa.

*(omissis)*

U podstaw wniosku legislacyjnego leży założenie, że wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego, określone już w KBJ, reguluje się na szczeblu wspólnotowym, a ich uzupełnieniem są dodatkowe wymogi dotyczące bezpieczeństwa nowych jądrowych reaktorów energetycznych, do których opracowania – zgodnie z zasadą ciągłej poprawy bezpieczeństwa, na podstawie poziomów bezpieczeństwa określonych przez WENRA i w ścisłej współpracy z Europejską Grupą Wysokiego Szczebla ds. Bezpieczeństwa Jądrowego i Gospodarowania Odpadami (ang. High Level Group on Nuclear Safety and Waste Management, HLG) – zachęca się państwa członkowskie. Zgodnie z dziesięcioma

---

<sup>1</sup> Sprawa C-269/97 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. 2000, str. I-2257, pkt 43 i 44.

<sup>2</sup> COM(2008)790 wersja ostateczna.

<sup>3</sup> COM (2003)32 wersja ostateczna i COM (2004)526 wersja ostateczna.

zasadami dotyczącymi regulacji kwestii bezpieczeństwa jądrowego, przyjętymi przez tę grupę, stanie się ona głównym forum współpracy dla organów regulacyjnych zapewniających bezpieczeństwo obiektów jądrowych w państwach członkowskich, i wniesie swój wkład w opracowanie unijnych ram bezpieczeństwa jądrowego.

Ogólnym celem niniejszego wniosku jest osiągnięcie, utrzymanie i ciągła poprawa bezpieczeństwa jądrowego we Wspólnocie, a także wzmocnienie roli organów regulacyjnych. Ma on zastosowanie do działalności w zakresie projektowania, poszukiwania lokalizacji, budowy, konserwacji, eksploatacji i likwidacji obiektów jądrowych, która wymaga uwzględnienia kwestii bezpieczeństwa zgodnie z ramami legislacyjnymi i regulacyjnymi danego państwa członkowskiego. Uznaje się i w pełni respektuje prawo każdego państwa członkowskiego do decydowania o korzystaniu lub niekorzystaniu z energii jądrowej. Dzięki niniejszym wspólnotowym ramom bezpieczeństwa jądrowego możliwe będzie osiągnięcie kilku celów operacyjnych, a mianowicie: wzmocnienie roli krajowych organów regulacyjnych, nałożenie zasadniczej odpowiedzialności za bezpieczeństwo na posiadacza zezwolenia podlegającego kontroli organu regulacyjnego, zwiększenie niezależności organu regulacyjnego, zapewnienie wysokiego poziomu przejrzystości aspektów związanych z bezpieczeństwem obiektów jądrowych, wdrożenie systemów zarządzania, regularny nadzór nad stanem bezpieczeństwa, dostęp do wiedzy specjalistycznej z zakresu bezpieczeństwa jądrowego, priorytet bezpieczeństwa.”

#### *Część normatywna i punkty preambuły proponowanej dyrektywy*

Niniejsza sekcja dotyczy w szczególności wszelkich przepisów odnoszących się konkretnie do aspektów środowiskowych.

W art. 1 określa się cel i zakres dyrektywy, którym jest „osiągnięcie, utrzymanie i ciągła poprawa bezpieczeństwa jądrowego we Wspólnocie oraz zwiększenie roli krajowych organów regulacyjnych”. Dyrektywa ma mieć zastosowanie do „działalności w zakresie projektowania, poszukiwania lokalizacji, budowy, konserwacji, eksploatacji i likwidacji obiektów jądrowych, która wymaga uwzględnienia kwestii bezpieczeństwa zgodnie z ramami legislacyjnymi i regulacyjnymi danego państwa członkowskiego”. Stwierdza się, że dyrektywa nie narusza dyrektywy Rady 96/29/Euratom z dnia 13 maja 1996 r. ustanawiającej podstawowe normy bezpieczeństwa w zakresie ochrony zdrowia pracowników i ogółu społeczeństwa przed zagrożeniami wynikającymi z promieniowania jonizującego<sup>1</sup>, która, jak precyzuje się w punkcie 3 preambuły, określa podstawowe normy bezpieczeństwa. W przedmiotowym artykule stwierdza się również, że każde państwo członkowskie ma swobodę podejmowania decyzji w sprawie realizowania lub nierealizowania własnego cywilnego programu jądrowego.

Art. 2 zawiera definicje. Zwraca się uwagę na fakt, że „bezpieczeństwo jądrowe” definiuje się jako „zapewnienie odpowiednich warunków działalności dzięki zastosowaniu środków mających na celu zapobieganie awariom lub łagodzenie ich skutków, czego wynikiem jest ochrona pracowników, ludności, a także **powietrza, wody i gleby** przed nadmiernym zagrożeniem promieniotwórczym stwarzanym przez obiekty jądrowe” (podkreślenie Komisji Prawnej).

---

<sup>1</sup> Dz.U. L 159 z 29.6.1996, str. 1.

Art. 3 przewiduje, że zasadnicza odpowiedzialność za bezpieczeństwo obiektów jądrowych spoczywa na posiadaczu zezwolenia i że państwa członkowskie mają ustanowić i utrzymać ramy legislacyjne i regulacyjne (krajowe wymogi dotyczące bezpieczeństwa, system wydawania zezwoleń i kontroli oraz system sprawowania nadzoru regulacyjnego).

Art. 4 dotyczy organów regulacyjnych (posiadających niezależność, uprawnienia, kompetencje oraz wystarczające zasoby finansowe i ludzkie), które mają wydawać zezwolenia i sprawować funkcje monitorowania. Organy regulacyjne i krajowe systemy regulacyjne mają podlegać co dziesięć lat wzajemnej weryfikacji międzynarodowej.

Art. 5 dotyczy przejrzystości (informowanie społeczeństwa)

Art. 6 przewiduje, że państwa członkowskie mają przestrzegać podstaw bezpieczeństwa MAEA w celu zagwarantowania „wysokiego poziomu bezpieczeństwa obiektów jądrowych, w tym, między innymi, uzgodnień dotyczących przeciwdziałania potencjalnym zagrożeniom radiologicznym, zapobiegania awariom i reagowania w razie ich wystąpienia, zarządzania starzejącymi się obiektami, długookresowego gospodarowania wszystkimi wytwarzanymi materiałami radioaktywnymi oraz informowania ludności i władz państw sąsiadujących”. Mają one również opracować dodatkowe wymogi bezpieczeństwa w oparciu o wymogi bezpieczeństwa określone przez WENRA.

W art. 7 określa się obowiązki posiadaczy zezwoleń, zaś art. 8 dotyczy nadzoru.

Art. 9 przewiduje kształcenie i szkolenia.

W art. 10 stwierdza się, że państwa członkowskie mogą ustanowić bardziej rygorystyczne środki bezpieczeństwa.

Art. 11, 12, 13 i 14 dotyczą odpowiednio sprawozdawczości, transpozycji, wejścia w życie i adresatów dyrektywy.

Preambuła dyrektywy nie zawiera konkretnych odniesień do ochrony środowiska, ale jej punkt 5 odnosi się do skutecznej ochrony przed zagrożeniami radiologicznymi i awariami, które mogłyby mieć konsekwencje radiologiczne, co można potraktować jako uwzględnienie zagrożeń dla środowiska. Pozostałe punkty preambuły uzasadniają przepisy części normatywnej, odnosząc się jednocześnie do art. 2 lit. b) traktatu Euratom (zgodnie z którym Wspólnota tworzy jednolite normy bezpieczeństwa mające chronić zdrowie pracowników i ludności oraz zapewnia ich stosowanie) oraz art. 30 (przytoczony powyżej). Główny cel dyrektywy jest określony w punkcie 5 preambuły: „Wprawdzie system ochrony przed promieniowaniem, ustanowiony według obowiązujących podstawowych norm bezpieczeństwa, przy uwzględnieniu bieżącego stanu wiedzy naukowej, zapewnia wysoki poziom ochrony zdrowia ludności, powinien on jednak być dalej uzupełniany w celu zapewnienia utrzymania wysokiego poziomu bezpieczeństwa obiektów jądrowych, jego rozwoju i ciągłej poprawy. Utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa, począwszy od projektowania do likwidacji obiektów jądrowych, jest warunkiem *sine qua non* pełnego osiągnięcia celów ochrony zdrowia, określonych w art. 2 lit. b) Traktatu W związku z tym należy zapewnić skuteczną ochronę przed zagrożeniami radiologicznymi i zapobiegać

awariom, które mogłyby mieć konsekwencje radiologiczne.”

Główną zmianą zaproponowaną w projekcie sprawozdania Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii (PR\764148PL.doc; sprawozdawca: Gunnar Hökmark) jest dodanie załącznika określającego odnośne podstawowe zasady MAEA, przeredagowanego „w celu dostosowania zasad do zobowiązań państw członkowskich”, ze względu na to, że „nie można ich wprowadzić do prawa wspólnotowego przez zwykłe odniesienie do serii norm bezpieczeństwa MAEA nr SF-1 (2006) w niniejszej dyrektywie” (poprawka 1 do punktu 10 preambuły). Zauważa się, że zasady te często odzwierciedlają obawy dotyczące ochrony środowiska, jak np.: **bezpieczna kontrola wszelkich odpadów promieniotwórczych, gospodarowanie odpadami promieniotwórczymi, zarządzanie zagrożeniami promieniotwórczymi (wyrażonymi w formie ogólnej, przy uwzględnieniu czynników środowiskowych, ochrony obecnych i przyszłych pokoleń – ludzi i środowiska, szkodliwych skutków dla środowiska itp.).** W szczególności zasada 8 zawiera długi *passus* na temat środowiska, wart przytoczenia *in extenso*: „Podczas gdy skutki zagrożenia promieniotwórczego dla zdrowia ludzkiego są w miarę oczywiste, pomijając lekką niepewność, **skutki promieniowania dla środowiska są zbadane mniej gruntownie. Obecny system ochrony przed promieniowaniem zapewnia w zasadzie odpowiednią ochronę ekosystemów w środowisku człowieka przed szkodliwymi skutkami promieniowania. Ogólnym celem środków ochrony środowiska jest ochrona ekosystemów przed promieniowaniem, które mogłoby mieć niekorzystne skutki dla populacji gatunku (a nie dla pojedynczych organizmów).**”

Żadna inna poprawka zawarta w projekcie sprawozdania Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii nie zawiera bezpośredniego odniesienia do ochrony środowiska jako takiej. To samo dotyczy opinii Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (AD\775321PL.doc; sprawozdawczyni komisji opiniodawczej: Rebecca Harms).

Z niniejszej analizy wynika, że w proponowanej dyrektywie punkt ciężkości stanowi bezpieczeństwo jądrowe w ujęciu ogólnym, w perspektywie uzupełnienia podstawowych norm ustanowionych w dyrektywie Rady 96/29/Euratom celem zapewnienia utrzymania wysokiego poziomu bezpieczeństwa obiektów jądrowych, jego rozwoju i ciągłej poprawy. Fakt, że art. 2 załącznika proponowanego przez Komisję Przemysłu, Badań Naukowych i Energii zawiera wyraźne odniesienie do środowiska i ekosystemów, jasno wskazuje, że dla celów dyrektywy do bezpieczeństwa jądrowego należy podejść, uwzględniając również ochronę środowiska, nie zaś tylko ochronę pracowników i ludności. Niezależnie od tego główną ideą aktu jest jednak uzupełnienie dotychczasowego systemu norm promieniowania określonego w dyrektywie 96/29/Euratom w celu ochrony **zdrowia pracowników i ludności** przed zagrożeniami wynikającymi z promieniowania jonizującego, a żaden przepis określony w proponowanej dyrektywie nie ma na celu zajmowania się konkretnie ochroną przed zagrożeniami dla środowiska. W istocie proponowana dyrektywa (w tym proponowany załącznik) sprowadza się do zażądania od państw członkowskich przestrzegania zasad bezpieczeństwa MAEA, bez sprecyzowania, jak mają to technicznie osiągnąć, oraz określenia obowiązków i zadań posiadaczy zezwoleń i organów regulacyjnych. Nie zawiera ona żadnych przepisów dotyczących aspektów technologicznych bezpieczeństwa jądrowego. Znaczący jest wybór terminu „zasady”.



Mając na względzie powyższe, gdyby jednak Wspólnota miała np. rozwinąć zasadę 8 w postaci szczegółowego prawodawstwa dotyczącego ochrony ekosystemów w środowisku człowieka przed szkodliwymi skutkami promieniowania, bez wątplenia właściwą podstawą prawną byłby art. 175 ust. 1 traktatu WE.

### ***Właściwa podstawa prawna***

Komisja uzasadnia swój wybór podstawy prawnej w następujący sposób:

„Podstawę prawną niniejszego wniosku stanowi art. 31 Traktatu Euratom w powiązaniu z art. 32 tego Traktatu. Artykuł 31 określa procedurę przyjęcia podstawowych norm bezpieczeństwa ustanowionych w art. 30, dotyczących ochrony zdrowia pracowników i ludności przed zagrożeniami wynikającymi z promieniowania jonizującego. Artykuł 32 stanowi wyraźnie, że podstawowe normy można uzupełniać zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 31.”<sup>1</sup>

Różni posłowie wysunęli jednak następujące wątpliwości co do proponowanej podstawy prawnej.

Art. 31 traktatu Euratom znajduje się w rozdziale 3 zatytułowanym „Ochrona zdrowia i bezpieczeństwo”. Ponadto w preambule traktatu Euratom uznaje się, że państwa-sygnatariusze pragną „stworzyć warunki bezpieczeństwa niezbędne do eliminacji zagrożeń dla życia i zdrowia ludności”.

Argumentuje się, że normy, które mają zostać przyjęte w ramach tego przepisu, odnoszą się do „ochrony zdrowia pracowników i ludności przed niebezpieczeństwem promieniowania jonizującego” (art. 30). W rzeczywistości art. 30 ustanawia jedynie podstawę systemu ochrony przed promieniowaniem, określając maksymalne dopuszczalne dawki i poziomy narażenia na promieniowanie i skażenia. Utrzymuje się ponadto, że z orzeczenia w sprawie C-29/99 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. 2002, str. I-11221, wynika, iż aspekty technologiczne bezpieczeństwa jądrowego należą do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Jednak wniosek i – w jeszcze większym stopniu – sugestie sprawozdawcy (załącznik obejmujący zasady bezpieczeństwa) dotyczą aspektów technologicznych bezpieczeństwa jądrowego, które, jak się domniemywa, wyraźnie wykraczają poza granice kompetencji Wspólnoty zgodnie z traktatem Euratom.

Co więcej, art. 2 ust. 2 wniosku zawiera nową definicję „bezpieczeństwa jądrowego”. Według tego nowego przepisu „bezpieczeństwo jądrowe”, czyli przedmiot dyrektywy, jest definiowane poprzez odniesienie do ochrony „pracowników, ludności, a także **powietrza, wody i gleby** przed nadmiernym zagrożeniem promieniotwórczym stwarzanym przez obiekty jądrowe”. Tymczasem art. 31 traktatu Euratom nie obejmuje ochrony środowiska. O powietrzu, wodzie i glebie wspomina się w art. 37 i 38 traktatu Euratom, ale przepisy te nie stanowią jakiegokolwiek podstawy prawnej do przyjmowania aktów prawnych, lecz jedynie do gromadzenia danych i kierowania zaleceń.

Podnosi się natomiast argument, że ochrona środowiska należy do (wspólnych) kompetencji

---

<sup>1</sup> Uzasadnienie, pkt 3.2.

Wspólnoty Europejskiej zgodnie z art. 175 traktatu WE, a zatem przepis ten należy wykorzystać jako dodatkową podstawę prawną. W przeciwieństwie do art. 31 traktatu Euratom, który przewiduje samą konsultację z Parlamentem Europejskim, art. 175 traktatu WE wymaga współdecyzji.

W związku z tym zauważa się, że wniosek nie wymaga już regularnej sprawozdawczości wobec Parlamentu Europejskiego o stanie zastosowania dyrektywy i bezpieczeństwa jądrowego w WE (w odróżnieniu od dwóch poprzednich wniosków).

Zauważa się, że dyrektywy, które (również) regulowały obiekty jądrowe, zostały już oparte na traktacie WE, czego najbardziej widocznym przykładem jest dyrektywa Rady 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne. Jej wyłączną podstawą jest traktat WE, a w szczególności przepis dotyczący ochrony środowiska.

Argumentuje się, że jako alternatywę i ostateczne wyjście należy wykorzystać „domyślną” podstawę prawną w postaci art. 203 traktatu Euratom (jako jedyną albo drugą podstawę prawną) w celu uwzględnienia wyżej przywołanych aspektów technologicznych i środowiskowych.

#### *Ocena*

Komisja uważa, że chociaż system ochrony przed promieniowaniem, ustanowiony według obowiązujących podstawowych norm bezpieczeństwa, zapewnia wysoki poziom ochrony zdrowia ludności, powinien on jednak być dalej uzupełniany w celu zapewnienia utrzymania wysokiego poziomu bezpieczeństwa obiektów jądrowych, jego rozwoju i ciągłej poprawy. Z tej przyczyny Komisja przedkłada obecnie przedmiotowy wniosek legislacyjny zgodnie z art. 31 i 32 traktatu Euratom.

Chociaż traktat Euratom nie zawiera wyraźnej podstawy prawnej w odniesieniu do bezpieczeństwa jądrowego, Trybunał Sprawiedliwości orzekł w szeregu spraw (sprawa 187/87 Saarland i inni, Zb.Orz. 1988, str. 5013, sprawa C-70/88 Parlament przeciwko Radzie, Zb.Orz. 1991, str. I-4529 oraz sprawa C-29/99 Parlament przeciwko Radzie, Zb.Orz. 2002 str. I-11221), że w celu określenia kompetencji Wspólnoty nie należy wprowadzać sztucznego rozróżnienia między ochroną zdrowia ludności a bezpieczeństwem źródeł promieniowania jonizującego, a zatem Wspólnota posiada uprawnienia legislacyjne do ustanowienia, w celu ochrony zdrowia, systemu zezwoleń, który musi być stosowany przez państwa członkowskie.

W związku z tym w świetle szczegółowej analizy celu i treści proponowanej dyrektywy uważa się, że analiza Wydziału Prawnego, według której art. 31 i 32 traktatu Euratom stanowią odpowiednią podstawę prawną i nie ma potrzeby odwoływania się do art. 203 tegoż traktatu, jest prawidłowa. Stanowiska tego nie zmienia wprowadzenie załącznika zawierającego zasady bezpieczeństwa, ponieważ nie zmienia on przedmiotu proponowanego aktu.

Stanowisko to uległoby natomiast zmianie, gdyby Wspólnota miała rozwinąć zasadę 8 w postaci szczegółowego prawodawstwa dotyczącego np. ochrony ekosystemów w środowisku człowieka przed szkodliwymi skutkami promieniowania, w którym to

przypadku odpowiednią podstawą prawną byłby bez wątpienia art. 175 ust. 1 traktatu WE.

Wydział Prawny stwierdza, że gdyby ostatecznie potwierdziła się wyraźna niezdolność Komisji do uzyskania nowej opinii o podstawowych normach od grupy osób wyznaczonych przez Komitet Naukowo-Techniczny przed przedstawieniem nowego wniosku, stanowiłaby ona naruszenie istotnego wymogu proceduralnego, który zgodnie z art. 230 akapit drugi traktatu WE stanowi podstawę do przeglądu tak przyjętego aktu. Stanowisko to wydaje się słuszne. Zaleca się zatem, aby komisja przedmiotowo właściwa w pełni wyjaśniła tę kwestię z Komisją.

### **Wnioski końcowe**

Na posiedzeniu w dniu 31 marca 2009 r., zauważając, że wyraźna niezdolność Komisji do uzyskania nowej opinii o podstawowych normach od grupy osób wyznaczonych przez Komitet Naukowo-Techniczny przed przedstawieniem nowego wniosku, stanowiłaby naruszenie istotnego wymogu proceduralnego, który zgodnie z art. 230 akapit drugi traktatu WE stanowi podstawę do przeglądu tak przyjętego aktu, Komisja Prawna podjęła w związku z tym decyzję, przy 13 głosach za, 6 głosach przeciw i braku głosów wstrzymujących się<sup>1</sup>, o zaleceniu, że odpowiednią podstawą prawną są art. 31 i 32 traktatu Euratom.

Z poważaniem,

Giuseppe Gargani

---

<sup>1</sup> W chwili głosowania końcowego obecni byli: Giuseppe Gargani (przewodniczący), Rainer Wieland (wiceprzewodniczący), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (wiceprzewodnicząca), Francesco Enrico Speroni (wiceprzewodniczący), Monica Frassoni (sprawozdawczyni), Carlo Casini, Bert Doorn, Nicole Fontaine, Neena Gill, Klaus-Heiner Lehne, Véronique Mathieu, Hans-Peter Mayer, Manuel Medina Ortega, Hartmut Nassauer, Aloyzas Sakalas, Eva-Riitta Siitonen, Jacques Toubon, Diana Wallis, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka.