



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 16.2.2023
COM(2023) 77 final

**ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ A EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU**

**o provádění směrnice Rady 2006/117/EURATOM o dozoru nad přepravou
radioaktivního odpadu a vyhořelého paliva a o její kontrole v členských státech
Čtvrtá zpráva**

{SWD(2023) 43 final}

Obsah

1.	Úvod	2
1.1.	Souvislosti.....	2
2.	Právní rámec a jeho provádění	3
2.1.	Provedení směrnice.....	5
2.2.	Stanovisko poradního výboru	6
2.3.	Příslušné orgány.....	6
3.	Připomínky	6
3.1.	Statistiky (2018–2020).....	7
4.	Následná opatření a neustálé zlepšování	10
5.	Závěry	11

1. ÚVOD

Směrnice Rady 2006/117/Euratom¹ (dále jen „směrnice“) stanoví systém Společenství pro dozor nad přeshraniční přepravou radioaktivního odpadu a vyhořelého paliva a pro její kontrolu s cílem zajistit odpovídající ochranu obyvatelstva. Zajišťuje, aby členské státy, kterých se to týká, byly informovány o přepravě radioaktivního odpadu a vyhořelého paliva na jejich území nebo přes ně a aby jim byla dána možnost buď udělit souhlas, nebo přepravu odmítnout s odůvodněním.

Všechny členské státy směrnici provedly a od 25. prosince 2011 podávají Komisi každý třetí rok zprávu o jejím provádění v souladu s článkem 20. V nejnovějším cyklu podávání zpráv předložily členské státy své poslední vnitrostátní zprávy za období 2018–2020². V souladu s článkem 20 a na základě uvedených zpráv vypracovala Komise tuto souhrnnou zprávu³ pro Evropský parlament, Radu a Evropský hospodářský a sociální výbor, přičemž zohlednila stanovisko poradního výboru⁴ a věnovala zvláštní pozornost zpětné přepravě související s nepovolenými přepravami a neohlášeným radioaktivním odpadem⁵.

Zpráva navazuje na třetí zprávu Komise⁶, která se týkala období 2015–2017, a poskytuje přehled o povoleních a přepravách vyhořelého paliva a radioaktivního odpadu ve Společenství. Podrobné údaje a informace, na nichž jsou založeny závěry této zprávy, jsou uvedeny v příloženém pracovním dokumentu útvarů Komise.

1.1. Souvislosti

Všechny členské státy EU produkují radioaktivní odpad, který vzniká buď v zařízeních, jako jsou jaderné elektrárny a výzkumné reaktory, nebo při různých činnostech, jako je používání radioizotopů ve zdravotnictví, v průmyslu, zemědělství, výzkumu a vzdělávání.

Při provozu jaderných reaktorů rovněž vzniká vyhořelé palivo, tj. jaderné palivo, které bylo ozářeno v aktivní zóně reaktoru a trvale z ní odstraněno. Toto palivo může být

¹ Směrnice Rady 2006/117/Euratom ze dne 20. listopadu 2006 o dozoru nad přepravou radioaktivního odpadu a vyhořelého paliva a o její kontrole (Úř. věst. L 337, 5.12.2006, s. 21).

² Přesněji řečeno pokrývají zprávy období od 26. prosince 2017 do 25. prosince 2020 (povolení). Pro všechny členské státy s výjimkou Chorvatska se jednalo o čtvrtý cyklus podávání zpráv, zatímco pro Chorvatsko to byl třetí cyklus po jeho vstupu do EU dne 1. července 2013. Bude to poslední cyklus podávání zpráv zahrnující zprávu ze Spojeného království.

³ Ustanovení čl. 20 odst. 2 směrnice vyžaduje, aby Komise vypracovala souhrnnou zprávu v souladu s postupem stanoveným v článku 21 směrnice.

⁴ Poradní výbor byl založen v roce 2007, jak požaduje článek 21 směrnice.

⁵ Článek 4 směrnice.

⁶ COM(2019) 633 final, zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o provádění směrnice Rady 2006/117/Euratom o dozoru nad přepravou radioaktivního odpadu a vyhořelého paliva a o její kontrole v členských státech, třetí zpráva, 17.12.2019 a SWD(2019) 437 final.

buď uchováno jako zdroj k přepracování, nebo odstraněno jako radioaktivní odpad ke konečnému uložení bez dalšího předpokládaného využití.

V roce 2020 (na konci období podávání zpráv) činil ve 27 členských státech EU podíl jaderné energie na výrobě⁷ elektřiny 24,6 %, přičemž třináct členských států⁸ provozovalo o něco více než sto jaderných reaktorů.

Po vzniku se vyhořelé palivo a radioaktivní odpad bezpečně skladují před případným přepracováním/zpracováním a uložením. Pro bezpečné nakládání s těmito materiály může být nutný jejich pohyb, označovaný také jako přeprava, z míst, kde vznikly nebo je s nimi nakládáno. Jedná se o postupy, k nimž dochází ve většině členských států bez ohledu na rozsah jejich jaderných programů. Přeprava se uskutečňuje především silniční, železniční nebo námořní dopravou a v omezených případech také leteckou dopravou.

Dovoz, vývoz a tranzit radioaktivního odpadu a vyhořelého paliva přes členské státy jsou v EU běžné.

2. PRÁVNÍ RÁMEC A JEHO PROVÁDĚNÍ

Bezpečné a odpovědné nakládání s radioaktivním odpadem a vyhořelým palivem, včetně bezpečné přepravy těchto materiálů na území členských států i mimo něj, je zákonným požadavkem vyplývajícím jak z mezinárodního práva, tak z práva EU.

Na mezinárodní úrovni je hlavním dokumentem v této oblasti Společná úmluva o bezpečnosti při nakládání s vyhořelým palivem a o bezpečnosti při nakládání s radioaktivními odpady (dále jen „společná úmluva“)⁹. Kromě jiných ustanovení ukládá společná úmluva povinnosti smluvním stranám ve vztahu k bezpečnosti přeshraničních pohybů (dovoz, vývoz a tranzit) vyhořelého paliva a radioaktivního odpadu. Vyžaduje, aby každá smluvní strana zapojená do přeshraničních pohybů učinila patřičné kroky pro zajištění toho, že tento pohyb bude prováděn způsobem, který je v souladu s ustanoveními společné úmluvy a příslušnými závaznými mezinárodními nástroji. Smluvními stranami společné úmluvy¹⁰ je všech 27 členských států a společenství Euratom, což svědčí o jejich odhodlání zajistit vysokou

⁷ Statistika jaderné energetiky. Eurostat. Únor 2021. ISSN 2443-8219.

⁸ Belgie, Bulharsko, Česká republika, Finsko, Francie, Maďarsko, Německo, Nizozemsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko a Švédsko.

⁹ Společná úmluva vstoupila v platnost dne 18. června 2001. Vztahuje se také na vyhořelé palivo a radioaktivní odpad pocházející z civilních jaderných reaktorů a zařízení a na vyhořelé palivo a radioaktivní odpad z vojenských nebo obranných programů, pokud jsou tyto materiály trvale převedeny do civilních programů a je s nimi nakládáno výlučně v rámci těchto programů, nebo pokud je smluvní strana prohlásí pro účely úmluvy za vyhořelé palivo nebo radioaktivní odpad. Úmluva se rovněž vztahuje na plánované a kontrolované uvolňování kapalných nebo plyných radioaktivních materiálů do životního prostředí z regulovaných jaderných zařízení.

¹⁰ Smluvní stranou je i Spojené království. Ke dni 11. února 2022 má 88 smluvních stran. (https://www-legacy.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/jointconv_status.pdf).

úroveň bezpečnosti vyhořelého paliva a radioaktivního odpadu – od jeho vzniku až po uložení.

Na úrovni EU zajišťuje ochranu zdraví pracovníků a obyvatelstva před riziky vyplývajícími z ionizujícího záření komplexní právní rámec, a to i při přepravě vyhořelého paliva a radioaktivního odpadu. Rámec v současné době tvoří výše uvedené směrnice a směrnice Rady 2013/59/Euratom¹¹ (dále jen „základní bezpečnostní standardy“) a 2011/70/Euratom¹² (dále jen „směrnice o radioaktivním odpadu“), které mají vliv na oblast působnosti směrnice.

V tomto rámci jaderné a radiační bezpečnosti EU řeší směrnice konkrétně regulační oprávnění a procesní aspekty přeshraniční přepravy radioaktivního odpadu a vyhořelého paliva vzniklého z civilních zařízení a činností. Obecným cílem je posílit ochranu před riziky vyplývajícími z vystavení ionizujícímu záření prostřednictvím dozoru nad přepravou radioaktivního odpadu a vyhořelého paliva a její kontroly. Směrnice se použije v případech, kdy:

- země původu, země určení nebo jakákoliv země tranzitu vyhořelého paliva nebo radioaktivního odpadu je členským státem EU,
- množství a koncentrace vyhořelého paliva nebo radioaktivního odpadu k přepravě (dále jen „zásilka“) překračují úrovně stanovené v základních bezpečnostních standardech.

Nelze-li přepravu dokončit nebo nejsou-li podmínky přepravy v souladu se směrnicí, musí příslušné orgány členského státu původu zajistit, aby dotčený materiál převzal zpět jeho držitel¹³, pokud nelze učinit jiné bezpečné opatření. Příslušné orgány musí zajistit, aby osoba odpovědná za přepravu přijala v případě potřeby nápravná bezpečnostní opatření. V takovém případě za náklady vznikající v případech, kdy přeprava nemůže nebo nesmí být dokončena, odpovídá držitel¹⁴.

Každé zamítnutí povolení k přepravě vyhořelého paliva a radioaktivního odpadu i) musí být odůvodněno na základě kritérií stanovených ve směrnici; ii) nemělo by být svévolné a iii) mělo by být založeno na příslušném vnitrostátním právu, právu Společenství nebo mezinárodním právu. Rozhodnutí členských států o schválení nebo zamítnutí musí být v souladu s ustanoveními uvedenými ve společné úmluvě a

¹¹ Směrnice Rady 2013/59/Euratom ze dne 5. prosince 2013, kterou se stanoví základní bezpečnostní standardy ochrany před nebezpečím vystavení ionizujícímu záření a zrušují se směrnice 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom a 2003/122/Euratom (Úř. věst. L 13, 17.1.2014, s. 1).

¹² Směrnice Rady 2011/70/Euratom ze dne 19. července 2011, kterou se stanoví rámec Společenství pro odpovědné a bezpečné nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem (Úř. věst. L 199, 2.8.2011, s. 48).

¹³ Držitelem se rozumí jakákoli fyzická nebo právnická osoba, která je před uskutečněním přepravy radioaktivního odpadu nebo vyhořelého paliva za tyto materiály odpovědná podle platných vnitrostátních právních předpisů a má v úmyslu je přepravit příjemci (ustanovení čl. 5 odst. 9 směrnice).

¹⁴ Článek 12 směrnice.

ve směrnici¹⁵, která zakazují vývoz radioaktivního odpadu nebo vyhořelého paliva do míst určených ležících jižně od 60° jižní šířky, do afrických, karibských nebo tichomořských zemí nebo do třetí země, která nemá zdroje na bezpečné nakládání s radioaktivním odpadem nebo vyhořelým palivem.

Kromě podávání zpráv Komisi každé tři roky jsou členské státy povinny každoročně oznamovat Komisi a poradnímu výboru¹⁶ veškeré nepovolené zásilky do třetí země a předávat Komisi¹⁷ kontaktní údaje příslušného orgánu (příslušných orgánů) a veškeré informace nezbytné pro rychlou komunikaci.

2.1. Provedení směrnice

Pro veškerou přepravu (včetně dovozu, vývozu a tranzitu mezi členskými státy a do Společenství nebo z něj) spadající do oblasti působnosti směrnice vyžaduje směrnice použití standardního dokumentu¹⁸, který byl zaveden rozhodnutím Komise v roce 2008¹⁹ ve znění z roku 2011²⁰. Standardní dokument zahrnuje formuláře pro tyto účely:

- žádost o povolení k přepravě vyhořelého paliva nebo radioaktivního odpadu,
- potvrzení o přijetí žádosti – žádost o chybějící údaje o vyhořelém palivu a radioaktivním odpadu,
- schválení nebo zamítnutí zásilky radioaktivního odpadu nebo vyhořelého paliva dotčenými příslušnými orgány,
- povolení k přepravě vyhořelého paliva a radioaktivního odpadu,
- popis zásilky radioaktivního odpadu a seznam obalů,
- potvrzení o přijetí radioaktivního odpadu a vyhořelého paliva.

Pokud mají být tyto materiály přepraveny do třetích zemí za účelem uložení, je od členských států dále vyžadováno podle čl. 4 odst. 4 směrnice o radioaktivních

¹⁵ Článek 16 směrnice.

¹⁶ Ustanovení čl. 16 odst. 1 písm. c) směrnice.

¹⁷ Článek 18 směrnice.

¹⁸ Podle článku 17 směrnice.

¹⁹ Rozhodnutí Komise ze dne 5. března 2008, kterým se zavádí standardní dokument pro dozor nad přepravou radioaktivního odpadu a vyhořelého paliva a její kontrolu podle směrnice Rady 2006/117/Euratom (oznámeno pod číslem K(2008) 793), (2008/312/Euratom) (Úř. věst. L 107, 17.4.2008, s. 32).

²⁰ Oprava rozhodnutí Komise 2008/312/Euratom ze dne 5. března 2008, kterým se zavádí standardní dokument pro dozor nad přepravou radioaktivního odpadu a vyhořelého paliva a její kontrolu podle směrnice Rady 2006/117/Euratom (Úř. věst. L 343, 23.12.2011, s. 149).

odpadech, aby použily kritéria pro přepravu stanovená Komisí v souladu s čl. 16 odst. 2 směrnice a použitelným doporučením Komise²¹.

2.2. Stanovisko poradního výboru

Dvanácté zasedání poradního výboru se konalo v Lucemburku dne 7. listopadu 2022 a byl na něm projednán návrh této zprávy a doprovodný pracovní dokument útvarů Komise. Poradní výbor vydal kladné stanovisko.

2.3. Příslušné orgány

Do července 2022 poskytly všechny členské státy informace o svých příslušných orgánech podle čl. 5 odst. 13²² směrnice.

Seznam příslušných orgánů v členských státech je připojen k průvodnímu pracovnímu dokumentu útvarů Komise.

3. PŘIPOMÍNKY

Komise zjistila, že členské státy v tomto cyklu podávání zpráv neohlásily žádnou nedokončenou přepravu zahrnující přeshraniční pohyby radioaktivního odpadu nebo vyhořelého paliva.

Členské státy neoznámily žádné problémy, které by spadaly pod článek 4 „Zpětná přeprava související s nepovolenými přepravami a neohlášeným radioaktivním odpadem“; článek 12 „Nedokončená přeprava“ ani čl. 16 odst. 1 písm. c) „Zakázaný vývoz“. Na základě oznámených informací tedy během období podávání zpráv neproběhla na území EU žádná nepovolená přeprava.

Ve sledovaném období došlo ke čtyřem případům odmítnutí udělení souhlasu:

- jeden členský stát odmítl udělit souhlas v případě dvou žádostí z důvodu dočasné nedostupnosti zařízení pro konečné zpracování,
- jeden členský stát odmítl udělit souhlas v případě dvou žádostí o přepravu kontaminovaného kovového šrotu, neboť měl za to, že nespadá do působnosti směrnice²³. Tyto přepravy však byly provedeny legálně v souladu s platnými místními právními předpisy.

²¹ Doporučení Komise ze dne 4. prosince 2008 o kritériích pro vývoz radioaktivního odpadu a vyhořelého paliva do třetích zemí (oznámeno pod číslem K(2008) 7570) (2008/956/Euratom).

²² V čl. 5 bodě 13 směrnice jsou „příslušné orgány“ definovány jako „orgány, které jsou podle právních předpisů zemí původu, tranzitu nebo určení zmocněny provádět systém dozoru nad přepravou radioaktivního odpadu nebo vyhořelého paliva a její kontroly“.

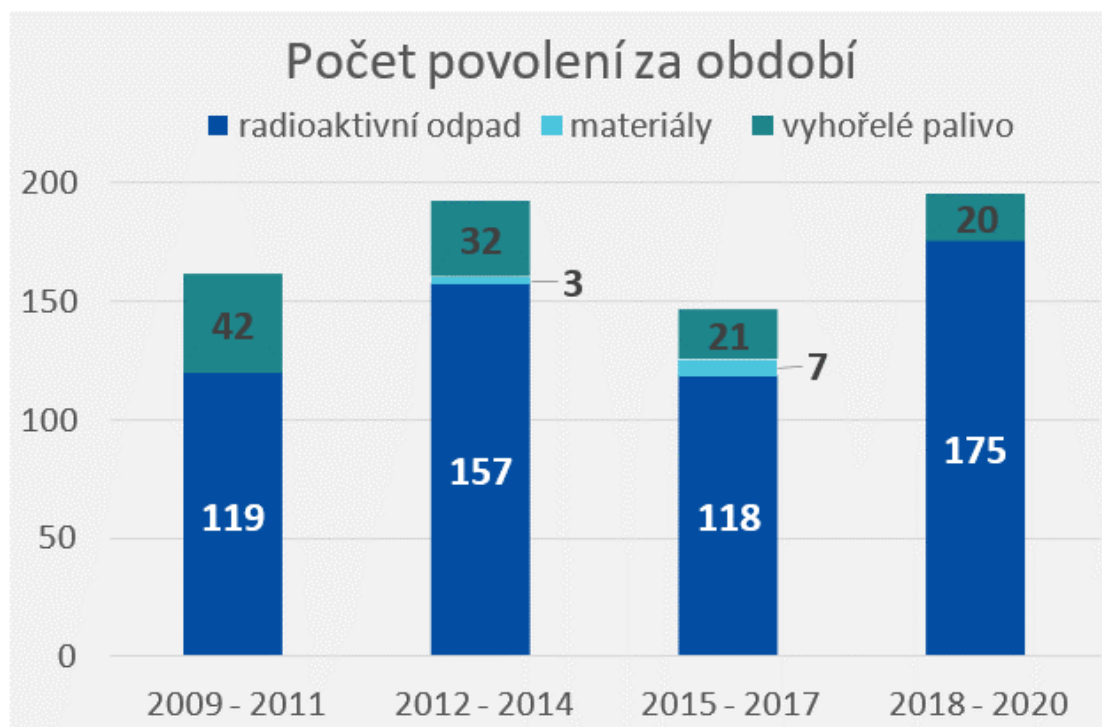
²³ Názory členských států na to, zda přeshraniční přeprava kontaminovaného kovového šrotu, který je zpracován a recyklován, spadá do oblasti působnosti směrnice či nikoli, se liší. Členské státy, které nepovažují kontaminovaný kovový šrot, který bude recyklován, za odpad, neudělí souhlas s příslušným povolením k přepravě (zamítnutí).

Tři členské státy (Chorvatsko, Kypr a Malta) neoznámily od doby, kdy se na ně začala vztahovat povinnost podávat zprávy podle směrnice, žádná povolení k přepravě na svém území.

Podrobný přehled přeshraničních přeprav radioaktivního odpadu a vyhořelého paliva v EU během stávajícího období podávání zpráv je uveden v doprovodném pracovním dokumentu útvarů Komise.

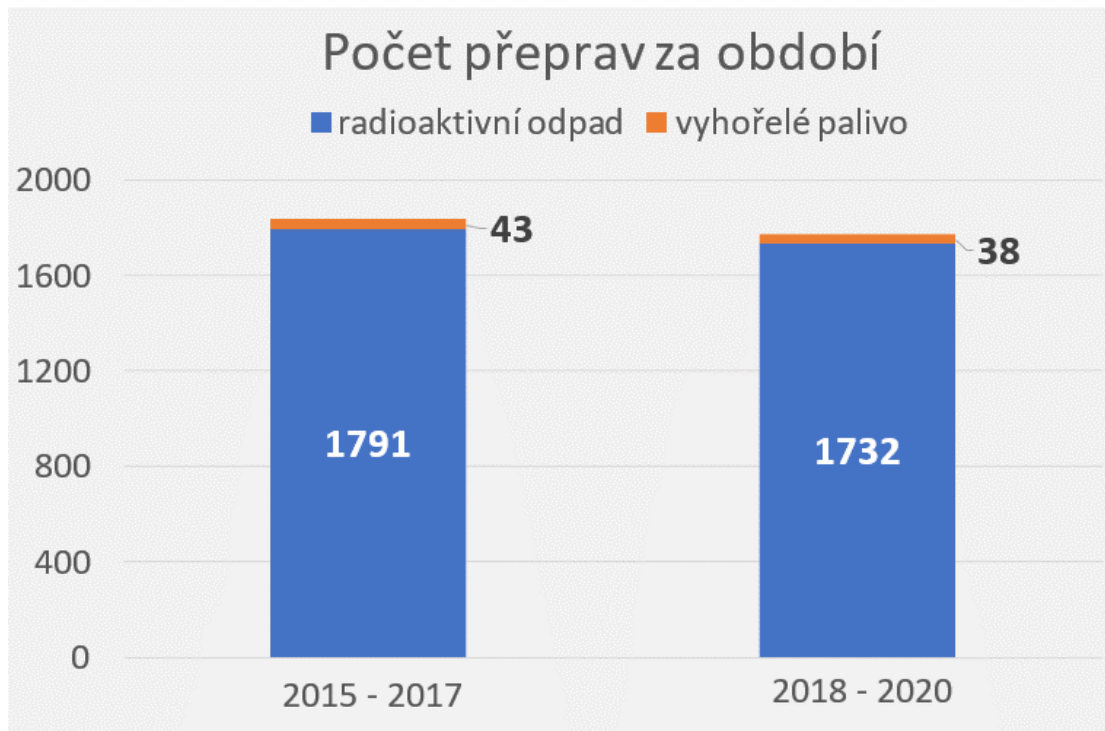
3.1. Statistiky (2018–2020)

V tomto oddíle je uveden statistický přehled povolení a přeprav.



Obrázek 1. Celkový počet povolení

Počet 195 povolení oznámených 21 členskými státy v období 2018–2020 odpovídá 1 770 povoleným přepravám. Povolení se obecně vztahuje na několik přeprav a může přesahovat časové období, na něž se vztahuje tato zpráva.



Obrázek 2. Počet přeprav

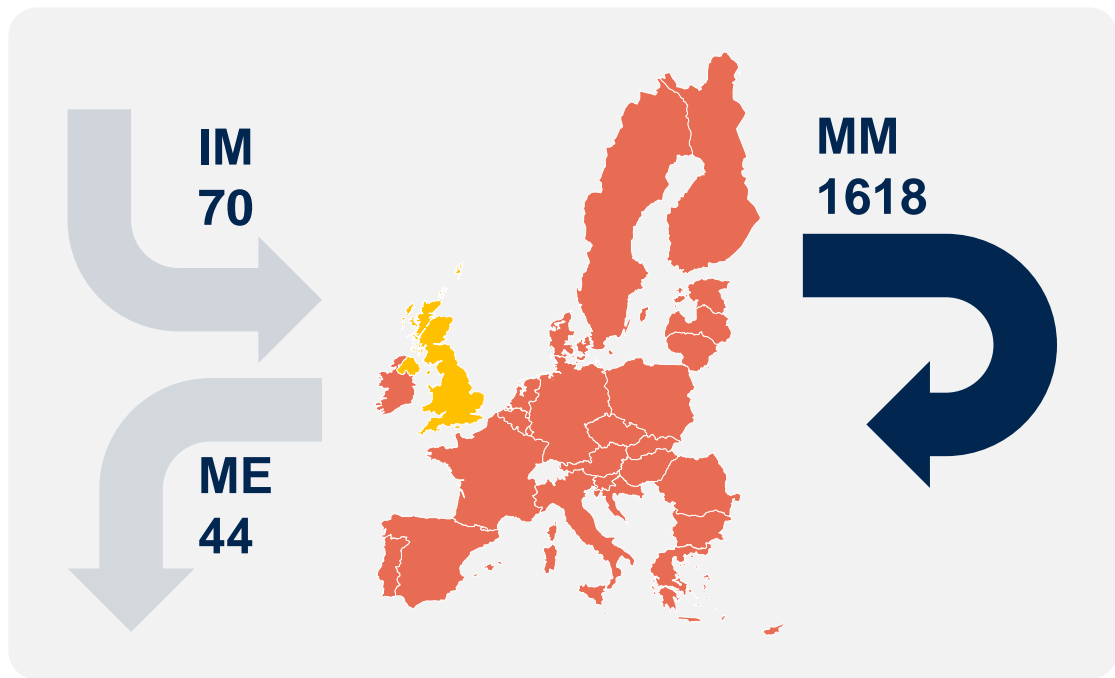
Pokud jde o povolené přepravy, v 98 % případů (1 732 přeprav) se jednalo o radioaktivní odpad a ve 2 % případů (38 přeprav) o vyhořelé palivo.

Většina povolení a přeprav se týkala pohybu v rámci Společenství. Celkem 92,6 % přeprav bylo v rámci Společenství (kategorie MM), zatímco 2,7 % se týkalo vývozu (kategorie ME) a 4,7 % dovozu (kategorie IM).

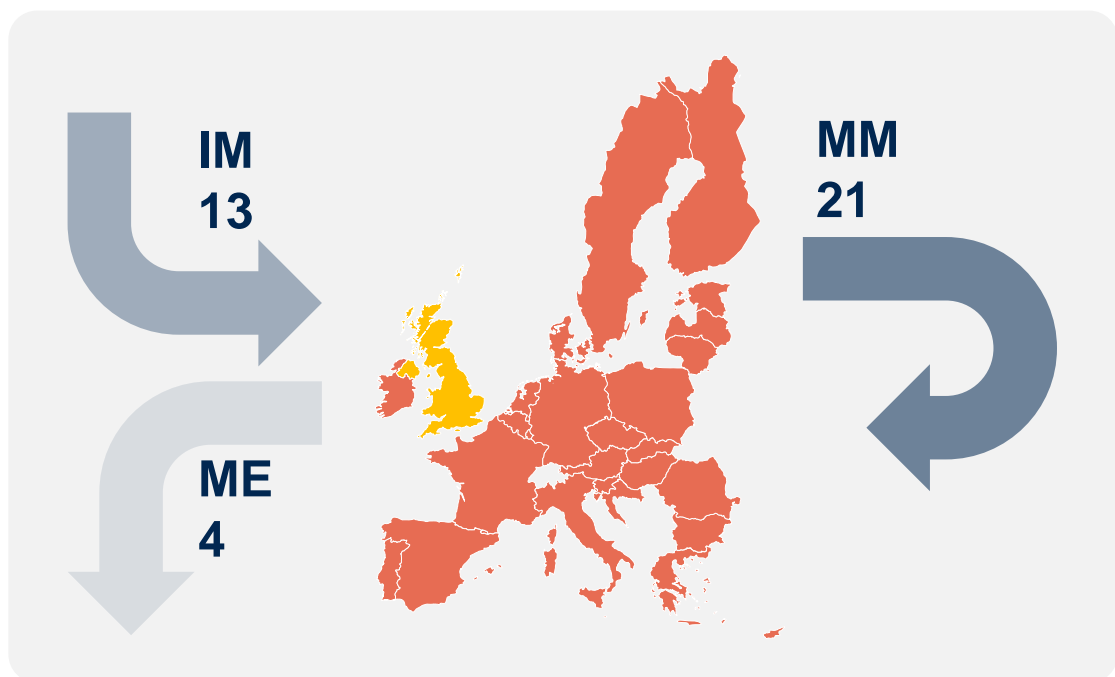
Statistiky ukazují, že 79 % všech přeprav v rámci Společenství pochází z jaderného průmyslu, zatímco 21 % z nejaderných činností (např. lékařství, výzkum).

Hlavním účelem přepravy bylo zpracování radioaktivního odpadu (jako je zpracování za účelem snížení objemu nebo úprava) ve vyhrazených zařízeních, stejně jako vrácení zpracovaného radioaktivního odpadu nebo vyhořelého paliva do země původu. Nejvíce povolení vydaly Švédsko a Německo, a to jak jako země původu, tak jako země určení.

Pohyby vyhořelého paliva se uskutečnily buď z důvodu přepracování, nebo vrácení do země původu.



Obrázek 3. Přeprava radioaktivního odpadu v rámci Společenství (MM), vývoz (ME), dovoz (IM)



Obrázek 4. Přeprava vyhořelého paliva v rámci Společenství (MM), vývoz (ME), dovoz (IM)

4. NÁSLEDNÁ OPATŘENÍ A NEUSTÁLÉ ZLEPŠOVÁNÍ

Třetí zpráva Komise o provádění směrnice určila dvě potřeby: zlepšit soulad standardního dokumentu s požadavky ohledně vzoru zprávy a sledovat účinky základních bezpečnostních standardů na provádění dozoru nad přeshraniční přepravou a její kontroly.

V návaznosti na první bod Komise na základě návrhu členského státu navrhla revizi standardního dokumentu v souladu s čl. 17 odst. 2 a článkem 21 směrnice s cílem zahrnout do pozměněného standardního dokumentu informace o prvotních přepravách. V případě zpětných zásilek tak budou moci zúčastněné členské státy zásilky sledovat. Kromě toho Komise na návrh dvou členských států předložila digitální standardní dokument.

Pokud jde o možné dopady základních bezpečnostních standardů na provádění směrnice, Komise nezaznamenala žádný závažný problém. Zprávy o dvou případech odmítnutí souhlasu s tranzitem radioaktivního odpadu přes členský stát však vyvolaly důležitou otázku ohledně uplatňování směrnice. Členské státy se skutečně lišily v názorech na to, zda přeshraniční přeprava kontaminovaného kovového šrotu, který je zpracován a recyklován, spadá do oblasti působnosti směrnice, či nikoli, neboť regulační orgán členského státu může tento materiál klasifikovat jako radioaktivní odpad. Podle definice radioaktivního odpadu²⁴, pokud radioaktivní materiál podléhá kontrole regulačních orgánů podle legislativního a regulačního rámce země původu a určení jako radioaktivní odpad, pro který země původu ani země určení nepředpokládají další využití, je tento materiál kvalifikován jako radioaktivní odpad podle směrnice. Komise se proto domnívá, že v takových případech je třeba souhlasu, a to bez ohledu na to, že tranzitní země tento materiál nekvalifikovala jako radioaktivní odpad.

Kromě toho jeden členský stát uvedl, že upřednostňuje, aby přeprava přírodních radioaktivních materiálů (NORM)²⁵ vždy spadala do oblasti působnosti směrnice Rady 2006/117/Euratom. V tomto ohledu Komise připomíná,²⁶ že z právního hlediska spadá veškerý odpad obsahující přírodní radioaktivní materiál, který vyžaduje regulační kontrolu a je zařazen do kategorie radioaktivního odpadu, do působnosti směrnice.

Na svém 12. zasedání vyzval poradní výbor Komise, aby zvážila aktualizaci standardního dokumentu, konkrétně tak, aby zahrnoval informace o původu odpadu, tj. odkaz na prvotní přepravu.

²⁴ Ustanovení čl. 5 odst. 1 směrnice zní takto: „radioaktivním odpadem“ (se rozumí) radioaktivní materiál v plynné, kapalné nebo pevné formě, u kterého země původu a určení nebo fyzické či právnické osoby, jejichž rozhodnutí tyto země akceptují, nepředpokládají žádné další využití a který na základě právního a regulačního rámce země původu a určení podléhá kontrole ze strany regulačního subjektu jako radioaktivní odpad.

²⁵ Přírodní radioaktivní materiály.

²⁶ Jak je uvedeno ve třetí zprávě Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o provádění směrnice.

5. ZÁVĚRY

Provádění směrnice zajistilo, aby veškeré přeshraniční pohyby radioaktivního odpadu a vyhořelého paliva v rámci Společenství probíhaly na základě předchozího informovaného souhlasu příslušných orgánů všech dotčených členských států (včetně tranzitních zemí), vyjádřeného za použití standardního dokumentu. Informace týkající se veškeré povolené přepravy ve vymezeném období podávání zpráv (tři roky) všechny členské státy pravidelně předávaly Komisi. Dozor nad přepravou radioaktivního odpadu a vyhořelého paliva a její kontrola tak byly zaručeny prostřednictvím Společenství. Za tímto účelem se důrazně doporučuje používat poskytnutý „vzor zprávy“, byť to není povinné, neboť umožňoval přímočaré získávání údajů a snižoval rizika nesprávného výkladu informací.

Celkově vzato Komise dochází k závěru, že stávající právní rámec Euratomu tvořený směrnicí, základními bezpečnostními standardy a směrnicí o radioaktivních odpadech zajišťoval nejvyšší úroveň bezpečnosti ve vztahu k rizikům ionizujícího záření na území EU v souvislosti s přeshraniční přepravou. Komise nicméně upozorňuje, že případné rozdíly mezi členskými státy v definici radioaktivního odpadu mohou vést k určitým problémům v postupu informování a udělování souhlasu. To je třeba zlepšit a po dohodě s členskými státy prozkoumat možnosti další harmonizace v této oblasti.