

24.1.2005

Eduskunnan suuri valiokunta

**EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI RADIOAKTIIVISEN JÄTTEEN JA KÄYTETYN
YDINPOLTTOAINEEN SIIRTOJEN VALVONNASTA JA TARKKAILUSTA
(Radioaktiivisen jätteen ja käytetyn ydinpolttoaineen siirtodirektiivi)**

Perustuslain 97 §:n mukaisesti lähetetään Eduskunnan suurelle valiokunnalle Euroopan komission ehdotus neuvoston direktiiviksi radioaktiivisen jätteen ja käytetyn ydinpolttoaineen siirtojen valvonnasta ja tarkkailusta sekä asiaa koskeva muistio.

Direktiiviehdotus toimitetaan Eduskunnan suurelle valiokunnalle poikkeuksellisesti englanninkielisenä, koska asiakirjaa ei ole vielä saatavilla kotimaisilla kielillä. Direktiiviehdotus toimitetaan Eduskunnalle suomeksi ja ruotsiksi välittömästi kieliversioiden valmistuttua.

Helsingissä 24 päivänä tammikuuta 2005

Mauri Pekkarinen
Kauppa- ja teollisuusministeri

Kim Fyhr
Ylitarkastaja

LIITTEET

- Kauppa- ja teollisuusministeriön muistio 24.1.2005
- Komission asiakirja COM(2004) 716 final

EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI RADIOAKTIIVISEN JÄTTEEN JA KÄYTETYN YDINPOLTTOAINEEN SIIRTOJEN VALVONNASTA JA TARKKAILUSTA COM(2004) 716 final

1. Yleistä

Euroopan komissio on antanut 12.11.2004 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi radioaktiivisen jätteen ja käytetyn ydinpolttoaineen siirtojen valvonnasta ja tarkkailusta [COM(2004) 716 final] (jäljempänä ”direktiiviehdotus”). Direktiiviehdotuksessa määritellään sekä jäsenvaltioiden välillä että yhteisön ulkopuolisiin maihin ja näistä maista yhteisön alueelle tehtävien radioaktiivisten jätteiden ja käytetyn ydinpolttoaineen siirtojen valvonnan sisältö, menettelyt ja vastuunjako.

Komission ehdotuksella on tarkoitus korvata voimassaoleva, 3.2.1992 annettu, neuvoston direktiivi 92/3/Euratom Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden välillä sekä yhteisöön ja yhteisöstä pois tapahtuvien radioaktiivisen jätteen siirtojen valvonnasta ja tarkkailusta (jäljempänä ”direktiivi 92/3”). Direktiiviehdotuksessa on kyseessä pitkälti direktiivin 92/3 virtaviivaistaminen, vaikka komissio muodollisesti ehdottaakin uutta direktiiviä. Direktiiviehdotuksella komissio pyrkii vastaamaan niihin muutostarpeisiin, jotka ovat kohdistuneet direktiiviin 92/3 yhteisölainsäädännöllisten ja kansainvälisoikeudellisten puitteiden muututtua radioaktiivisen jätteen ja käytetyn ydinpolttoaineen siirtoja sivuavilla osa-alueilla. Mukauttamisen lisäksi direktiiviehdotus toisi suhteessa direktiiviin 92/3 kaksi suurempaa periaatteellista muutosta: Direktiiviehdotuksen soveltamisalaan kuuluu myös jälleenkäsittelyyn menevä käytetty ydinpolttoaine. Lisäksi direktiiviehdotuksen tullessa voimaan sovellettaisiin kaikkien jäsenvaltioiden osalta ns. automaattista hyväksymismenettelyä, joka liittyy radioaktiivisen jätteen ja käytetyn polttoaineen tuontia koskevaan hallinnolliseen prosessiin.

Radioaktiivisten jätteiden siirrot Suomen rajojen yli ovat olleet harvinaisia. Suomessa on ollut vain kaksi direktiivin 92/3 soveltamisalaan kuuluvaa kuljetusta. Ensimmäinen siirto koski radioaktiivisten tutkimusjätteiden palautusta Ruotsiin 1990-luvulla ja toinen siirto koski käytetystä ydinpolttoaineesta peräisin olleiden metallinäytteiden vientiä Ruotsiin vuonna 2003.

2. Ehdotuksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

Ensinnäkin, komissio toteaa perustelumuihistiossaan, että direktiivin 92/3 uudistamisprosessi perustui pitkälti tarpeeseen tehdä direktiivistä käyttäjäystävällisempi ja läpinäkyvämpi. Yksinkertaistamistyö sai vaikutteita SLIM-aloitteen viidennestä vaiheesta (Simpler Legislation for Internal Market; SLIM V), jonka pääasiallinen tarkoitus oli yksinkertaistaa sisämarkkinoita koskevaa yhteisölainsäädäntöä.

Toiseksi komissio toteaa, että direktiiviehdotuksella yhtenäistetään valvontajärjestelmä direktiivin 92/3 voimaantulon jälkeen hyväksytyn yhteisölainsäädännön kanssa. Esimerkkeinä tällaisesta yhteisölainsäädännöstä komissio mainitsee neuvoston direktiivin 96/29/Euratom perusnormien vahvistamisesta väestön ja työtekijöiden terveyden suojelemiseksi ionisoivasta säteilystä aiheutuvilta vaaroilta ja neuvoston direktiivin 2003/122/Euratom korkea-aktiivisten radioaktiivista ainetta sisältävien umpilähteiden ja isännättömien lähteiden valvonnasta.

Kim Fyhr / Energiaosasto

24.1.2005

Kolmanneksi komissio toteaa, että direktiiviehdotus yhtenäistää valvontajärjestelmän niiden kansainvälisten sopimusten kanssa, joiden sopimuspuoli Euratom-yhteisö on tai joiden sopimuspuoleksi Euratom-yhteisö on liittymässä. Tällaisista kansainvälisistä sopimuksista mainittakoon mm. kansainvälinen ydinjätehuoltoa koskeva yleissopimus.

Direktiiviehdotuksen soveltamisalaan kuuluu myös käytetty ydinpolttoaine. Toisin kuin tähän asti, sovellettaisiin direktiiviehdotuksen määräyksiä myös jälleenkäsittelyyn menevään käytettyyn ydinpolttoaineeseen.

Toinen merkittävä muutos, jonka direktiiviehdotus toisi direktiivin 92/3 perustamaan järjestelmään, on ns. automaattinen hyväksymismenettely. Menettelyn lähtökohta on, että vastaanottajamaan toimivaltaisten viranomaisten on kuukauden kuluessa ilmoitettava siirtoa koskevan hakemuksen vastaanottamisesta. Kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta on vastaanottajamaan ilmoitettava kantansa. Mikäli vastaanottajamaa ei anna ilmoitusta määräajan kuluessa, tulkitaan vastaamattomuus siirron hyväksymiseksi. Direktiivissä 92/3 on olemassa määräys, jonka perusteella jäsenvaltio voi kieltäytyä automaattisen hyväksymismenettelyn hyväksymisestä. Komission uudessa direktiiviehdotuksessa ei enää tällaista mahdollisuutta ole, vaan automaattinen hyväksymismenettely olisi pakollinen kaikille jäsenvaltioille. Tosin huomioitava on, että myös ajanjaksoa, jonka kuluessa vastaanottajamaan on vastattava, on pidennetty aikaisemmasta.

3. Oikeusperusta

Komissio esittää, että direktiivi annettaisiin Euratom-sopimuksen 31 ja 32 artiklojen nojalla – aivan kuten direktiivi 92/3. Nämä artikkelit on tarkoitettu nimenomaisesti säteilysuojelua koskevien vaatimusten asettamiseen ja siihen niitä on myös käytetty. Oikeusperustan valinta voidaankin katsoa perusteluksi.

4. Komission ehdotuksen tarkastelua

1 artikla. Soveltamisala

Artiklassa todetaan, että direktiivillä säädetään riittävistä hallinnollisista järjestelyistä, joilla varmistetaan väestön riittävä suojelu, samoin kuin halkeamiskelpoisen aineen ydinmateriaalivalvonta, perustamalla yhteneväinen järjestelmä radioaktiivisen jätteen ja käytetyn ydinpolttoaineen kuljetusten valvomiseksi.

2 artikla. Käsittelyyn ja jälleenkäsittelyyn liittyvät siirrot

Artiklassa määrätään mm., että direktiivi ei vaikuta jäsenvaltion, johon radioaktiivinen jäte käsittelyä varten toimitetaan, tai jäsenvaltiossa sijaitsevan yrityksen oikeuteen palauttaa radioaktiivinen jäte käsittelyn jälkeen alkuperämaahan.

3 artikla. Määritelmät

Direktiivin määritelmiä ehdotetaan tarkistettavaksi verrattuna direktiiviin 92/3. Esimerkiksi radioaktiivinen jäte, käytetty ydinpolttoaine, loppusijoitus ja varastointi on määritelty samoin kuin kansainvälisessä ydinjätehuoltoa koskevassa yleissopimuksessa. Käsitteet haltija, alkuperämaa ja vastaanottajamaa on määritelty yksiselitteisemmin kuin direktiivissä 92/3.

4 artikla. Luvan hakeminen siirrolle

Artiklassa määrätään luvan hakemisesta siirrolle.

24.1.2005

5 artikla. Hakemuksen toimittaminen toimivaltaisille viranomaisille

Artiklassa määrätään, että alkuperämaan toimivaltaisten viranomaisten tulee toimittaa hakemukset, joihin 4 artiklassa viitataan, vastaanottajamaan toimivaltaisille viranomaisille ja tarvittaessa kauttakulkumaan toimivaltaisille viranomaisille.

6 artikla. Hyväksyminen ja kieltäytyminen

Artiklan mukaan vastaanottajamaan ja mahdollisen kauttakulkumaan toimivaltaisten viranomaisten tulee viimeistään kuukauden kuluttua hakemuksen vastaanottamisesta ilmoittaa, että hakemus on vastaanotettu. Viimeistään kolme kuukautta hakemuksen vastaanottamisen jälkeen tulee vastaanottajamaan ja mahdollisen kauttakulkumaan toimivaltaisten viranomaisten ilmoittaa hakemuksen hyväksymisestä, hakemuksen hyväksymiselle asetettavista lisäehdoista tai hakemuksen hylkäämisestä. Tarvittaessa vastaanottajamaan tai kauttakulkumaan toimivaltaiset viranomaiset voivat pyytää kuukauden mittaista jatkoaikaa vastaamiselle.

Artiklan 2 kohtaan sisältyy määräys automaattisesta hyväksymismenettelystä. Mikäli vastaanottajamaa ja/tai kauttakulkumaa ei anna vastaustaan määräajan kuluessa, katsotaan, että kyseinen maa on antanut suostumuksensa kauttakululle/tuonnille. Direktiivissä 92/3 on olemassa määräys, jonka perusteella jäsenvaltio voi kieltäytyä hyväksymästä automaattista hyväksymismenettelyä. Myös Suomi on ilmoittanut komissiolle, ettei se hyväksy direktiivin 92/3 automaattista hyväksymismenettelyä. Tätä mahdollisuutta ei komission ehdotuksessa kuitenkaan enää ole. Komissio perustelee automaattisen hyväksymismenettelyn kieltomahdollisuuden poistamista menettelytapoihin liittyvän varmuuden lisäämisellä.

Tästä huolimatta voidaan kuitenkin katsoa, että komission ehdottama muutos johtaisi pikemminkin hallinnolliseen epävarmuuteen kuin varmuuteen. Näin osittain myös siksi, että vastaanottajamaalle ja kauttakulkumaalle varattu vastaamisaika on suhteellisen lyhyt.

Artiklan 3 kohdan mukaan hakemuksen hylkäämiselle tai hakemuksen hyväksymiselle asetettaville lisäehdoille tulee antaa perustelut, jotka johdetaan voimassaolevasta lainsäädännöstä.

7 artikla. Siirtojen hyväksyminen

Jos kaikki tarvittavat hyväksynnät siirrolle on annettu, alkuperämaan toimivaltaiset viranomaiset voivat antaa hakijalle hyväksynnän siirron toteuttamiseksi. Alkuperämaan toimivaltaisten viranomaisten tulee antaa tästä tieto vastaanottajamaan ja mahdollisen kauttakulkumaan toimivaltaisille viranomaisille.

8 artikla. Siirron vastaanottamisesta ilmoittaminen

15 päivän kuluessa lähetyksen vastaanottaja ilmoittaa jäsenvaltionsa toimivaltaisille viranomaisille, että toimitus on saapunut perille. Vastaanottajamaan toimivaltaiset viranomaiset antavat tiedon asiasta alkuperämaan ja mahdollisen kauttakulkumaan viranomaisille. Alkuperämaan toimivaltaiset viranomaiset antavat tiedon lähettäjälle toimituksen perillemenosta.

9 artikla. Siirron epäonnistuminen

Artiklassa eritellään ne tapaukset, joissa vastaanottava jäsenvaltio voi estää siirron loppuunsaattamisen. Mikäli siirtoa ei voida toteuttaa, tulee toimituksen palauttaneen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten varmistaa, että haltija ottaa takaisin lähetetyn radioaktiivisen jätteen tai käytetyn ydinpolttoaineen. Mikäli kyseessä on tuonti kolmannesta maasta yhteisön alueelle, tulee vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten varmistaa, että vastaanottaja neuvottelee kolmannessa maassa sijaitsevan haltijan kanssa sopimusehdon, jonka perusteella haltijan tulee ottaa takaisin lähetetty radioaktiivinen jäte tai käytetty ydinpolttoaine, jos siirtoa ei voida saattaa loppuun.

24.1.2005

10 artikla. Erityissäännöt tuonnille yhteisöön

Mikäli direktiivin soveltamisalaan kuuluva radioaktiivinen jäte tai käytetty ydinpolttoaine tulee yhteisön alueelle kolmannelta maasta ja vastaanottajamaa on jäsenvaltio, tulee vastaanottajan hakea hyväksyntä siirrolle oman maansa toimivaltaisilta viranomaisilta. Vastaanottaja toimii tällaisessa tapauksessa haltijana ja vastaanottajamaan toimivaltaiset viranomaiset toimivat lähettäjämään toimivaltaisina viranomaisina. Mikäli kyseessä on kauttakulku, katsotaan alkuperämaaksi ensimmäinen EU-maa, jonka alueille lähetys saapuu.

11 artikla. Erityissäännöt viennille yhteisön ulkopuolelle

Artiklalla muutetaan direktiivin 92/3 12 artiklaa siten, että artiklasta tulee yhteneväinen kansainvälisen ydinjätehuoltoa koskevan yleissopimuksen 27 artiklan kanssa. Kun ydinjätettä lähetetään EU:n ulkopuolelle, on lähettäjämään valvontaviranomaisen saatava vastaanottajamaan suostumus lähetysten vastaanottoon. Direktiivissä 92/3 riitti vastaanottajamaan konsultointi asiasta.

12 artikla. Kielletyt viennit

Artiklassa määrätään siirroista, joihin jäsenvaltiot eivät saa antaa lupaa. Vienti tietyille alueille, kuten esimerkiksi Etelämantereelle, on kiellettyä.

13 artikla. Standardin mukaisen asiakirjan käyttö

Hakijan on käytettävä standardin mukaista asiakirjaa. Siirtymäkauden aikana puolestaan käytetään komission päätöksen 93/552/Euratom mukaista asiakirjaa. On käytettävä alkuperämaan viranomaisen hyväksymää kieltä ja toimitettava tarvittaessa käännökset vastaanottajamaan viranomaisia varten.

14 artikla. Toimivaltaiset viranomaiset

Artiklan nojalla jäsenvaltiot veloitetaan antamaan määräjän kuluessa komissiolle tiedot toimivaltaisista viranomaisista ja muut tarpeelliset tiedot, joita nopea yhteydenpito viranomaisten välillä edellyttää.

15 artikla. Säännölliset raportit

Artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee raportoida komissiolle direktiivin toimeenpanosta kahden vuoden välein. Raportteja täydennetään myös tiedoilla jäsenvaltioiden alueella tapahtuvista siirroista. Näiden tietojen perusteella komissio kokoaa yhteenvetoraportin, joka toimitetaan Euroopan parlamentille ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle. Samanlaiset raportointimenettelyt ovat olemassa jo direktiivissä 92/3.

16 artikla. Neuvoa-antava komitea

Komissiota avustaa joissakin direktiivin määräämissä tehtävissä neuvoa-antava komitea, joka koostuu jäsenvaltioiden edustajista. Komission edustaja toimii komitean puheenjohtajana. Direktiivissä 92/3 on määräyksiä samanlaisesta komiteasta.

17 artikla. Muuntaminen kansalliseksi lainsäädännöksi

Artiklan nojalla jäsenvaltioiden tulee toimeenpanna direktiivin määräykset kansallisiin lakeihin, asetuksiin ja hallinnollisiin määräyksiin. Keskeisen kansallisen lainsäädännön tulee olla sopusoinnussa direktiivin määräysten kanssa viimeistään vuosi direktiivin hyväksymisen jälkeen. Artiklan toisessa kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden tulee antaa komissiolle tiedoksi tärkeimmät kansallisen lainsäädännön tekstit, jotka annetaan direktiivin soveltamisalalla. Lisäksi komissiolle tulee toimittaa vastaavuustaulukko, josta käy ilmi mitkä kansallisen lainsäädännön määräykset vastaavat mitäkin direktiivin määräyksistä.

24.1.2005

18 artikla. Kumoaminen

Artiklan mukaan tällä direktiivillä kumotaan direktiivi 92/3.

19 artikla. Väliaikaismääräykset

Artiklan määräykset koskevat siirtymäaikaa direktiivistä 92/3 uuteen direktiiviin.

20 artikla. Voimaantulo

Direktiivi tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä julkaisustaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

21 artikla

Artiklassa todetaan, että direktiivi on osoitettu jäsenvaltioille.

5. Asian käsittely EU:ssa ja Suomessa

Komissio esitteli direktiiviehdotuksen neuvoston atomityöryhmälle ensimmäisen kerran joulukuun 2004 alussa. Asian käsittely on vielä alkuvaiheessa ja jäsenvaltioiden kannanmuodostus on vielä kesken. Lisäksi esimerkiksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ei ole vielä antanut lausuntoaan direktiiviehdotuksesta, mikä ei kuitenkaan vaikuta asian käsittelyn aikatauluun neuvostossa.

Direktiiviehdotus on Luxemburgin puheenjohtajuuskauden yksi prioriteetti ydinenergia-alalla, joten ehdotusta tultaneen kuitenkin käsittelemään varsin tiiviissä tahdissa. Näin ollen kauppa- ja teollisuusministeriö toimittaa poikkeuksellisesti direktiiviehdotuksen Eduskunnalle englanninkielisenä, vaikka asiakirjaa ei ole vielä saatavilla kotimaisilla kielillä. Direktiiviehdotus toimitetaan Eduskunnalle suomeksi ja ruotsiksi välittömästi kieliversioiden valmistuttua.

6. Alustava kokonaisarvio Suomen kannalta

Direktiivi aiheuttaisi vähäisiä muutostarpeita säteilyasetukseen ja ydinenergia-asetukseen sekä mahdollisesti YVL-ohjeisiin, jotka koskevat ydinlaitosten turvallisuutta, ydinmateriaaleja ja ydinjätteitä, sekä ydinenergian käytön edellyttämiä turvajärjestelyjä ja valmiusjärjestelyjä. Lisäksi muutostarpeita kohdistuisi hyvin todennäköisesti säteilyturvallisuusohjeisiin (ST-ohjeet). Direktiiviehdotuksessa edellytetään, että tarvittavat muutokset kansalliseen lainsäädäntöön ja muuhun säännöstöön tulee saattaa voimaan vuoden kuluessa direktiivin voimaantulosta.

Taloudellisia vaikutuksia ei direktiiviehdotuksella Suomeen ole. Direktiiviehdotuksella ei ole komission selvityksen mukaan vaikutuksia myöskään yhteisön budjettiin.

7. Suomen alustava kanta

Ottaen huomioon tarpeen yhdenmukaistaa direktiivin 92/3 perustama valvontajärjestelmä viime vuosien aikana hyväksytyn yhteisölainsäädännön ja keskeisten kansainvälisten sopimusten kanssa, suhtautuu Suomi periaatteessa myönteisesti komission ehdotukseen ja kannattaa näin ollen uuden direktiivin säätämistä radioaktiivisen jätteen ja käytetyn ydinpolttoaineen siirtojen valvonnasta. Suomen näkemyksen mukaan on kuitenkin perusteltua pyrkiä muuttamaan direktiiviehdotusta seuraavilta osin:

24.1.2005

a) Suomen ydinenergilaki kieltää muualla kuin Suomessa syntyneiden ydinjätteiden käsittelyn, varastoinnin ja loppusijoituksen Suomessa. Direktiiviehdotuksen ei voida katsoa velvoittavan Suomea muuttamaan ydinenergilakia tältäkään osin. Tästä huolimatta Suomi katsoo, että sen varmistamiseksi, että jatkossakaan ulkomaista radioaktiivista jätettä ja käytettyä polttoainetta ei siirretä Suomeen, tulisi direktiiviin sisällyttää radioaktiivisen jätteen ja käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoitusta koskeva erityismenettely. Näin ollen direktiiviehdotusta tulisi pyrkiä muuttamaan neuvotteluissa siten, että direktiiviin sisällytettäisiin määräys, jonka mukaan sovittavasta hyväksymismenettelystä poiketen kullakin maalla on itsenäisesti oikeus päättää radioaktiivisen jätteen ja käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoitukseen ja/tai pitkäaikaiseen varastointiin liittyvistä siirroista. Mikäli direktiiviehdotusta ei näin pystytä neuvotteluissa muuttamaan, pyrkii Suomi toissijaisesti rajaamaan ehdotuksen soveltamisalan käytetyn ydinpolttoaineen osalta sellaiseksi kuin se on direktiivissä 92/3.

b) Suomen näkemyksen mukaan ns. automaattinen hyväksymismenettely ei – toisin kuin komissio perustelee – lisää radioaktiivisen jätteen ja käytetyn ydinpolttoaineen siirtojen menettelytapoihin liittyvää varmuutta. Suomi toteaa, että automaattisen hyväksymismenettelyn hyväksymiseksi tulisi olla ehdoton varmuus siitä, että kansallinen valvontaviranomainen pystyy kaikissa tilanteissa antamaan vastauksen direktiivin määräysten edellyttämän lyhyehkön määräajan kuluessa. Suomi katsoo, että direktiiviin tulisi pyrkiä neuvotteluissa lisäämään automaattisen hyväksymismenettelyn kieltämisen salliva mekanismi, joka on jo olemassa direktiivissä 92/3.