

U 28/2009 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston direktiiviksi (Euratom) ydinturvallisuutta kos-
kevan yhteisön kehyksen perustamisesta (*ydinturvadirek-
tiivi*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella
lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen
komission 26 päivänä marraskuuta päivätty
ehdotus neuvoston direktiiviksi (Euratom)

ydinturvallisuutta koskevan yhteisön kehyk-
sen perustamisesta samoin kuin ehdotuksesta
laadittu muistio.

Helsingissä 2 päivänä huhtikuuta 2009

Ministeri *Anu Vehviläinen*

Neuvotteleva virkamies Mauri Riihonen

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/2008/1661**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE EHDOTUKSESTA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI (EURATOM) YDINTURVALLISUUTTA KOSKEVAN YHTEISÖN KEHYKSEN PERUSTAMISESTA (YDINTURVADIREKTIIVI); KOM (2008) 790 LOPULLINEN****1 Yleistä**

Euroopan yhteisöjen komissio teki 30 tammikuuta 2003 ensimmäisen ehdotuksensa ydinturvallisuutta koskevaksi direktiiviksi osana ydinturva-alan säädöspakettia. Valtioneuvosto antoi asiasta kirjelmän eduskunnalle 4. syyskuuta 2003 (U 28/2003). Valtioneuvosto katsoi tuolloin, että Suomi pitää ydinturvapakettin keskeistä tavoitetta eli ydinturvallisuuden korkean tason ylläpitämistä unionissa erittäin tärkeänä. Suomi katsoi myös, että tämän tavoitteen saavuttamiseen ovat jo oleellisesti myötävaikuttaneet kansainväliset ydinturvallisuutta sekä käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon turvallisuutta koskevat yleissopimukset. Tämän vuoksi valtioneuvosto suhtautui kielteisesti ehdotettuihin sitoviin ydinturvallisuutta koskeviin yhteisötason määräyksiin ja katsoi, että ydinlaitosten turvallisuuden kehittäminen yhteisötasolla on perustuttava jäsenvaltioiden vapaaehtoiseen yhteistyöhön ainakin siihen asti kunnes on kehitetty kansainvälisiin esikuviiin nojaava riittävä, mutta ei liian yksityiskohtainen yhteisönnormisto. Suomen ensisijaisena tavoitteena oli sitovan yhteisölainsäädännön sijaan sopia ei-sitoviin yhteisötason instrumentteihin perustuvasta jäsenvaltioiden ja komission järjestäytyneestä yhteistyöstä tällaisen normiston kehittämiseksi.

Direktiiviehdotusta käsiteltiin neuvoston työryhmissä, mutta vuonna 2004 kävi ilmi, että ei ole mahdollista saavuttaa enemmistöä ehdotusten hyväksymiselle ja käsittely keskeytettiin. Sen sijaan neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2004 yksimielisesti ydinturvallisuutta ja ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen turvallisuutta koskevat päätelmät (1083/04). Niiden seurauksena käynnistettiin

laajat konsultaatiot sellaisten uusien yhteisötason instrumenttien kehittämiseksi, jotka edistäisivät ydinturvallisuuden parantamista yhteisössä. Tuolloin perustettiin uusi ydinturvallisuutta käsittelevä neuvoston työryhmä WPNS, joka laati asiasta kattavan raportin. Neuvosto hyväksyi raportin Suomen puheenjohtajuuskaudella 13.12.2006.

Vuonna 2007 komissio perusti neuvoston tukemana korkean tason työryhmän (HLG, High Level Group on nuclear safety and waste management), johon kuuluvat kaikkien 27 jäsenmaan ydin- ja säteilyturvallisuusviranomaisten johtajat. Ryhmän tehtävänä on avustaa yhteisön elimiä yhteisymmärryksen saavuttamiseksi ja lopulta yhteisötason säännösten luomiseksi ydinturvallisuuden ja ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon turvallisuuden alalla. Työryhmän on määrä antaa komissiolle raportti tekemästään työstä vuoden 2009 syksyyn mennessä.

WPNS:n ja HLG:n työn rinnalla käsitteli samoja asioita myös Länsi-Euroopan ydinturvallisuusviranomaisten ryhmä (WENRA), johon kuuluu 16 ydinenergiaa käyttävän EU:n jäsenmaan (ja Sveitsin) ydinturvallisuusviranomaisten johtajia ja kokeneita asiantuntijoita. Ryhmä tavoitteena on osaltaan myötävaikuttaa ydinturvallisuusmääräysten harmonisointiin Euroopassa. WENRA valmisti vuosien 2006–2008 aikana raportin, jossa määritellään yhteisiä turvallisuuteen liittyviä viitetasoja ydinvoimalaitoksille tarkoituksena yhdenmukaistaa kansallisia turvallisuusvaatimuksia vuoteen 2010 mennessä.

Jäsenmaiden yllätykseksi komissio antoi uuden ehdotuksen ydinturvallisuutta koskevaksi direktiiviksi 26.11.2008 odottamatta HLG:n tehtäväksi annetun raportin valmistumista. Komission mukaan direktiiviehdotus

korvaa aikaisemman vuonna 2003 tehdyn ehdotuksen (joka oli jäänyt muodollisesti voimaan) ja siinä on otettu huomioon neuvoston ydinturvallisuutta käsittelevässä työryhmässä (WPNS) ja korkean tason ryhmässä (HLG) käyty keskustelu.

2 Oikeusperusta

Komissio esittää, että direktiivi annettaisiin Euratomin perustamissopimuksen 31 ja 32 artiklojen nojalla. Useat jäsenvaltiot, Suomi mukaan lukien, ovat aikaisemmissa neuvoston piirissä käydyissä keskusteluissa suhtautuneet epäilevästi 31 ja 32 artiklojen käyttöön oikeusperustana. Nämä artikkelit on tarkoitettu nimenomaisesti säteilysuojelua koskevien vaatimusten asettamiseen, johon niitä on myös käytetty. Vakiintuneesti on katsottu, että ne eivät sovellu ydinturvallisuutta koskevien määräysten, siis ydinlaitosten teknistä suunnittelua, rakentamista ja käyttöä koskevien määräysten antamiseen. On myös katsottu, että Euratom-sopimuksesta ei löydy muutakaan artiklaa, joka antaisi yhteisölle toimivaltaa ydinturvallisuuden alalla.

Komissio tukeutuu oikeusperustaa koskevassa tulkinnassaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen vuonna 2002 antamaan tuomioon (oikeustapaus C-29/99), jossa tuomioistuin katsoi, että säteilysuojelun ja ydinturvallisuuden välille ei tule vetää selvää rajaa ja että kyseisten artiklojen tarkasta sanamuodosta välittämättä niiden voidaan katsoa antavan yhteisölle toimivaltaa eräissä ydinturvallisuuden alaan luetuissa asioissa.

Ensimmäisen ydinturvadirektiivin käsitteilyn yhteydessä oikeusministeriö antoi lausunnon direktiivin oikeusperustasta (OM/55/461/2002). Oikeusministeriö katsoi, että mikäli Euroopan yhteisöjen tuomioistuin joutuisi ottamaan kantaa direktiiviehdotuksen oikeusperustan pätevyyteen, se saattaisi hyväksyä artikkelit 31 ja 32 direktiivin oikeusperustaksi. Toisaalta ministeriö arveli, että nämä eivät tuomioistuimen mielestä tulisi olemaan riittävä perusta, vaan että niitä olisi täydennettävä Euratom-sopimuksen 203 artiklalla. Tämän artiklan nojalla voidaan antaa määräyksiä asioista, jotka kyllä kuuluvat Euratom-sopimuksen perustavoitteiden piiriin,

mutta joita varten sopimuksessa ei ole nimenomaista valtuutusta.

Artiklojen 31 ja 32 hyväksyminen oikeusperustaksi mahdollistaa ydinturvallisuuden ottamisen jaetun toimivallan piiriin. Samaan johtaa myös 203 artiklaan nojautuminen. Tällöin ratkaisut toimivallan laajentamisesta ovat viime kädessä tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä.

3 Pääasiallinen sisältö

Komission mukaan peruslähdekohtana on, että ydinturvallisuutta koskevista IAEA:n yleissopimukseen jo kuuluvista yhteisistä ydinturvallisuusperiaatteista säädettäisiin myös yhteisötasolla. Jäsenvaltioita myös kannustettaisiin kehittämään täydentäviä turvallisuusvaatimuksia uusia ydinvoimalaitoksia varten WENRA:n turvallisuuteen liittyvien viitetasojen perusteella ja läheisessä yhteistyössä HLG-ryhmän, jonka nimi on sittemmin muutettu Euroopan ydinturvallisuusviranomaisten ryhmäksi (ENSREG, European Nuclear Safety Regulators Group) kanssa. EU:n kaikki jäsenvaltiot ovat IAEA:n ydinturvallisuutta koskevan yleissopimuksen (ydinturvasopimus) osapuolia, mutta ainoastaan 16 ydinenergiaa käyttävän EU-maan ydinturvallisuusviranomaiset ovat WENRA:n jäseniä. Direktiiviehdotuksessa kaavaillaankin ENSREG:lle merkittävää roolia. Tämän järjestelyn kautta myös ydinenergiaa käyttämättömillä EU:n jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus osallistua direktiivin toimeenpanoon.

Nyt käsiteltävänä oleva komission direktiiviehdotus korvaa edellä mainitun aikaisemman ydinturvallisuutta koskevan direktiiviehdotuksen. Uuden ehdotuksen yleistavoitteena on saavuttaa, ylläpitää ja jatkuvasti kehittää ydinturvallisuutta yhteisössä ja vahvistaa valvontaviranomaisten roolia. Uusi ehdotus perustuu komission mukaan:

a) Länsi-Euroopan ydinturvallisuusviranomaisten yhdistyksen WENRA:n tekemän teknisen työn tuloksiin,

b) periaatteeseen, että ainoastaan vahvat riippumattomat turvallisuusviranomaiset voivat varmistaa ydinvoimalaitosten jatkuvan turvallisen käytön, ja

c) keskeisten kansainvälisten instrumenttien periaatteiden sisällyttämiseen yhteisölain-

säädäntöön (ydinturvallisuutta koskeva yleis-sopimus ja IAEA:n piirissä tehty turvallisuustyö).

Ehdotuksesta on jätetty pois eräitä aikaisemmassa ehdotuksessa olleita kiistanalaisia elementtejä, kuten käytöstäpoistorahasto ja ydinturvallisuusviranomaisten toimintaan kohdistuvat komission keräämien asiantuntijaryhmien tarkastuskäynnit.

Direktiiviehdotuksen keskeisimmät säännökset koskisivat:

- luvanhaltijan ensisijaista ja jakamatonta vastuuta ydinlaitoksen turvallisuudesta valvontaviranomaisen valvonnassa (3 artikla).

- valvontaviranomaisen riippumattomuutta, toimintaedellytyksiä ja roolia (4 artikla).

- IAEA:n ydinturvallisuusstandardien ja ydinturvallisuutta koskevan yleissopimuksen noudattamista sekä täydentävien turvallisuusvaatimusten kehittämistä uusia ydinvoimayksiköitä koskien (6 artikla).

- ydinturvallisuusviranomaisen valvontavelvoitetta ja oikeutta peruuttaa ydinlaitoksen käyttöluva tai keskeyttää toiminta (8 artikla)

- ydinturvallisuusalan osaamisen varmistamista ja koulutusta (4 ja 9 artikla).

- jäsenvaltioiden oikeutta soveltaa tiukempia ydinturvallisuustoimia (10 artikla).

4 Artiklakohtainen tarkastelu

1 artikla. Tavoite ja soveltamisala. Direktiivin tavoitteeksi on määritelty ydinturvallisuuden saavuttaminen, ylläpito ja jatkuva parantaminen yhteisössä sekä kansallisten valvontaviranomaisten vahvistaminen. Direktiiviä sovellettaisiin ydinlaitosten suunnitteluun, sijoituspaikan valintaan, rakentamiseen, kunnossapitoon, käyttöön ja käytöstäpoistoon, mitä varten vaaditaan turvallisuuskäytökohtien huomioon ottamista kyseisen jäsenvaltion oikeus- ja sääntelykehityksen nojalla. Artiklassa todettaisiin myös, että direktiivillä ei rajoiteta neuvoston direktiivin 96/29/Euratom (Väestön ja työntekijöiden terveyden suojeleminen ionisoivasta säteilystä aiheutuvilta vaaroilta) toimeenpanoa eikä kunkin jäsenvaltion oikeutta itse päättää ydinenergian käytöstä.

2 artikla. Määritelmät. Määritelmistä ongelmallinen on turvallisuusviranomaisten määritelmä, jonka mukaan turvallisuusviran-

omainen on jokainen viranomainen, jolla on toimivalta myöntää jäsenvaltiossa lupia sekä säännellä ydinlaitoksen suunnittelua, rakentamista, käyttöönottoa, käyttöä tai käytöstäpoistoa. Suomessa ydinlaitoksille myöntävät lupia myös monet muut viranomaiset kuin ne, jotka myöntävät ydinenergialain mukaisia lupia (valtioneuvosto ja Säteilyturvakeskus). Ottaen huomioon direktiivin tarkoitus ja myöhemmät direktiivin määräykset turvallisuusviranomaisen tehtävistä, määritelmä tulisi rajata tarkoittamaan turvallisuusvalvontaa toteuttavaa riippumatonta viranomaista, jollaisena Suomessa toimii Säteilyturvakeskus.

Myös ”uuden ydinreaktorin” määritelmä, jota on tarkoitus käyttää siirtymäsäädösten soveltamisen rajaamisessa, saattaa aiheuttaa luvanhakijan näkökulmasta oikeusturvaan liittyviä ongelmia. Määritelmän mukaan uusi ydinreaktori tarkoittaa ydinreaktoria, jolle on myönnetty käyttöluva direktiivin voimaantulon jälkeen. Mikäli uusille ydinreaktoreille asetetaan tiukempia määräyksiä, kuten myöhemmissä artikloissa on kaavailtu, niiden vaatiminen vasta käyttöluvavaiheessa, kun laitos on jo rakennettu valmiiksi, saattaa aiheuttaa luvanhaltijalle kohtuuttomia teknisiä vaikeuksia ja lisäkustannuksia.

3 artikla. Ydinlaitosten turvallisuutta koskeva vastuu ja kehys.

Artiklan mukaan ensisijainen vastuu ydinlaitoksen turvallisuudesta on luvanhaltijalla, jota valvoo valvontaviranomainen. Artiklassa myös edellytetään riittävän lainsäädännön ja viranomaisvalvonnan olemassaoloa. Artiklan perusajatus on peräisin ydinturvasopimuksista ja IAEA:n piirissä kehitetyistä ydinturvallisuuden peruseriaatteista. Tosin määräysten järjestys olisi loogisempi jos artiklan viimeinen kappale, jossa jäsenvaltioita velvoitettaisiin perustamaan ja ylläpitämään ydinlaitosten turvallisuutta koskevaa lainsäädäntöä ja viranomaismääräyksiä, nostettaisiin artiklan alkuun tai jopa erilliseksi artiklaksi.

Suomen nykyinen lainsäädäntö täyttää artiklan määräykset. Artiklan muotoilu jättää kuitenkin epäselväksi sen kuka vastaa määräysten noudattamisesta. Koska direktiivi kohdistuu jäsenvaltioihin, tämän tulisi käydä selkeästi muotoilusta ilmi. Samanlainen muotoiluongelma koskee myös useimpia

muita jäljempänä olevia direktiiviehdotuksen artikloja.

4 artikla. Valvontaviranomaiset. Artiklan 1 kappaleen mukaan valvontaviranomaisen tulee olla tosiasiallisesti riippumaton kaikista organisaatioista, joille on annettu tehtäväksi edistää tai käyttää ydinlaitoksia tai perustella yhteiskunnalle tulevia hyötyjä, eikä se ole minkään sellaisen vaikutuksen alainen, joka voi vaikuttaa turvallisuuteen.

Suomessa varsinainen ydinturvallisuusviranomainen eli Säteilyturvakeskus täyttää vaatimuksen. Koska valtioneuvoston toimivalta on yleinen, vaatimus ei sen kohdalla muodollisesti täyty. Artiklassa annetaan myös määräyksiä valvontaviranomaisten toimivallasta, taloudellisista ja henkilöresursseista sekä tehtävistä. Artikla määrittelee valvontaviranomaisten tehtäviksi määritelmässä mainittujen lisäksi myös turvallisuutta koskevien määräysten antamisen. Ydin- ja säteilyturvallisuuden osalta tehtävänmäärittely vastaa oleellisilta osiltaan ydinturvasopimuksen määräyksiä. Suomessa ydinturvallisuutta koskevat yleiset määräykset antaa ydinenergiain 81 §:n nojalla valtioneuvosto. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksella annetaan säteilyturvallisuutta koskevat määräykset. Säteilyturvakeskuksen tehtäviin kuuluu kummassakin tapauksessa antaa yksityiskohtaisia määräyksiä.

Artiklan 5 kappaleen mukaan valvontaviranomainen ja viranomaisvalvontajärjestelmä tulee alistaa kansainvälisiin vertaisarviointeihin vähintään 10 vuoden välein. IAEA järjestää jäsenmaiden pyynnöstä tällaisia arviointoja, joita on toteutettu myös Suomessa. Ehdotettu järjestely merkitsisi keskimäärin kolme arviointia vuodessa yksinomaan EU:n jäsenmaissa eikä voida olla varmoja, että IAEA:lla on tarvittavat resurssit kaikkien arviointien suorittamiseen. Artiklan toimeenpano saattaisi merkitä sitä, että EU:n piirissä perustettaisiin vastaavanlainen arviointijärjestely.

5 artikla. Avoimuus. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on tiedotettava yleisölle ydinturvallisuusvalvonnan menettelyistä ja tuloksista ja varmistettava, että myös valvontaviranomaiset tosiasiallisesti tiedottavat yleisölle niiden toimivaltaan kuuluvista asioista. Tietojen saatavuus on varmistettava asiaa

koskevien kansallisten ja kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti.

Ydinenergiainsäädännössä ei ole erityisiä määräyksiä yleisölle tiedottamisesta. Asiakirjojen julkisuuden osalta ydinenergiailaissa viitataan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999), joka (19 ja 20 §) täyttää artiklan määräykset.

6 artikla. Ydinlaitoksia koskevat turvallisuusvaatimukset ja -määräykset. Turvallisuusvaatimukset on esitetty yksinkertaisesti viittaamalla IAEA:n julkaisemiin turvallisuusperusteisiin ja ydinturvallisuutta koskevaan yleissopimukseen. Menettelyllä tehtäisiin ydinturvasopimuksen määräyksistä yhteisötasolla sitovia. Artiklan toisessa kohdassa todetaan, että jäsenvaltioiden tulisi uusien ydinreaktoreiden osalta pyrkiä kehittämään lisävaatimuksia turvallisuuden jatkuvaan parantamiseen tähtäävän lähestymistavan mukaisesti, WENRA:n läheisessä yhteistyössä ENSREG:n kanssa kehittämien turvallisuustasojen perusteella.

Tämän artiklan keskeinen ongelma on se, että osa asiakirjoista, joihin viitataan sisältää luonteeltaan tavoitteellisia periaatteita, joiden siirtäminen sitoviksi määräyksiksi on vaikeaa ja osittain epätarkoituksenmukaista. Lisäksi nojautumista suorilla viittauksilla muilla foorumeilla kehitettyihin ja sovittuihin järjestelyihin sitovina määräyksiksi ei voida pitää hyvänä lainsäädäntömenettelyä.

Kaikki EU:n ydinenergiaa käyttävät jäsenvaltiot ovat jo sitoutuneet ydinturvasopimuksen määräyksiin ja siten niiden sisällyttäminen sellaisenaan direktiiviin ei sinänsä ole ongelma. Ne tulisi kuitenkin kirjoittaa direktiiviin täydellisinä ilman viittauksia asianomaiseen yleissopimukseen. Sama koskee turvallisuutta koskevia yleisperiaatteita.

Uusia ydinreaktoreita koskeva säännös on luonteeltaan tavoitteellinen eikä sitova. Ottaen huomioon 10 artikla, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa direktiivin määräyksiä tiukempia turvallisuusvaatimuksia, uusia ydinreaktoreita koskeva kohta voitaisiin poistaa. Poistamista tukee myös aikaisemmin 2 artiklan yhteydessä mainittu oikeusturvaongelma.

7 artikla. Luvanhaltijoiden velvollisuudet. Artiklan mukaan luvanhaltijoiden on noudatettava direktiivin turvallisuusvaatimuksia

ydinlaitosten suunnittelussa, rakentamisessa, käytössä ja käytöstäpoistossa. Luvanhaltijoiden on myös luotava ja pantava täytäntöön hallintojärjestelmät, jotka tulee alistaa valvontaviranomaisen tarkastettavaksi. Lisäksi luvanhaltijoiden on järjestettävä riittävät taloudelliset ja henkilöresurssit velvoitteiden täyttämiseksi.

Luvanhaltijan velvollisuuksista säädetään ydinenergialain 9 §:ssä. Ydinenergiaa käyttävän henkilökunnan pätevyysvaatimuksista säädetään ydinenergialain 79 §:ssä ja ydinenergia-asetuksen 16 luvussa. Ydinenergialain 20 §:n mukaan ydinlaitoksen käyttöluvan myöntämisen ehtona on, että ”luvanhakijalla on käytettävänä tarpeellinen asiantuntemus ja erityisesti ydinlaitoksen käyttöhenkilökunnan kelpoisuus sekä ydinlaitoksen käyttöorganisaatio ovat asianmukaiset”, ja edelleen, että ”hakijalla harkitaan olevan taloudelliset ja muut tarpeelliset edellytykset harjoittaa toimintaa turvallisesti ja Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden mukaisesti”. Suomen lainsäädännön voidaan nykyisellään katsoa täyttävän direktiivin artiklan määräykset.

8 artikla. Valvonta. Artiklan 1 kappaleessa todetaan, että valvontaviranomaisten on tehtävä ydinlaitosten turvallisuuden arviointia, tutkimuksia, valvontaa ja, milloin se on tarpeen, käyttää pakkokeinoja koko laitosten eliniän, mukaan lukien käytöstäpoiston. Suomen ydinenergialain 10 luvun säännökset valvonnasta ja pakkokeinoista täyttävät kyseiset määräykset.

Artiklan 2 kappaleen mukaan valvontaviranomaisella tulee olla toimivalta peruuttaa ydinlaitoksen käyttöluva vakavan tai toistuvan ydinlaitoksen turvallisuusmääräysten laiminlyönnin tapauksessa. Ydinenergialain 26 §:n mukaan ”luvan myöntäneen viranomaisen on peruutettava lupa kokonaan tai joltakin osin, jos ydinenergian käytölle tässä laissa säädettyjen yleisten periaatteiden toteuttaminen oleellisella tavalla vaarantuu.” Suomessa käyttöluvut myöntää valtioneuvosto, joka olisi myös peruuttamisesta päättävä viranomainen. Artiklan tämän kohdan muodollinen täyttyminen riippuu siitä mikä tulee olemaan valvontaviranomaisen lopullinen määritelmä (2 artikla).

Artiklan 3 kappaleen mukaan valvontaviranomaisella tulee olla toimivalta määrätä ydinlaitoksen käyttö keskeytettäväksi mikäli sillä on syytä epäillä, että turvallisuutta ei voida täysin varmistaa. Säteilyturvakeskuksella on tällainen toimivalta ydinenergialain 67 §:n nojalla.

9 artikla. Ydinturvallisuusalan asiantuntemus. Jäsenvaltioiden tulisi huolehtia, että asianmukaista ydinturvallisuusalan teoreettista ja käytännön koulutusta olisi jatkuvasti saatavilla sekä kansallisesti että kansainvälisen yhteistyön kautta.

Suomessa ei lainsäädäntöteitse voida nykyisin puuttua oppilaitosten koulutusohjelmiin eikä siten varmistaa jonkun tietyn koulutuksen yleistä saatavuutta. Ydinenergialainsäädännössä on sen sijaan valittu lähestymistavaksi, että ydinlaitosta voidaan käyttää vain, jos henkilökunnalla on tarpeellinen asiantuntemus.

Ydinenergia-asetuksen 119 §:n mukaan Säteilyturvakeskus valvoo, että luvanhaltijan käytettävissä oleva organisaatio on tarkoituksenmukainen ja riittävä, että ydinenergian käyttöön osallistuvat henkilöt täyttävät asetetut kelpoisuusehdot ja että näille on järjestetty asianmukainen koulutus. Säteilyturvallisuuskeskuksen johdon omat pätevyysvaatimukset on määritelty keskusta koskevassa asetuksessa (618/1997). Muun henkilöstön pätevyysvaatimukset Säteilyturvakeskus määrittelee vaatimustason perusteella. Edellä kuvatun järjestelyn voidaan katsoa täyttävän artiklan vaatimuksen.

10 artikla. Turvallisuuden ensisijaisuus. Artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa direktiivin määräyksiä tiukempia turvallisuusvaatimuksia.

11 artikla. Raportointi. Jäsenvaltioiden tulisi toimittaa komissiolle raportti direktiivin toimeenpanosta kolmen vuoden kuluttua direktiivin voimaantulosta ja sen jälkeen joka kolmas vuosi. Ensimmäisen raportin perusteella komissio esittäisi Euroopan parlamentille raportin direktiivin toimeenpanon edistymisestä ja tekisi samalla tarvittaessa lainsäädäntöehdotuksia.

Ydinturvasopimukseen kuuluvan raportointi- ja arviointimekanismin mukaisesti osapuolet pitävät vähintään kolmen vuoden välein vertaisarviointikokouksia, joita varten on laadittava raportti yleissopimuksen toimeen-

panosta. Olisi tarkoituksenmukaista, että direktiivin toimeenpanon raportointi sovitettaisiin sekä sisällöllisesti että ajallisesti yleissopimuksen edellyttämän raportoinnin kanssa.

12 artikla. Siirtäminen osaksi kansallista lainsäädäntöä. Direktiivin edellyttämät kansalliset lainsäädäntötoimet tulisi tehdä kahden vuoden kuluessa direktiivin voimaantulosta. Jäsenvaltioiden tulisi ilmoittaa komissiolle pääasialliset kansalliset määräykset, jotka on annettu direktiivin soveltamisalalla.

13—14 artikla. Tavanomaiset loppumääräykset (Voimaantulo, Osoitus).

5 Toissijaisuusperiaate – lisäarvo

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 5 artiklan mukaan ”aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, yhteisö toissijaisuusperiaatteen mukaisesti toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla”. Vaikka Euratom-sopimukseen ei sisällykään vastaavaa artiklaa, voidaan katsoa, että periaatetta tulee yhtälailla soveltaa myös sen alaan kuuluihin aloitteisiin eli, että yhteisötason toimenpiteisiin voidaan ryhtyä vain mikäli niillä saadaan lisäarvoa verrattuna siihen mitä yksittäisten jäsenvaltioiden toimenpiteillä saavutettaisiin.

Kaikki ydinenergiaa käyttävät EU:n jäsenvaltiot ovat osapuolia ydinturvallisuutta koskevassa yleissopimuksessa, joka säätelee direktiiviehdotuksen alaa. Yleissopimus sisältää keskeiset ydinturvallisuutta koskevat periaatteet ja yleissopimuksen määräykset ovat sopimusosapuolina olevia valtioita sitovia. Yleissopimukseen sisältyy myös arviointimekanismi, jonka mukaisesti osapuolet raportoivat muille sopimuspuolille ydinturvallisuuden kansallisesta tilasta ja alistavat nämä raportit kriittiseen arviointiin.

Ydinturvallisuutta koskevia perusperiaatteita, standardeja ja yhteisiä käytäntöjä kehitellään jatkuvasti erilaisilla kansainvälisillä foorumeilla. Kysymyksessä ovat kuitenkin ei-sitovat standardit, joita kukin ydinenergiaa käyttävä maa voi soveltaa oman järjestel-

mänsä mukaisesti. Tärkeimpiä tällaisista standardeista ovat IAEA:n puitteissa kehitetyt ydinturvallisuusstandardit. Merkittäviä yhteistyön tuloksia ovat myös WENRA:n kehittämät turvallisuustasot sekä ENSREG:n yleisperiaatteet.

Komission ehdotuksen mukaan merkittävää lisäarvoa saataisiin siitä, että mm. ydinturvallisuutta koskevan yleissopimuksen määräykset kirjattaisiin yhteisölainsäädäntöön. Erityisesti yhteisön laajentuessa yhteisön tasolla toteutetut toimet takaisivat ydinturvallisuuden korkean tason laitosten suunnittelusta aina käytöstäpoistoon asti.

6 Käsittelyvaiheet

6.1 Kansallinen käsittely

Energia- ja Euratom-jaostoa on informoitu asiasta 27.11.2008 ja direktiiviehdotus ja sitä koskeva perusmuistio on toimitettu jaostolle kommentointia varten 22.1.2009.

6.2 Käsittely EU:n toimielimissä

Direktiiviehdotusta on käsitelty neuvoston atomiasiaain työryhmän joulukuusta 2008 lähtien.

7 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön ja taloudelliset vaikutukset

Ydinturvallisuutta säätelevät ennen kaikkea ydinenergialaki (990/1987) ja sen perusteella annetut säädökset, mm. ydinenergia-asetus (161/1988), valtioneuvoston asetus ydinvoimalaitoksen turvallisuudesta (733/2008), valtioneuvoston asetus ydinvoimalaitoksen valmiusjärjestelyistä (735/2008) sekä valtioneuvoston asetus ydinjätteiden loppusijoituksen turvallisuudesta (736/2008). Ydinenergian käyttöön sovelletaan myös, mitä säteilylain (1991/592) 2 §:ssä (Yleiset periaatteet) ja 9 luvussa (Säteilytyö) on säädetty.

Suomen lainsäädäntö täyttää jo nykyisellään direktiiviehdotuksen niiden artiklojen lainsäädännölle asettamat vaatimukset, jotka perustuvat ydinturvallisuutta koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen ja IAEA:n turvallisuusstandardeihin. Ydinturvallisuusvalvonnasta vastaavilla keskeisillä viran-

omaisilla, työ- ja elinkeinoministeriöllä ja Säteilyturvakeskuksella, on edellä mainitun lainsäädännön nojalla ehdotuksessa tarkoitettu toimivalta.

Direktiiviehdotukseen sisältyy vaatimus, että valvontaviranomaisella tulisi olla riittävät taloudelliset ja henkilöresurssit sille kuuluvien velvoitteiden täyttämiseksi. Ehdotetulla vaatimuksella ei olisi käytännössä vaikutuksia ydinturvallisuusvalvonnan nykyisiin kansallisiin järjestelyihin. Ehdotetun direktiivin toimeenpano ei aiheuttaisi sellaisia lisätehtäviä, joita ei voitaisi hoitaa nykyisten valtiontalouden määrärahakehysten puitteissa.

8 Valtioneuvoston kanta

1. Suomi pitää ydinturvadirektiiviehdotuksen tavoitetta eli ydinturvallisuuden korkean tason saavuttamista, ylläpitämistä ja jatkuvaa kehittämistä erittäin tärkeänä. Suomi on periaatteessa valmis hyväksymään ydinturvallisuutta koskevan direktiivin säätämisen EU:ssa

2. Suomi ei kuitenkaan voi hyväksyä direktiiviehdotusta sellaisenaan ennen kaikkea siihen sisältyvien määritelmien (mm. valvontaviranomaisen määritelmä) epämääräisyyden ja ristiriitaisuuden sekä eri toimijoiden roolien ja vastuiden epätasallisen määrittelyn vuoksi. Direktiiviä työstettäessä tulee varmistaa, että ko. säännökset ja Suomen lainsäädäntö eivät ole ristiriidassa.

3. Suomi katsoo, että direktiivin säännösten tulisi olla soveltuvin osin yhdenmukaisia

Kansainvälisen Ydinturvallisuussopimuksen (Convention on Nuclear Safety, IAEA INF-CIRC 449 of 5 July 1994) sekä IAEA:n Safety Fundamentals asiakirjan kanssa (Fundamental Safety Principles, IAEA Safety Standards Series No. SF-1, 2006). Myös Euroopan ydinturvallisuusviranomaisten ryhmän (ENSREG, European Nuclear Safety Regulators Group) laatimat kymmenen ydinturvallisuutta koskevaa yleisperiaatetta tulee ottaa sopivalla tavalla huomioon. Direktiiviin mahdollisesti sisällytettävien yksityiskohtaisempien turvallisuutta tai turvallisuusvalvontaa koskevien säädösten tulee niin ikään perustua IAEA:n turvallisuusstandardeihin.

4. Suomi katsoo, että direktiiviin ei ole tarvetta sisällyttää näitä pidemmälle meneviä määräyksiä. Direktiivin lisäarvo syntyy siitä, että ydinturvallisuutta koskevan yleissopimuksen määräykset ja muutoin IAEA:n piirissä kehitetyt keskeiset ydinturvallisuusstandardit sisällytetään yhteisöläinsäädäntöön jäsenvaltioita velvoittavina. Tämä edistää osaltaan ydinturvallisuuden kehittämistä mm. EU:n uusissa jäsenvaltioissa.

5. Suomi katsoo, että viranomaisvalvonta tulisi säätää yksinomaan kansalliseksi vastuuksi, kuten direktiiviehdotuksessa on kaavailtakin. Komissiolle ei tule säätää muita valvontamekanismeja niiden lisäksi, jotka sillä muutenkin on direktiivien toimeenpanon valvontaa varten.