

U 54/2010 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston direktiiviksi (Euratom) käytetyn ydinpolttoai-
neen ja radioaktiivisen jätteen huollosta (*ydinjätedirektiiv-*
vi)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen
lähetetään eduskunnalle Euroopan komission huollosta samoin kuin ehdotuksesta laadittu
3 päivänä marraskuuta päivätty ehdotus neu- muistio.
voston direktiiviksi (Euratom) käytetyn

Helsingissä 21 päivänä joulukuuta 2010

Elinkeinoministeri *Mauri Pekkarinen*

Neuvotteleva virkamies Jaana Avolahti

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERI

MUISTIO
EU 2010/1663

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE EHDOTUKSESTA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI (EURATOM) KÄYTETYN YDINPOLTTOAINEEN JA RADIOAKTIIVISEN JÄTTEEN HUOLLOSTA (YDINJÄTEDIREKTIIVI); KOM (2010) 618 LOPULLINEN

1 Yleistä

Ehdotettu direktiiviehdotus olisi ensimmäinen ydinjätehuollon järjestämistä koskeva EU-tason säädös. Ehdotus on jatkoa kesäkuussa 2009 annetulle ydinturvallisuusedirektiiville.

Ydinjätedirektiivin ehdotuksen valmisteluissa on kuultu useita tahoja. Ehdotuksen valmisteluissa on käytetty jäsenmaiden kokeneista ydinturva- ja ydinjäteregulaattoreista muodostettua asiantuntijaryhmää, ENS-REG (Group of European Nuclear Safety Regulators). Myös European Nuclear Energy Forum, ENEF, on osallistunut peruseriaatteiden ja muiden suositusten laadintaan. Lisäksi EU:n teknologiayhteisöt, Club of Agencies, WPNS (Working Party on Nuclear Safety) ja julkinen mielipide on otettu huomioon.

Direktiiviehdotuksessa lähtökohtana on, että kaikilla EU:n jäsenvaltioilla on radioaktiivista jätettä, jota syntyy mm. radioisotooppeja käyttävistä sovelluksista lääketieteessä, teollisuudessa, maataloudessa, tutkimuksessa ja koulutuksessa. Radioaktiivista jätettä syntyy myös ydinreaktoreiden käytöstä. Yli puolet jäsenmaista (14 maata) käyttää ydinvoimalaitoksia sähköntuotannossa. Niiden lisäksi on käytössä myös tutkimusreaktoreita.

EU:ssä syntyvän radioaktiivisen jätteen määrästä yli 85 prosenttia on lyhytikäistä matala- ja keskiaktiivista jätettä ja noin viisi prosenttia on pitkäikäistä matala- ja keskiaktiivista jätettä. Vajaa 10 prosenttia on korkeaaktiivista jätettä, johon kuuluvat sekä jälleenkäsittelyjäte että käytetty ydinpolttoaine.

Radioaktiivisen jätteen ominaispiirteistä riippuen tarvitaan erityisjärjestelyjä ihmisten ja ympäristön suojelemiseksi ionisoivan säteilyn aiheuttamilta vaaroilta. Radioaktiivisen

jätteen huollon peruseriaatteena on jätteen leviämisen estäminen ja jätteen eristäminen ihmisistä ja biosfääristä niin kauan kuin se aiheuttaa säteilyvaaraa. Radioaktiivisen hajoamisen vuoksi vaara pienenee ajan myötä. Eristäminen varmistetaan teknisillä vapautumisesteillä ja pitkäikäisen jätteen tapauksessa myös sijoituspaikan kallioperän ominaisuuksilla.

Välivarastointi on merkittävä vaihe radioaktiivisen jätteen ja erityisesti käytetyn ydinpolttoaineen ja muun korkea-aktiivisen jätteen osalta, koska se mahdollistaa radioaktiivisuuden vähenemisen ja käytetyn ydinpolttoaineen jäähtymisen. Varastointi vaatii aktiivista ja jatkuvaa valvontaa. Pidemmällä aikavälillä loppusijoitus varmistaa jätehuollon turvallisuuden ja kestävyuden.

Radioaktiivisen jätteen ja käytetyn ydinpolttoaineen huolto edellyttävät kansallista kehystä, joka takaa poliittisen sitoutumisen ja selkeän vastuunjaon ja varmistaa, että käytettävissä on riittävät tieteelliset, tekniset ja taloudelliset resurssit. EU:n jäsenmaista Suomi, Ruotsi, Ranska, Saksa, Iso-Britannia ja Belgia ovat laatineet kansallisen ohjelman käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollosta. Muut jäsenmaat eivät ole vielä tehneet keskeisiä päätöksiä radioaktiivisen jätteen ja käytetyn ydinpolttoaineen huollosta.

Direktiiviehdotuksen yleisenä tavoitteena on luoda EU:n oikeudellinen kehys käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollolle olennaisena osana ydinenergian turvallista käyttöä sähköntuotannossa ja ionisoivan säteilyn turvallista käyttöä lääketieteessä, teollisuudessa, maataloudessa, tutkimuksessa ja koulutuksessa.

Direktiiviehdotuksen laatimiseksi komissio on arvioinut kolmea vaihtoehtoa radioak-

tiivisen jätteen ja käytetyn ydinpolttoaineen huollon vaihtoehtoa ja niihin liittyviä sosiaalisia, taloudellisia ja ympäristövaikutuksia sekä rahoitusta. Ns. nollavaihtoehto, jossa ei ryhdytä toimenpiteisiin vaan pidetään nykyinen tilanne ennallaan, sisältää kohtuuttoman taakan tuleville sukupolville ja vaihtoehto lisää riskejä. Jätteen pitkäaikainen varastointi edellyttää jatkuvaa valvontaa. Vaihtoehto, jossa muutetaan kansainväliset periaatteet sitoviksi velvoitteiksi, lisäisi ydinturvallisuutta ja vähentäisi riskejä verrattuna nykyiseen tilanteeseen. Direktiiviehdotuksessa jälkimmäinen vaihtoehto on lähtökohtana. Ehdotus sisältää myös lisävaatimuksia, jotka koskevat kansallista ohjelmaa ja sen sisältöä, toteutusta ja arviointia. Lisävaatimusten toteutuminen poistaisi radioaktiivisen jätteen ja käytetyn ydinpolttoaineen huoltoon liittyvät nykyisen kaltaiset riskit.

2 Oikeusperusta

Direktiivin oikeusperustaksi komissio esittää Euratom-sopimuksen artikloja 31 ja 32. Artiklat koskevat säteilysuojelun perusnormien laatimisessa, muuttamisessa ja täydentämisessä noudatettavaa menettelyä. Komissio on pyytänyt lausunnon talous- ja sosiaalikomitealta sekä Euroopan parlamentilta.

Komissio viittaa myös Euratom-sopimuksen 2 artiklan b alakohtaan, artiklaan 30 ja artiklaan 37. Artiklan 2 b alakohdassa määrätään, että on laadittava yhtenäiset turvallisuusmääräykset väestön ja työntekijöiden terveyden suojelemiseksi. Artiklassa 30 määrätään, että on vahvistettava perusnormit väestön ja työntekijöiden terveyden suojelemiseksi ionisoivasta säteilystä aiheutuvilta vaaroilta. Artikla 37 velvoittaa jäsenmaita toimittamaan komissiolle yleiset tiedot ydinjätehuollon suunnitelmista.

Komissio viittaa myös seuraaviin direktiiveihin. Direktiivi 96/29/Euratom (13.5.1996) määrää perusturvallisuusstandardit työntekijöiden ja yleisön suojeluksi ionisoivalta säteilystä. Direktiivi 2006/117/Euratom (20.11.2006) koskee radioaktiivisen jätteen ja käytetyn ydinpolttoaineen rajat ylittävien siirtojen valvontaa ja tarkkailua. Direktiivi 2009/71/Euratom (25.6.2009) asettaa jäsenmaille velvoitteen luoda ydinturvallisuutta

koskeva kansallinen kehys ja pitää sitä yllä. Direktiivi koskee ydinlaitosten ydinturvallisuutta, mutta se ei kata kaikkia käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoon liittyviä laitoksia. Direktiivit 85/337/ETY, 97/11/EY, 2003/35/EY, 2009/31/EY, 2001/42/EY, 2003/4/EY liittyvät tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden tai suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointiin ja ympäristötiedon julkiseen saatavuuteen.

Komissio viittaa myös ydinlaitosten käytöstäpoistoon sekä käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoon tarkoitettuun suositukseen (24.10.2006). Suositus keskittyy rahoituksen riittävyyteen, varmuuteen ja avoimuuteen sen varmistamiseksi, että varoja käytetään ainoastaan suunniteltuihin tarkoituksiin.

Komissio viittaa IAEA:n käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon turvallisuutta koskevaan yleissopimukseen. Euratom ja kaikki EU-maat paitsi Malta ovat sopimusosapuolia yleissopimuksessa. Yleissopimuksessa on tavoitteena saavuttaa ja ylläpitää käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollossa maailmanlaajuisesti korkea turvallisuustaso kehittämällä kansallisia toimenpiteitä ja kansainvälistä yhteistyötä. Yleissopimus on luonteeltaan suositteleva, sillä sen määräysten noudattamatta jättämisestä ei ole määrätty mitään seuraamuksia.

3 Pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotus koskee radioaktiivista jätettä ja käytettyä ydinpolttoainetta. Radioaktiivista jätettä syntyy ydinen energian käytöstä, lääketieteestä, teollisuudesta ja tutkimuksesta. Käytettyä ydinpolttoainetta syntyy ydinreaktoreiden käytöstä. Kaikki jäsenvaltiot tuottavat radioaktiivista jätettä, mutta käytettyä ydinpolttoainetta syntyy vain niissä maissa, joissa on ydinvoimalaitoksia tai tutkimusreaktoreita.

Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on asettaa oikeudellisesti sitovat vähimmäiskriteerit ydinjätehuollon suunnittelulle ja järjestämiselle EU:n jäsenmaissa. Lähtökohtana valmistelussa ovat olleet muun muassa kansainvälisen atomienergiajärjestö IAEA:n asiaa

koskeva yleissopimus sekä IAEA:n turvallisuusstandardit.

Direktiiviehdotuksen yleisenä tavoitteena on, että käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huolto on vastuullista EU:ssa. Jäsenvaltioiden on määritettävä käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoa koskeva kansallinen toimintapolitiikka. Jäsenvaltiot ovat vastuussa, että jätehuolto hoidetaan kansallisin järjestelyin, jotka täyttävät korkeat turvallisuusvaatimukset. Direktiiviehdotus ylläpitää ja edistää julkista tietoa ja osallistumista.

Direktiiviehdotuksessa on lähtökohtana, että jokainen jäsenvaltio on vastuussa omasta käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon politiikasta. Kyseisessä politiikassa olisi huomioitava IAEA:n perusperiaatteet. On tärkeää, että jokaisella jäsenvaltiolla on pitkäjänteinen kansallinen suunnitelma, joka kattaa kaiken tyyppiset radioaktiiviset jätteet ja jossa kuvataan jätehuollon toteutusvaiheet.

4 Artiklakohtainen tarkastelu

1 artikla. Kohde ja tavoitteet. Direktiivin tavoitteena on luoda yhteisön kehys käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen vastuulliselle huollolle ja varmistaa, että jäsenvaltiot toteuttavat asianmukaiset kansalliset järjestelyt korkean turvallisuustason säilyttämiseksi. Lisäksi direktiivillä pyritään ylläpitämään ja edistämään tiedottamista yleisölle ja yleisön osallisuutta.

2 artikla. Soveltamisala. Direktiiviä sovelletaan siviilitarkoituksista peräisin olevan käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon kaikkiin vaiheisiin.

Direktiiviä ei sovellettaisi hyväksyttyihin päästöihin, kaivannaisteollisuuden radioaktiivisiin jätteisiin eikä sotilaskäytöstä peräisin oleviin radioaktiivisiin jätteisiin tai käytettyyn ydinpolttoaineeseen. Viranomaisten valvomia päästöjä säätelee Euratom-sopimus ja Basic Safety Standards Directive. Kaivannaisteollisuuden jätehuoltoa säädellään muussa yhteisön lainsäädännössä.

3 artikla. Määritelmät. Direktiivissä määritellään (1) sulkeminen, (2) toimivaltainen valvontaviranomainen, (3) loppusijoitus, (4) lupa, (5) luvanhaltija, (6) radioaktiivinen jäte,

(7) radioaktiivisen jätteen huolto, (8) radioaktiivisen jätteen huoltolaitos, (9) jälleenkäsittely, (10) käytetty (ydin)polttoaine, (11) käytetyn polttoaineen huolto, (12) käytetyn polttoaineen huoltolaitos, (13) varastointi.

Annetut määritelmät ovat yhdenmukaisia sekä voimassa olevassa EU-lainsäädännössä että IAEA:n turvallisuussanastossa (yleissopimus) annettujen määritelmien kanssa.

4 artikla. Yleiset periaatteet. Direktiivissä esitetään turvallisen ja kestävästi käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon periaatteet. Tarkoitus on, että kaikkien huoltolaitosten turvallisuus olisi samalla tasolla. Direktiivissä on pyritty samanlaiseen rakenteeseen kuin ydinturvadirektiivissä.

Artiklan ensimmäisessä kappaleessa todetaan, että jäsenvaltioiden on määriteltävä käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoa koskeva kansallinen toimintapolitiikka ja pidettävä sitä yllä. Jäsenmailla on perimmäinen vastuu.

Artiklan kolmannessa kappaleessa todetaan, että radioaktiivinen jäte on loppusijoitettava siinä jäsenvaltiossa, jossa se on syntynyt.

5 artikla. Kansallinen kehys. Direktiivin yleisten periaatteiden soveltamiseen liittyy velvoitteena kansallinen kehys käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen pitkän aikavälin huoltoa varten. Kansallisella kehyksellä tarkoitetaan kansallista oikeudellista, valvonta- ja organisaatiokehystä, jonka avulla jaetaan vastuut ja hoidetaan asianomaisen valtion viranomaisten välisestä koordinoinnista pitkällä aikavälillä.

Kansalliseen käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon kehykseen kuuluvat (a) kansallinen ohjelma, (b) turvallisuutta koskevat kansalliset vaatimukset, (c) toimintojen ja laitosten lupajärjestelmä, (d) järjestelmä valvontaa, viranomaistarkastuksia, dokumentaatiota ja raportointia varten, (e) täytäntöönpanon valvontaa, toimintojen keskeyttämistä ja luvan muuttamista tai peruuttamista koskevat toimet, (f) eri vaiheisiin osallistuvat elimet.

6 artikla. Toimivaltainen valvontaviranomainen. Artiklassa esitetään, että kunkin jäsenvaltion on perustettava käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollosta vastaava toimivaltainen viranomainen ja yl-

läpidettävä sitä. Valvontaviranomaisen tulee olla toiminnallisesti erotettu kaikista organisaatioista, jotka liittyvät ydinennergian tai radioaktiivisten materiaalien edistämiseen tai käyttöön tai käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisten jätteiden huoltoon. Valvontaviranomaisella on oltava oikeudelliset valtuudet ja henkilöstö- ja taloudelliset resurssit täyttääkseen kansalliseen kehykseen liittyvät tehtävät.

Direktiivin perusteluosassa todetaan, että 6 artikla on rakenteeltaan samanlainen kuin ydinturvallisuudirektiivissä vastaavaa asiaa käsittelevä artikla.

7 artikla. Luvanhaltijat. Artiklan mukaan luvanhaltijalla on päävastuu turvallisuudesta, mitä ei voi siirtää. Luvanhaltijan velvollisuus on arvioida ja valvoa säännöllisesti sekä jatkuvasti parantaa toimintonsa ja laitosten turvallisuutta. Arviointeihin kuuluu varmistaa, että onnettomuuksien ehkäisemistä ja onnettomuuksien seurausten lievittämistä varten on määritelty toimenpiteet, joihin kuuluvat myös turvatoimenpiteet ja luvanhaltijan hallinnolliset turvamenettelyt. Luvanhaltijalla on oltava johtamisjärjestelmä, jossa turvallisuus on etusijalla. Luvanhaltijalla on oltava myös riittävät rahoitus- ja henkilöstöresurssit.

Direktiivin perusteluosassa todetaan, että 7 artikla on rakenteeltaan samanlainen kuin ydinturvallisuudirektiivissä vastaavaa asiaa käsittelevä artikla.

8 artikla. Turvallisuusarvio. Artiklassa esitetään turvallisuutta koskeva lähestymistapa, johon sisältyvät käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoon liittyvien laitosten ja toimintojen turvallisuusarviota ja sitä tukevaa turvallisuusarviointia koskevat vaatimukset. Artiklan kolmannessa kappaleessa esitetään, että turvallisuusarviossa on kuvattava kaikki laitoksen sijoituspaikkaan ja suunnitteluun liittyvät turvallisuuden kannalta merkitykselliset näkökohdat ja valvontatoimenpiteet ja -toimet.

Suomessa käytetään tästä asiasta nimitystä turvallisuusperustelu (Valtioneuvoston asetus ydinjätteiden loppusijoituksen turvallisuudesta 27.11.2008/736) eli Safety Case.

9 artikla. Asiantuntemus ja taidot. Yleisten periaatteiden soveltamiseen liittyy velvoit-

teena koulutus tarvittavan asiantuntemuksen ja taitojen saavuttamiseksi.

Direktiivin perusteluosassa todetaan, että 9 artikla on rakenteeltaan samanlainen kuin ydinturvallisuudirektiivissä vastaavaa asiaa käsittelevä artikla.

10 artikla. Taloudelliset voimavarat. Artiklassa käsitellään tarvetta varmistaa, että käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoon on tarvittaessa olemassa riittävät taloudelliset resurssit aiheuttajaperiaatteen mukaisesti.

11 artikla. Laadunvarmistus. Artiklalla pyritään varmistamaan turvallisuuden asianmukainen laatu. Sitä varten on laadittava ja toteutettava laadunvarmistusohjelmat.

12 artikla. Avoimuus. Yleisten periaatteiden soveltamiseen liittyy velvoitteena käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoa koskevan päätöksenteon avoimuus. Tätä varten asiaa koskevat tiedot on oltava työntekijöiden ja väestön saatavilla. Viranomaisen on tiedotettava väestölle toimivaltaansa kuuluvista asioista. Väestölle on annettava mahdollisuus osallistua asiaa koskevaan päätöksentekoon.

Direktiivin perusteluosassa todetaan, että 12 artikla on rakenteeltaan samanlainen kuin ydinturvallisuudirektiivissä vastaavaa asiaa käsittelevä artikla.

13 artikla. Kansalliset ohjelmat. Artiklassa esitetään kansallisia ohjelmia koskevat perusvaatimukset. Kolmannessa kappaleessa velvoitetaan, että ohjelmat on tarkastettava ja päivitettävä säännöllisesti.

14 artikla. Kansallisten ohjelmien sisältö. Artiklassa esitetään kansallisia ohjelmia koskevat sisältövaatimukset. Ohjelmissa on oltava (1) jäteinventaarit, joissa on määrät, sijaintipaikka ja vaarataso, (2) konseptit, suunnitelmat ja tekniset ratkaisut, (3) sulkemisen jälkeinen aika, (4) tutkimus-, kehittämis- ja demonstraatiotoimet, (5) toteuttamiseen liittyvät virstanpylväät, aikataulut ja vastuut, (6) suorituskykyindikaattorit, (7) arvio ohjelman kustannuksista, (8) rahoitusjärjestelyt.

15 artikla. Ilmoittaminen. Artiklassa edellytetään, että kansalliset ohjelmat ja niihin tehtävät muutokset ilmoitetaan komissiolle. Komissiolla olisi mahdollisuus pyytää ohjelman selventämistä ja tarkistamista tämän direktiivin säännösten mukaisesti. Jäsenvalti-

oiden on toimitettava kolmen kuukauden kuluessa pyydetty tiedot. Komissio ottaa kansallisen ohjelman huomioon päättäessään Euratomin taloudellisen tai teknisen avun myöntämisestä tai muodostaessaan kantojaan investointihankkeisiin.

16 artikla. Raportointi. Artiklassa esitetään raportointivaatimukset. Jäsenvaltiot raportoivat komissiolle ehdotetun direktiivin täytäntöönpanosta yleissopimuksen raportointijaksojen mukaisesti. Komissio antaa jäsenvaltioiden kertomusten perusteella edistymiskertomuksen neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Jäsenvaltiot teettävät kansallisista kehyksistään ja ohjelmistaan kansainvälisen vertaisarvioinnin, jonka tulokset ilmoitetaan jäsenvaltioille ja komissiolle.

Direktiivin perusteluosassa todetaan, että 16 artikla vastaisi ydinturvallisuudirektiivissä säädettyä raportointimekanismia.

17 artikla. Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä. Artiklassa esitetään vaatimukset, jotka koskevat ehdotetun direktiivin saatamista osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Direktiivin perusteluosassa todetaan, että 17 artikla on rakenteeltaan samanlainen kuin ydinturvallisuudirektiivissä vastaavaa asiaa käsittelevä artikla.

18 artikla. Voimaantulo. Artiklassa esitetään ehdotetun direktiivin voimaantulopäivä.

Direktiivin perusteluosassa todetaan, että 18 artikla on rakenteeltaan samanlainen kuin ydinturvallisuudirektiivissä vastaavaa asiaa käsittelevä artikla.

19 artikla. Osoitus. Artiklassa esitetään, kenelle direktiivi on osoitettu.

5 Toissijaisuusperiaate – lisäarvo

Siviilialan ydintoiminnoista syntyvän käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoa koskevat yhteisön toimivaltuudet kuuluvat Euratomin perustamissopimuksen soveltamisalaan. Euratomin perustamissopimuksen 2 artiklan b alakohdassa määrätään, että on laadittava yhtenäiset turvallisuusmääräykset väestön ja työntekijöiden terveyden suojelemiseksi. Perustamissopimuksen 30 artiklan mukaan yhteisössä on vahvistettava perusnormit väestön ja työntekijöiden terveyden suojelemiseksi ionisoivan säteilyn aiheuttamilta vaaroilta, ja 37 artiklan mukaan

jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle yleiset tiedot kaikista radioaktiivisen jätteen hävittämistä koskevista suunnitelmista.

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan Euratomin perustamissopimuksen terveyden suojelua koskevan 3 luvun määräykset muodostavat yhdenmukaisen kokonaisuuden, jossa komissiolle annetaan melko laaja toimivalta suojella väestöä ja ympäristöä radioaktiivisen saastumisen vaaroilta. Tuomioistuimen asiassa C-29/99 antaman periaatteellisen tuomion mukaan nykyisiä perusnormeja, joilla pyritään pääasiassa suojelemaan väestön ja työntekijöiden terveyttä ionisoivan säteilyn aiheuttamilta vaaroilta, voidaan 'täydentää' Euratomin perustamissopimuksessa tarkoitetulla tavalla radioaktiivisen jätteen ja käytetyn polttoaineen turvallista huoltoa koskevilla turvallisuusvaatimuksilla.

Käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huolto on ala, jolla kansallista lainsäädäntöä on täydennettävä EU-tason lainsäädännöllä, koska turvallisuus on näkökohta, joka ei riipu kansallisista rajoista. Samaan aikaan sisämarkkinat edellyttävät, että komissio varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset kilpailun vääristymien välttämiseksi.

Voimassa oleva EU:n lainsäädäntö ei kuitenkaan kata kaikkia käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoon liittyviä toimintoja ja laitoksia. Se ei myöskään kata kansallisia toimintapolitiikkoja ja niiden täytäntöönpanoa eikä väestölle tiedottamista ja sen osallistumista päätöksentekoprosessiin.

Neuvoston direktiivi ydinlaitosten ydinturvallisuutta koskevan yhteisön kehyksen perustamisesta (ydinturvallisuudirektiivi) kattaa ainoastaan käytetyn polttoaineen varastot ja muut radioaktiivisen jätteen varastot, jotka ovat ydinlaitosten kanssa samalla alueella ja liittyvät suoraan niihin. Direktiivissä kuitenkin todetaan, että on myös tärkeää varmistaa käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen turvallinen huolto, myös varastointi- ja loppusijoituslaitoksissa.

Muita käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon kannalta merkityksellisiä EU-säädöksiä on annettu yhteisön järjestelyistä nopeaksi tietojenvaihdoksi säteilyhätilanteen yhteydessä, korkea-aktiivisten radioaktiivista ainetta sisältävien umpilähteiden

den ja isännättömien lähteiden valvonnasta, mukaan lukien käytöstä poistetut lähteet, kaivannaisteollisuuden jätehuollosta (ei koske radioaktiivisuuteen liittyviä näkökohtia) sekä radioaktiivisen jätteen ja käytetyn ydinpolttoaineen siirtojen valvonnasta ja tarkkailusta. Lisäksi on annettu komission suositus ydinlaitosten käytöstäpoistoon sekä käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoon tarkoitettujen varojen hallinnoinnista.

Kansainvälisellä tasolla kansainvälinen atomienergiajärjestö (IAEA) on laatinut yhteistyössä muiden organisaatioiden kanssa turvallisuussuunnitelmia, jotka eivät ole sitovia ja joiden sisällyttäminen kansalliseen lainsäädäntöön on vapaaehtoista. Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat IAEA:n jäseniä ja osallistuvat näiden normien hyväksymiseen.

IAEA:n johdolla tehty käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon turvallisuutta koskeva yleissopimus on merkittävin kansainvälinen sopimus tällä alalla. Sen noudattamatta jättämisestä ei ole kuitenkaan määrätty mitään seuraamuksia. Siksi vaikka kaikki EU:n jäsenvaltiot (Maltaa lukuun ottamatta) ja Euroopan atomienergiayhteisö ovat sopimuspuolia, yleissopimuksessa ja siihen liittyvissä IAEA:n turvallisuussuunnitelmissa vahvistetut kansainvälisesti hyväksytyt periaatteet ja vaatimukset eivät takaa yhdenmukaista lähestymistapaa EU:n tasolla.

Jotta voitaisiin varmistaa käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen polttoaineen huoltoa koskevien kansainvälisesti hyväksytyjen periaatteiden ja vaatimusten noudattaminen, niistä tehdään ehdotetussa direktiivissä oikeudellisesti sitovia ja täytäntöönpanokelpoisia. Siksi siinä asetetaan erityisvaatimuksia käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoa koskevien kansallisten ohjelmien laajuudesta, sisällöstä ja uudelleentarkastelusta.

Peruslähestymistapa on samankaltainen kuin ydinturvallisuusediktivissä noudatettu, eli sen perustana ovat kansallisten valvontaviranomaisten toimivalta ja IAEA:n turvallisuussuunnitelmien ja yleissopimuksen kansainvälisesti hyväksytyt periaatteet ja vaatimukset. Tällä tavalla pyritään minimoimaan jäsenvaltioiden viranomaisille mahdollisesti aiheutuva lisätaakka.

Ehdotetulla direktiivillä on tarkoitus soveltaa mahdollisimman tiukkoja turvallisuussuunnitelmia radioaktiivisen jätteen ja käytetyn ydinpolttoaineen huoltoon kokonaisvaltaisella tavalla. Se tarjoaa mallin ja vertailukohdan kolmansille maille ja alueille. Sillä varmistetaan, että radioaktiivisen jätteen loppusijoitus suoritetaan ilman aiheutonta viivytystä.

6 Käsittelyvaiheet

6.1 Kansallinen käsittely

Energia- ja Euratom-jaostoa on informoitu 22.11.2010 komission ehdotuksen pääasiallisesta sisällöstä.

Alustavat lausunnot on pyydetty STUKilta, ydinjätehuoltovelvollisilta ja ydinvoimateollisuudelta.

6.2 Käsittely EU:n toimielimissä

Komissio julkisti 3.11.2010 ehdotuksensa ”Neuvoston direktiivi käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollosta”. Direktiiviehdotuksen käsittely on aloitettu neuvoston atomiasiantyöryhmässä välittömästi Belgian puheenjohtajuuskaudella. Pääasiallinen ja yksityiskohtainen käsittely ajoittuu vuoden 2011 alkupuoliskolle Unkarin puheenjohtajuuskaudelle. Unkarin tavoitteena on saattaa asia loppuun käsitellyksi kesäkuun 2011 loppuun mennessä, jonka jälkeen direktiivi voitaisiin viedä ministerineuvoston hyväksyttäväksi.

7 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön ja taloudelliset vaikutukset

Ydinjätehuoltoa säätelevät ennen kaikkea ydinenergialaki (990/1987) ja sen perusteella annetut säädökset, mm. ydinenergia-asetus (161/1988), valtioneuvoston asetus ydinenergian käytön turvajärjestelyistä (734/2008), valtioneuvoston asetus ydinjätteiden loppusijoituksen turvallisuudesta (736/2008), valtioneuvoston asetus (161/2004) Valtion ydinjätehuoltorahastosta, valtioneuvoston päätös varautumisesta ydinjätehuollon kustannuksiin (165/1988). Ydinjätehuoltoa koskevat myös ydinvastuulaki (484/1972), säteilylaki (592/1991) ja säteilyasetus (1512/1991), laki

ympäristövaikutusten arvioinnista (468/1994) ja valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (713/2006), pelastuslaki (468/2003) ja laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta (719/1994).

Suomen lainsäädäntö täyttää nykyisellään direktiiviehdotuksen niiden artiklojen lainsäädännölle asettamat vaatimukset, jotka perustuvat ydinturvallisuutta koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen ja IAEA:n turvallisuusstandardeihin. Lisäksi ydinenergialaki täyttää pääosin ydinturvallisuudesta annetun direktiivin 2009/71/Euratom vaatimukset.

8 Valtioneuvoston kanta

1. Ydinjätedirektiiviehdotus on pääosin kannatettava ja hyväksyttävissä. On perusteltua, että kaikissa jäsenvaltioissa on kansallinen suunnitelma ydinjätehuollosta ja että jäsenvaltiot huolehtivat itse omista ydinjätteistään. Suomi on perinteisesti korostanut kansainvälisillä foorumeilla vastuullisen ydinjätehuollon merkitystä osana ydinenergian käyttöä.

2. Suomi kannattaa direktiiviehdotuksen lähtökohtaa, että radioaktiivinen jäte on loppusijoitettava siinä EU:n jäsenvaltiossa, jossa se on syntynyt paitsi jos jäsenvaltioiden kesken on sovittu yhdessä jäsenvaltiossa sijaitsevien loppusijoituslaitosten käytöstä. Ehdotetun direktiivin pitäisi kuitenkin mahdollistaa esimerkiksi tutkimusreaktoreiden käytetyn polttoaineen tai käyttämättömien säteilylähteiden palauttaminen niiden EU:n ulkopuolisiin toimittajamaihin kuten Yhdysvaltoihin tai Venäjälle, jos palauttaminen perustuisi maiden välisiin hankintasopimuksiin. Tämä edellyttää, että direktiiviehdotuksen 4 artiklan 3 kohta muutetaan.

3. Direktiiviehdotuksen nykyisessä tekstimuotoilussa (15 artikla) komissiolla voisi olla valta pyytää jäsenmaita muuttamaan kansallisia jätehuoltosuunnitelmiaan. Tällainen komissiolle annettava toimivalta ei ole perusteltu. Sen sijaan komissiolle olisi tarpeen antaa mahdollisuus pyytää ja saada selvennyksiä jäsenvaltioiden jätehuoltosuunnitelmia koskien.