

U 20/2024 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till rådets beslut om godkännande av en kommissionsförordning (Euratom) avseende genomförandet av Euratoms kärnämneskontroll

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 21 december 2023 till rådets beslut om godkännande av en kommissionsförordning avseende genomförandet av Euratoms kärnämneskontroll samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 2 maj 2024

Miljö- och klimatministerinister Kai Mykkänen

Specialsakkunnig Jaakko Louvanto

2.5.2024

**FÖRSLAG TILL RÅDETS BESLUT OM GODKÄNNANDE AV EN
KOMMISSIONSFÖRORDNING (EURATOM) AVSEENDE GENOMFÖRANDET AV
EURATOMS KÄRNÄMNESKONTROLL**

1 Bakgrund

Europeiska kommissionen antog den 21 december 2023 ett EU/1379/2023 förslag (COM(2023) 793) till rådets beslut om genomförandebestämmelser som gäller användare av kärnämne och som ska tillämpas inom EU inom ramen för Euratoms system för kärnämneskontroll. Genom beslutet godkänner rådet en ny kommissionsförordning, som uppdaterar och ersätter den nu gällande kommissionsförordningen nr 302/2005, så att den motsvarar de senaste årens utveckling inom kärnenergisektorn och informationstekniken. Syftet är att säkerställa att Euratoms kärnämneskontroll fortsätter att vara effektiv och ändamålsenlig när det gäller att säkerställa en fredlig användning av kärnenergi inom EU.

Förslaget inbegriper slutsatserna från den ingående utvärdering som gjordes 2022, vilka syftar till att stödja lagstiftningsbeslut. Enligt artikel 79 i Euratomfördraget förutsätter ikraftträdandet av en kommissionsförordning att den har godkänts av rådet.

2 Förslagets syfte

Den gällande förordningen nr 302/2005 har i stor utsträckning varit ändamålsenlig när det gäller att uppnå dess mål på ett effektivt sätt. Den har också i allmänhet varit förenlig med de internationella kontrollåtaganden som Euratom har åtagit sig. Förordningen skulle dock gynnas av vissa riktade justeringar för att bättre återspegla den senaste och förväntade utvecklingen inom kärnindustrin. Syftet med att modernisera förordning nr 302/2005 är att säkerställa att Euratoms kärnämneskontroll fortsätter att vara effektiv och ändamålsenlig mot bakgrund av den senaste tidens utveckling inom kärnenergisektorn och informationstekniken. Ändringarna i förslaget syftar till att skapa större klarhet och dra nytta av erfarenheterna från genomförandet av avtalen på kärnenergiområdet och den gällande förordningen.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Europeiska kommissionens förslag består av rådets beslut som innehåller en enda artikel, genom vilken den nya kommissionsförordning som bifogats beslutet godkänns. Syftet med förordningen är att uppdatera och ersätta den nu gällande kommissionsförordningen nr 302/2005, så att den motsvarar de senaste årens utveckling inom kärnenergisektorn och informationstekniken. Förordningens tillämpningsområde har utvidgats till att omfatta anläggningar för slutförvaring av använt bränsle och kärnavfall och till alla personer eller företag som innehar, exporterar, importerar eller överför andra artiklar än kärnämne, om sådana artiklar omfattas av avtalen om samarbete på kärnenergiområdet. Ändringarna syftar till att skapa större klarhet och dra nytta av erfarenheterna från genomförandet av dessa avtal.

Den nya förordningen inför en mer graderad rapportering av kärnämne för att minska skyldigheterna för innehavare av små mängder kärnämne. Detta gör det möjligt att i kontrollen och rapporteringskraven prioritera material, anläggningar och aktörer utifrån deras betydelse och omfattning. Förslaget beaktar anläggningar som innehar små mängder kärnämne på ett bättre sätt och möjliggör användning av digital teknik särskilt i format för anmälningar om kärnämnen.

Förslaget omfattar konceptet Safeguards by design ("inbyggd kärnämneskontroll", SDB), det vill säga att kärnämneskontrollen beaktas i ett tidigt skede av projektplaneringen för kärntekniska anläggningar. Det är särskilt viktigt att tillämpa SDB-konceptet när det är fråga om slutförvaring av kärnbränsle. De nya bestämmelserna tar även bättre i beaktande särdragen i processen för avveckling av kärntekniska anläggningar och geologisk slutförvaring av avfall och använt bränsle samt nya typer av anläggningar som förväntas tas i drift inom en nära framtid. De nya krav som ingår i förslaget till förordning, och som särskilt gäller format och tidsfrister för redovisning av den grundläggande tekniska beskrivningen av komplexa anläggningar, säkerställer att kontrollåtgärder införlivas tidigt i planeringen och utformningen i olika skeden av dessa anläggningars livscykel i enlighet med bestämmelserna på kärnenergiområdet. I anslutning till leveransen av handlingsprogrammet har det dessutom till förslaget fogats ett undantag som gäller anläggningar som använder små mängder kärnämne.

På samma sätt som i den gällande förordningen ger artikel 8 kommissionen befogenhet att genom ett beslut anta särskilda kontrollbestämmelser som riktas till driftsansvariga. Befogenheten förefaller tillräckligt noga avgränsad, med undantag för artikel 8.3 c ("De åtgärder som anses nödvändiga för att säkerställa att kärnämne inte används för andra ändamål än de avsedda"). Liksom i den gällande förordningen deltar medlemsstaterna inte i antagandet av särskilda kontrollbestämmelser.

I förslaget har förtydligats kraven på systemen för bokföring av kärnämne och förvaringstiderna för uppgifterna. Till förslaget har fogats en ny artikel 20 om användning av och tillstånd för användning av poolbokföring. Bestämmelserna i artikeln motsvarar långvarig praxis. Dessa förfaranden gör det möjligt för gemenskapen att fullgöra sina åtaganden enligt samarbetsavtalen på kärnenergiområdet.

De nya reglerna tar bättre hänsyn till särdragen i avvecklingen av kärntekniska anläggningar, geologisk slutförvaring av avfall och använt kärnbränsle samt nya typer av anläggningar som förväntas tas i drift inom en snar framtid. För att hantera dessa ämnen har nya definitioner som "använt bränsle" och "slutförvar" lagts till i förslaget. Kraven på avfallshantering och överföring har också uppdaterats. När det gäller avslutande av kärntekniska säkerhetskontroller har dessutom en ny artikel 36 lagts till, som definierar villkoren för kärnämne för vilka kärntekniska säkerhetskontroller kan avslutas.

Till förslaget har fogats en ny artikel 37 där det fastställs förfaranden för anmälan och rapportering i samband med överföring och innehav av icke-kärnmaterial som omfattas av samarbetsavtal på kärnenergiområdet. Syftet är att säkerställa att deras skyldigheter enligt samarbetsavtalen på kärnenergiområdet fullgörs.

Av bestämmelserna om nationella placeringsorter har det fogats en ny artikel 38, i vilken man har strävat efter att ta in motsvarande praxis som för närvarande. I dem beaktas små anläggningar som innehar kärnämnesmängder som användare, fastställs gränser för den mängd kärnämne som lagras på förlägningsplatsen samt beaktas kommissionens erfarenheter av kontakter med de myndigheter i medlemsstaterna som ansvarar för genomförandet av de nationella förlägningsplatserna.

Den föreslagna förordningen säkerställer samstämmighet med alla internationella åtaganden, inbegripet avtal om samarbete på kärnenergiområdet mellan Euratomgemenskapen och tredjeländer. Även definitionerna uppdateras för att motsvara ändringarna, och andra bestämmelser på kärnenergiområdet beaktas liksom samstämmighet med bland annat Internationella atomenergiorganets (IAEA) motsvarande definitioner.

Också de rapporteringsblanketter som finns bilagda till förslaget har i huvudsak uppdaterats så att de motsvarar uppdateringarna och tilläggen till den föreslagna förordningen samt IAEA:s blanketter för planeringsuppgifter. I synnerhet i de bifogade blanketterna har kraven på elektronisk rapportering beaktats. Blanketterna för materialbalans och lagerförändringsrapporter har uppdaterats så att de beaktar de funktioner som sker i samband med avvecklingen, de geologiska slutförvaringsutrymmena och avslutandet av kärnämneskontrollen. Dessutom har det till förslaget fogats flera helt nya blanketter som gäller bl.a. forsknings- och utvecklingsanläggningar, inkapslingsanläggningar för använt kärnbränsle, geologiska slutförvaringsutrymmen samt nationella förlägningsplatser.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Den rättsliga grunden för kommissionens förslag till rådets beslut om godkännande av den nya förordningen är artikel 79 tredje stycket i Euratomfördraget. Enligt statsrådets bedömning har den rättsliga grunden valts på ett korrekt sätt. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet. Europaparlamentet deltar inte i beslutsfattandet.

Enligt artikel 79 tredje stycket i Euratomfördraget ska rättsakten utgöras av en till alla delar bindande och direkt tillämplig kommissionsförordning.

Den rättsliga grunden för kommissionens förslag till en ny förordning om genomförandet av Euratoms kärnämneskontroll är artiklarna 77, 78, 79, 81 och 84 i Euratomfördraget. Även den nu gällande förordningen är baserad på dessa rättsliga grunder. I förslaget har de rättsliga grunderna för den nya förordningen endast utökats med artikel 84. Euratom har befogenhet att anta en förordning. Vid den fortsatta beredningen kommer statsrådet dock att göra en bedömning av om alla de föreslagna rättsliga grunderna är nödvändiga för genomförandet av kärnämneskontrollen.

Kärnämneskontrollen omfattas av Euratomgemenskapens exklusiva befogenhet, och subsidiaritetsprincipen tillämpas inte på förslaget. Kontrollen, som även omfattar överföring, export och import av kärnämne och som grundar sig på de skyldigheter för kommissionen som fastställts i Euratomfördraget samt på internationella åtaganden, är till sin natur dessutom sådan att målen för den endast kan uppnås på unionsnivå.

Enligt statsrådets preliminära bedömning är förslaget förenligt med proportionalitetsprincipen. Förslaget går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen för Euratoms kärnämneskontroll. Förslaget gör det möjligt för kommissionen att förvalta Euratoms system för kärnämneskontroll, vilket därmed garanterar att civila kärnämnen inte används för andra

ändamål än de uppgivna inom EU:s territorium och att Euratomgemenskapens kontrollåtaganden enligt internationella avtal uppfylls.

5 Förslagets konsekvenser

Den gällande förordningen nr 302/2005 har i stor utsträckning varit ändamålsenlig när det gäller att uppnå dess mål på ett effektivt sätt. Den har också i allmänhet varit förenlig med de internationella kontrollåtaganden som Euratom har åtagit sig och med Euratoms och EU:s riktlinjer i övrigt. Förordningen bör dock uppdateras för att bättre återspegla den senaste och förväntade utvecklingen inom kärnindustrin. Genom förslaget vill man minska den börda som kärnämneskontrollen och rapporteringen av kärnämne medför samt säkerställa en fredlig användning av kärnenergi och en välfungerande kärnämneskontroll i framtiden även när det gäller ny kärnteknik. Därtill har man i bestämmelserna nu beaktat skyldigheter för driftsansvariga i bilaterala avtal som kommissionen ansvarar för att övervaka samt anmälan om dessa.

Förslaget följer kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning. Med hänvisning till känsligheten hos information om Euratoms kärnämneskontroll samt de mycket tekniska och mycket specifika bestämmelserna i förordning nr 302/2005 har dock vissa utvärderingsverktyg inte använts vid utarbetandet av förslaget, särskilt konsekvensbedömningen, genomförandeplanen, uppmaningen att inkomma med synpunkter och det offentliga samrådet.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Statsrådet anser att förslaget, som uppdaterar den gällande förordningen, inte strider mot Finlands grundlag eller mot konventioner om grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter som är förpliktande för Finland.

7 Ålands behörighet

Ärendet hör inte till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Europeiska unionens råd inleddes den 21 december 2023 utifrån ett preliminärt förslag. Det belgiska ordförandeskapet strävar efter att slutföra behandlingen av ärendet i rådet under sitt eget ordförandeskap. Förhandlingarna har framskridit långsamt i början och befinner sig de facto i ett ganska tidigt skede. Parlamentet har ingen behörighet i frågan.

Förslaget till förordning är till sin karaktär en teknisk helhet. Behandlingen av förslaget till förordning och förhandlingarna sker i huvudsak på expertnivå.

De övriga medlemsstaterna anser att uppdateringen i huvudsak är väl förberedd. Iakttagelserna från de övriga medlemsstaterna har på samma sätt som i Finland gällt behovet att förtydliga avgränsningarna av kommissionens behörighet samt i synnerhet anmälnings- och rapporteringskraven i anslutning till överföring och innehav av icke-kärnmaterial som omfattas av samarbetsavtalen på kärnenergiområdet har väckt behov av att precisera förordningens tillämpningsområde.

9 Nationell behandling av förslaget

Ärendet har beretts vid arbets- och näringsministeriet i samarbete med Strålsäkerhetscentralen, utrikesministeriet och statsrådets kansli. Energi- och Euratomsektionen (EU21) har bedömt ärendet och har inte lagt märke till det.

Under de senaste årtiondena har frågan inte varit föremål för något reformbehov från kommissionens sida. Behandlingen av ärendet har således krävt att bakgrunden till ärendet och det framlagda förslaget granskas noggrant och att man sätter sig in i det, så att man vid behandlingen av ärendet så väl som möjligt beaktar behoven och utvecklingen inom kärnenergiindustrin i Finland. Ministeriets resurser i fråga om förordningens ämnesområde har varit särskilt små bland annat på grund av personalbyten.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser generellt regleringen av kärnämneskontrollen på EU-nivå är viktig, och det är tillrådligt att nya kärnenergitillämpningar och fungerande praxis på området beaktas tillräckligt i förordningen.

Statsrådet anser att det är särskilt viktigt att förslaget som princip omfattar beaktandet av kärnämneskontroll redan från och med planeringen och utformningen (konceptet Safeguards By Design, SBD) samt att det inbegriper inkapslingsanläggningar och slutförvaringslager avsedda för slutförvaring av använt kärnbränsle.

Statsrådet konstaterar att bestämmelserna om kärnämneskontroll bör utformas på ett pragmatiskt sätt och möjliggöra behandling, lagring och slutförvaring av använt kärnbränsle samt internationellt samarbete på kärnenergiområdet.

Statsrådet anser att huvudlinjerna i kommissionens förslag är tydliga, men strävar efter att under förhandlingarna ytterligare förtydliga innehållet i förslaget, särskilt när det gäller terminologi och omfattningen och begränsningar av den behörighet som överförs till kommissionen.

Statsrådet anser att det är viktigt att de formuleringar som gäller kontrollreglerna och skyldigheterna för driftsansvariga preciseras, och att man samtidigt möjliggör verksamhetsmodeller som är rimliga med tanke på den administrativa bördan samt en effektiv övervakning av de skyldigheter som anges i bestämmelserna.