

U 20/2024 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi Euratomin ydinmateriaalivalvonnan täytäntöönpanosta annetun komission asetuksen (Euratom) hyväksymisestä

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 21 päivänä joulukuuta 2023 tekemä ehdotus neuvoston päätökseksi Euratomin ydinmateriaalivalvonnan täytäntöönpanosta annetun komission asetuksen hyväksymisestä sekä esityksestä laadittu muistio.

Helsingissä 2.5.2024

Ympäristö- ja ilmastoministeri Kai Mykkänen

Erityisasiantuntija Jaakko Louvanto

2.5.2024

**EHDOTUS NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI EURATOMIN
YDINMATERIAALIVALVONNAN TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA ANNETUN KOMISSION
ASETUKSEN (EURATOM) HYVÄKSYMISESTÄ**

1 Tausta

Euroopan komissio antoi 21.12.2023 ehdotuksen (COM (2023) 793) neuvoston päätökseksi ydinaineiden käyttäjiä koskevista täytäntöönpanosäännöksistä EU:ssa Euratomin ydinmateriaalivalvonnan valvontajärjestelmän puitteissa. Päätöksellään neuvosto hyväksyisi uuden komission asetuksen, jolla ajantasaistetaan ja korvataan nykyinen voimassa oleva komission asetus N:o 302/2005 vastaamaan viime vuosien kehitystä ydinalalla ja tietotekniikassa. Tavoitteena on varmistaa Euratomin ydinmateriaalivalvonnan tehokkuus ja vaikuttavuus ydinenergian rauhanomaisen käytön varmistamisessa EU:ssa. Ehdotukseen on sisällytetty vuonna 2022 tehdyn perusteellisen arvioinnin päätelmät, joiden tarkoituksena on antaa tukea lainsäädäntöpäätösten tekemiseksi. Euratomin perustamissopimuksen 79 artiklan mukaisesti komission asetuksen voimaantulo edellyttää neuvoston hyväksyntää.

2 Ehdotuksen tavoite

Voimassa olevan asetuksen N:o 302/2005 tavoitteet on suurelta osin onnistuttu saavuttamaan tehokkaalla tavalla. Asetus on myös yleisesti ottaen ollut yhdenmukainen Euratomille kuuluvien kansainvälisten valvontasitoumusten kanssa. Asetus kaipaa kuitenkin joitain kohdennettuja uudistuksia, jotta se vastaisi paremmin ydinalan viimeaikaista ja odotettavissa olevaa kehitystä. Asetuksen 302/2005 uudistamisen tavoitteena on varmistaa Euratomin ydinmateriaalivalvonnan tehokkuus ja vaikuttavuus ydinalan sekä tietotekniikan viimeaikaisen kehityksen valossa. Ehdotuksen muutoksilla pyritään lisäämään selkeyttä ja hyödyntämään ydinalan sopimusten sekä voimassa olevan asetuksen täytäntöönpanosta saatuja kokemuksia.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Euroopan komission ehdotus koostuu yhden ainoan artiklan sisältävästä neuvoston päätöksestä, jolla hyväksyttäisiin päätöksen liitteenä oleva uusi komission asetus. Asetuksen tarkoituksena on ajantasaistaa ja korvata nykyinen voimassa oleva komission asetus N:o 302/2005 vastaamaan viime vuosien kehitystä ydinalalla ja tietotekniikassa. Asetuksen soveltamisalaa on laajennettu kattamaan käytetyn polttoaineen ja ydinjätteen loppusijoituslaitokset sekä kaikki henkilöt tai yritykset, jotka pitävät hallussaan, vievät, tuovat tai siirtävät muita yksiköitä kuin ydinaineita, jos tällaiset yksiköt kuuluvat jonkin ydinalan yhteistyösopimuksen soveltamisalaan. Muutoksilla pyritään lisäämään selkeyttä ja hyödyntämään näiden sopimusten täytäntöönpanosta saatuja kokemuksia.

Uudessa asetuksessa otettaisiin käyttöön entistä porrastetumpi ydinaineiden raportointi pienten ydinainemäärien haltijoiden velvollisuuksien keventämiseksi. Tämä mahdollistaa valvonnan ja raportointivaatimusten toteutuksen painottamista materiaaleihin, laitoksiin, ja toimintoihin niiden merkittävyyden ja laajuuden mukaan. Ehdotuksessa huomioidaan paremmin pieniä

ydinainemääriä hallussaan pitävät laitokset sekä mahdollistetaan digitaaliteknologian hyödyntäminen erityisesti ydinmateriaalien ilmoittamisen muodoissa.

Ehdotus kattaa Safeguards by design –konseptin (SBD) eli ydinmateriaalivalvonnan huomioimisen ydinlaitoksen hankesuunnitelun varhaisessa vaiheessa. SBD –konseptin soveltaminen on erityisen tärkeää liittyen ydinpolttoaineiden loppusijoitukseen. Ehdotettuun asetukseen kuuluvilla uusilla vaatimuksilla, jotka koskevat erityisesti monimutkaisten laitosten teknisten perustietojen ilmoittamisen muotoja ja määraaikoja, varmistetaan, että ydinmateriaalivalvontaa koskevat toimenpiteet sisällytetään jo varhaisessa vaiheessa näiden laitosten eri elinkaari-vaiheiden suunnitteluun, kuten rakentamiseen ja käytöstäpoistoon, ydinalan säännösten mukaisesti. Lisäksi toimintaohjelman toimittamiseen liittyen on ehdotukseen lisätty pieniä ydinmateriaalimääriä käyttäviä laitoksia koskeva vapautus.

Voimassa olevan asetuksen tavoin ehdotuksen 8. artiklassa valtuutettaisiin komissio hyväksymään päätöksellään toiminnanharjoittajille osoitettuja erityisiä valvontasäännöksiä. Valtuutus vaikuttaa 8 artiklan 3 kohdan c) alakohtaa ("toimenpiteet, joita pidetään tarpeellisina sen varmistamiseksi, että ydinaineita ei käytetä muuhun kuin niiden aiottuun käyttötarkoitukseen") lukuunottamatta riittävän tarkkarajaiselta. Voimassa olevan asetuksen tavoin jäsenvaltiot eivät osallistuisi erityisten valvontasäännösten antamiseen.

Ehdotuksessa on selkeytetty ydinmateriaalikirjanpitojärjestelmiä ja tietojen säilytysaikoja koskevia vaatimuksia. Poolikirjanpidon käytöstä ja käytön luvittamisesta on lisätty ehdotukseen uusi artikla 20, jonka säännökset vastaavat pitkäaikaista käytäntöä. Muodostuneilla käytännöillä mahdollistetaan ydinalan yhteistyösopimuksista johtuvien yhteisön sitoumusten täyttyminen.

Uusissa säännöksissä huomioidaan paremmin ydinlaitosten käytöstäpoiston, jätteiden ja käytetyn polttoaineen geologisen loppusijoituksen erityispiirteet sekä uudentyyppiset laitokset, joita odotetaan otettavan käyttöön lähitulevaisuudessa. Näiden aihepiirien käsittelyä varten ehdotukseen on lisätty uusia määritelmiä kuten 'käytetty polttoaine' ja 'loppusijoitus'. Myös jätteiden käsittelyä ja siirtoa koskevia vaatimuksia on päivitetty. Lisäksi ydinmateriaalivalvonnan päättämistä koskien on lisätty uusi artikla 36, jossa määrittään ehdot ydinmateriaaleille joiden kohdalla ydinmateriaalivalvonta voidaan päättää.

Ehdotukseen on lisätty uusi artikla 37, jossa määrittellään ydinalan yhteistyösopimusten soveltamisalaan kuuluvien muiden kuin ydinaineiden siirtoon ja hallussapitoon liittyviä ilmoitus- ja raportointikäytäntöjä. Tarkoituksena on varmistaa, että niitä koskevat ydinalan yhteistyösopimuksista johtuvat velvoitteet täytetään.

Kansallisia sijoituspaikkoja koskevista säännöksistä on lisätty uusi artikla 38, johon on pyritty sisällyttämään nykyistä vastaavat käytännöt. Niissä huomioidaan pienet ydinmateriaalimääriä hallussaan pitävät laitokset käyttäjinä, asetetaan rajat sijoituspaikassa varastoitavalle ydinmateriaalimäärälle sekä otetaan huomioon komission kokemukset yhteydenpidosta jäsenvaltioiden viranomaisiin, jotka vastaavat kansallisten sijoituspaikkojen toteutuksesta.

Ehdotetussa asetuksessa varmistetaan yhdenmukaisuus kaikkien kansainvälisten velvoitteiden kanssa, mukaan lukien Euratom-yhteisön ja kolmansien maiden väliset ydinalan yhteistyösopimukset. Myös määritelmät päivitetään muutoksia vastaavasti ja otetaan huomioon muut ydinalan säädökset sekä yhdenmukaisuus muun muassa kansainvälisen atomienergiajärjestön (IAEA) vastaavien määritelmien kanssa.

Myös ehdotuksen liitteenä olevat raportointia koskevat lomakkeet on pääosin päivitetty vastaamaan ehdotettuun asetukseen tehtyjä päivityksiä ja lisäyksiä sekä IAEAn

suunnittelutieto-ja koskevia lomakkeita. Erityisesti liitteenä olevissa lomakkeissa on huomioitu sähköistä raportointia koskevat vaatimukset. Materiaalitaseraportin sekä varastomuutosraportin lomakkeita on päivitetty ottamaan huomioon käytöstäpoiston, geologisten loppusijoitustilojen sekä ydinmateriaalivalvonnan päättämisen yhteydessä tapahtuvat toiminnot. Lisäksi ehdotukseen on tuotu useita kokonaan uusia lomakkeita koskien muun muassa tutkimus- ja kehityslaitoksia, käytetyn polttoaineen kapselointilaitoksia, geologisia loppusijoitustiloja sekä kansallisia sijoituspaikkoja.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Komission ehdotus neuvoston päätökseksi uuden asetuksen hyväksymisestä perustuu Euratomin perustamissopimuksen 79 artiklan kolmanteen kohtaan. Valtioneuvoston arvion mukaan oikeusperusta on asianmukaisesti valittu. Neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä. Euroopan parlamentti ei osallistu päätöksentekoon.

Perustamissopimuksen 79 artiklan kolmas kohta määrää, että säädösinstrumenttina on käytettävä kaikilta osiltaan velvoittavaa ja sellaisenaan sovellettavaa komission asetusta.

Komission ehdotus uudeksi Euratomin ydinmateriaalivalvonnan täytäntöönpanoa koskevaksi asetukseksi perustuu Euratomin perustamissopimuksen 77–79, 81 ja 84 artiklaan. Myös voimassa oleva asetus pohjautuu näihin oikeusperustoihin. Ainoastaan 84 artikla on ehdotuksessa lisätty uuden asetuksen oikeusperustojen joukkoon. Euratomilla on toimivalta asetuksen antamiseksi. Jatkovalmistelussa valtioneuvosto arvioi kuitenkin vielä, ovatko kaikki ehdotetut oikeusperustat tarpeen ydinmateriaalivalvonnan täytäntöönpanoa varten.

Ydinmateriaalivalvonta kuuluu Euratom-yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, eikä ehdotukseen sovelleta toissijaisuusperiaatetta. Komissiolle Euratomin perustamissopimuksessa asetettuihin velvollisuuksiin ja kansainvälisiin sitoumuksiin pohjautuva valvonta, joka koskee myös ydinmateriaalien siirtoja, vientiä ja tuontia, on myös luonteeltaan sellaista, että sen tavoitteet voidaan saavuttaa vain unionin tasolla.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen. Siinä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen Euratomin ydinmateriaalivalvonnan tavoitteiden saavuttamiseksi. Se antaa komissiolle mahdollisuuden käyttää Euratomin ydinmateriaalivalvontajärjestelmää ja siten varmistaa, että siviilikäyttöön tarkoitettuja ydinmateriaaleja ei EU:n alueella käytetä muuhun kuin aiottuun tarkoitukseen ja että Euratom-yhteisölle kansainvälisten sopimusten nojalla kuuluvia valvontasitoumuksia noudatetaan.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Voimassa olevan asetuksen N:o 302/2005 tavoitteet on suurelta osin onnistuttu saavuttamaan tehokkaalla ja vaikuttavalla tavalla. Asetus on myös yleisesti ottaen ollut yhdenmukainen Euratomille kuuluvien kansainvälisten valvontasitoumusten sekä muiden Euratomin ja EU:n linjausten kanssa. Asetus tulee kuitenkin päivittää, jotta se vastaisi paremmin ydinalan viimeaikaista ja odotettavissa olevaa kehitystä. Ehdotuksella pyritään vähentämään ydinmateriaalivalvonnan ja ydinmateriaalien raportoinnin kuormittavuutta sekä varmistamaan rauhanomaisen ydinenergian käytön ydinmateriaalivalvonnan toimivuuden tulevaisuudessa myös uusien ydinteknologioiden kohdalla. Tämän lisäksi säännöksissä on nyt otettu huomioon komission valvontavastuulla olevien kahdenvälisten sopimusten toiminnanharjoittajiin kohdistuvat velvoitteet ja niistä ilmoittaminen.

Ehdotus noudattaa parempaa sääntelyä koskevia komission suuntaviivoja. Euratomin ydinmateriaalivalvontaa koskevien tietojen arkaluonteisuuden sekä asetuksen N:o 302/2005 erittäin teknisten ja yksityiskohtaisten säännösten vuoksi joitakin arviointityökaluja, kuten vaikutustenarviointia, toteuttamissuunnitelmaa, kannanottopyyntöä ja julkista kuulemistä, ei kuitenkaan käytetty ehdotuksen valmistelussa.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Valtioneuvosto katsoo, että voimassa olevaa asetusta ajantasaistava ehdotus ei ole ristiriidassa Suomen perustuslain tai Suomea velvoittavien perus- ja ihmisoikeussopimusten kanssa.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Asian käsittely Euroopan unionin neuvostossa alkoi 21.12.2023 alustavan ehdotuksen pohjalta. Puheenjohtajamaa Belgia tavoittelee asian käsittelyn saattamista päätökseen neuvostossa omalla puheenjohtajakaudellaan. Neuvottelut ovat edenneet alussa hitaasti ja ovat tosiasiaa melko alkuvaiheessa. Parlamentilla ei ole toimivaltaa asiassa.

Asetusehdotus on luonteeltaan tekninen kokonaisuus. Asetusehdotuksen käsittely ja neuvottelut tapahtuvat pääasiassa asiantuntijatasolla.

Muut jäsenvaltiot ovat pitävät päivitystä pääosin hyvin valmisteltuna. Muiden jäsenvaltioiden huomiot ovat koskeneet Suomen tavoin tarpeeseen selkeyttää komission toimivallan rajoituksia sekä erityisesti ydinalan yhteistyösopimusten soveltamisalaan kuuluvien muiden kuin ydinaineiden siirtoon ja hallussapitoon liittyvät ilmoitus- ja raportointikäytännöt on herättänyt tarkennustarpeita asetuksen soveltamisalasta.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Asiaa on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä yhteistyössä Säteilyturvakeskuksen, ulkoministeriön sekä valtioneuvoston kanslian kanssa. Asia on käynyt Energia- ja Euratom - jaoston (EU21) kirjallisessa käsittelyssä, mutta jaoston jäsenet eivät ottaneet sisältöön kantaa.

Asian aihepiiriin ei ole kohdistunut viime vuosikymmeninä uudistamistarpeita komission taholta. Asian käsittely on siten vaatinut asian taustojen sekä annetun ehdotuksen huolellista tutkimista sekä perehtymistä, jotta asian käsittelyssä huomioitaisiin Suomen ydinenergia-alan tarpeet ja kehitys mahdollisimman hyvin. Ministeriön resurssit asetuksen aihepiiriä koskien ovat olleet erityisen vähäiset muun muassa henkilöstövaihdoksista johtuen.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää yleisesti tärkeänä ydinmateriaalivalvonnan sääntelyä EU-tasoisesti ja on kannatettavaa, että sääntelyssä huomioidaan riittävästi uudet ydinenergian sovellukset ja alan toimivat käytännöt.

Valtioneuvosto pitää erityisen tärkeänä, että ehdotus kattaa periaatteena ydinmateriaalivalvonnan huomioinnin suunnittelusta alkaen (Safeguards By Design –konsepti,

SBD) sekä sisältää käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoitukseen tarkoitettavat kapselointilaitokset ja loppusijoitustilat.

Valtioneuvosto toteaa, että ydinmateriaalivalvontaan liittyvä sääntely tulisi toteuttaa käytännönläheisesti mahdollistaen käytetyn ydinpolttoaineen käsittelyn, varastoinnin ja loppusijoituksen sekä ydinalan kansainvälisen yhteistyön.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta pääpiirteittäin selkeänä, mutta pyrkii siihen, että neuvotteluiden aikana ehdotuksen sisältöä entisestään selkiytetään erityisesti terminologian sekä soveltamisalan ja komissiolle siirrettävän toimivallan rajausten osalta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että valvontasäännöksiä ja toiminnanharjoittajia koskevia velvollisuuksia koskevia kirjauksia tarkennetaan ja samalla mahdollistetaan hallinnollisen taakan osalta kohtuulliset toimintamallit sekä säännösten mukaisten velvoitteiden tehokkaan valvonnan