

Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av ett förslag till rådets direktiv (Euratom) om fastställande av grundläggande skyldigheter och allmänna principer för säkerhet vid kärntekniska anläggningar samt ett förslag till rådets direktiv (Euratom) om hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall (kärnsäkerhetsdirektiven)

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen översänds till riksdagen Europeiska gemenskapernas kommissions förslag av den 30 januari 2003 till rådets direktiv (Euratom) om fastställande av grundläggande skyldig-

heter och allmänna principer för säkerhet vid kärntekniska anläggningar samt förslag till rådets direktiv (Euratom) om hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall samt en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 4 september 2003

Handels- och industriminister *Mauri Pekkarinen*

Industrirådet Jussi Manninen

HANDELS- OCH INDUSTRIMINISTERIET

PROMEMORIA
EU/2003/0595
EU/2003/0596

STATSRÅDETS SKRIVELSE TILL RIKSDAGEN OM FÖRSLAG TILL RÅDETS DIREKTIV (EURATOM) OM FASTSTÄLLANDE AV GRUNDLÄGGANDE SKYLDIGHETER OCH ALLMÄNNA PRINCIPER FÖR SÄKERHET VID KÄRNTEKNISKA ANLÄGGNINGAR SAMT TILL RÅDETS DIREKTIV (EURATOM) OM HANTERING AV ANVÄNT KÄRNBRÄNSLE OCH RADIOAKTIVT AVFALL (KÄRNSÄKERHETSDIREKTIVEN)

1. Allmänt

Europeiska gemenskapernas kommission gav den 6 november 2002 ett meddelande "Kärnsäkerheten i Europeiska unionen" [KOM(2002) 605 slutligt]. I det redogjorde kommissionen för ett rättsaktspaket för kärnsäkerhetssektorn som den bereder som bäst, det s.k. kärnsäkerhetspaketet. Paketet består av tre delar:

- ett förslag till direktiv om fastställande av grundläggande skyldigheter och allmänna principer för säkerhet vid kärntekniska anläggningar,
- ett förslag till direktiv om hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall, och
- ett bemyndigande att förhandla fram ett avtal med Ryssland om handel med kärnämne.

Statsrådet sände riksdagen en skrivelse om detta meddelande den 21 januari 2003 (E 142/2002 rd). Om det avtal som planeras med Ryssland har riksdagen dessutom informerats med en särskild skrivelse (E 138/2002 rd).

Redan i samband med meddelandet offentliggjorde kommissionen också utkast till vardera direktivet. Efter att ha fått utlåtanden om dem av sin egen sakkunniggrupp ändrade kommissionen utkastet ännu något. Sina egentliga förslag till direktiv offentliggjorde kommissionen på samtliga gemenskapsspråk först vid utgången av april efter att också ha fått ett yttrande om dem av ekonomiska och sociala kommittén (EGT C133, 6.6.2003, s.

70), även om förslagen inte ändrades utgående från utlåtandet. I denna promemoria behandlas endast kommissionens ovan nämnda direktivförslag, som har publicerats som dokument KOM(2003) 32 slutligt.

Traditionellt har både kommissionen och medlemsstaterna ansett att det i gemenskapslagstiftningen inte finns någon rättslig grund för att avlåta gemenskapslagstiftning om kärnteknisk säkerhet. Kommissionens direktivförslag utgör därmed en viktig ändring av ståndpunkt, vilket gör att förslagen måste granskas grundligare än vanligt både med tanke på om den rättsliga grunden är tillräcklig och om det är ändamålsenligt att bredda behörigheten. Såsom alltid när det är fråga om gemenskapslagstiftning, är det mervärde som nya rättsakter ger en viktig aspekt.

Kommissionen själv motiverar behovet av direktiv om den kärntekniska säkerheten i första hand med

- oro för tillståndet i fråga om den kärntekniska säkerheten i de nya medlemsländerna,
- behovet att i god tid fondera medel för kärnavfallshanteringen men samtidigt undvika snedvridningar på den inre marknaden för el till följd av varierande fonderingssätt.

I samband med anslutningsförhandlingarna granskade en arbetsgrupp bestående av sakkunniga från alla nuvarande medlemsländer situationen i fråga om den kärntekniska säkerheten i varje kandidatland och gav ett antal rekommendationer till förbättringar. Alla kandidatländer förband sig att genomföra dessa rekommendationer. Dessutom har Slovakien, Litauen och Bulgarien förbundit sig

att stänga vissa kärnkraftsanläggningar. Enligt arbetsgruppen behövs egentlig fortsatt bevakning av situationen endast i tre kandidatländer och av dem är det bara Litauen som blir medlem år 2004. I fråga om de övriga ansågs nivån på den kärntekniska säkerheten mycket jämförbar med EU-nivån.

Såvitt man vet finns det redan avvecklingsfonder i bruk i alla medlemsstater som använder kärnkraft. I fråga om de kommande medlemsländerna är situationen uppenbarligen inte lika god. I fråga om fonderna förekommer det också skillnader vad gäller till vilket pris kraftbolagen själva kan samla in medel som de kan använda t.ex. för investeringar och företagsförvärv. Efter avlåtandet av direktivförslagen har Europeiska gemenskapernas kommission meddelat att den i samband med det formella antagandet av det föreslagna direktivet om den inre marknaden för el kommer att avge ett yttrande där den meddelar att den övervakar att medlen i kärnavfallsfonderna används i enlighet med gemenskapslagstiftningen. Detta har tolkats som att det betyder att användningen av fonderna kommer att övervakas med tillämpning av EG:s konkurrenslagstiftning.

2. Den rättsliga grunden

Kommissionen anför att båda direktiven skall ges med stöd av artiklarna 31 och 32 i Euratomfördraget. Dessa artiklar är avsedda uttryckligen för ställande av krav som gäller strålningsskydd och för detta har de också använts. Enligt ordalydelsen i Euratomfördraget är det fråga om att ställa gränsvärden för de strålningsdoser som människor får och om grundläggande principer för skydd av arbetstagare. Av hävd har det ansetts att dessa artiklar inte lämpar sig för utfärdandet av bestämmelser om kärnteknisk säkerhet, dvs bestämmelser som gäller teknisk planering, byggande och drivande av kärntekniska anläggningar och att det inte heller finns någon annan artikel i Euratomfördraget som skulle ge gemenskapen behörighet på sektorn för kärnteknisk säkerhet. Till exempel under förhandlingarna om utvidgningen av unionen, vilka nyligen avslutades till väsentliga delar, har kommissionen upprepade gånger tagit upp denna syn.

Det att kärnsäkerhetspaketet ges visar att kommissionen har ändrat uppfattning. Stöd för sin nya ståndpunkt har kommissionen fått av Europeiska gemenskapernas domstols dom från december i fjol (mål C-29/99). I den ansåg domstolen att ingen klar gräns bör dras mellan strålningsskydd och kärnteknisk säkerhet och att man utan att bry sig om den exakta ordalydelsen i artiklarna i fråga kan anse att de ger gemenskapen behörighet i vissa ärenden som räknas till sektorn för kärnteknisk säkerhet (teleologisk tolkning). Till omfattningen av behörigheten eller arten av fullmakterna tog domstolen inte ställning, eftersom detta inte var av betydelse med tanke på det ärende som behandlades. Det skulle dock inte vara fråga om att gemenskapen skulle vara ensam behörig.

Det finska justitieministeriet har gett ett utlåtande om den rättsliga grunden för direktiven (OM/55/461/2002). Ministeriet anser att ifall Europeiska gemenskapernas domstol blev tvungen att ta ställning till hur behörig den rättsliga grunden är för de föreslagna direktiven, kunde den godkänna artiklarna 31 och 32 som rättslig grund för direktiven. Å andra sidan bedömer ministeriet att dessa enligt domstolens åsikt dock inte skulle utgöra en tillräcklig grund, utan att de borde kompletteras med artikel 203 i Euratomfördraget. Med stöd av denna artikel kan bestämmelser utfärdas om ärenden som nog omfattas av de grundläggande syftena i Euratomfördraget men för vilka det inte finns något uttryckligt bemyndigande i fördraget.

I de första kommentarerna från flera medlemsstater har man förhållit sig tvivlande aningen till användningen av artiklarna 31 och 32 som rättslig grund rent allmänt eller till användningen av dem ensamma som rättslig grund. Som alternativ eller kompletterande rättslig grund nämner staterna artikel 203.

I ett muntligt utlåtande från rådets rättstjänst har det också ansetts att artiklarna 31 och 32 är en tillräcklig rättslig grund för bestämmelserna om säkerheten vid de kärntekniska anläggningarna i det föreslagna direktivet med ett undantag (detaljerade bestämmelser om användning för avvecklingsfonderna). Om det andra direktivförslaget har rättstjänsten inte ännu gett något utlåtande.

Om artiklarna 31 och 32 godkänns som

rättslig grund, möjliggör det att kärnteknisk säkerhet tas med i den delade behörigheten. Till samma slutsats leder det om man stöder sig på artikel 203. Härvid är avgörandena, om huruvida en breddning av behörigheten bör göras eller inte, i sista hand en ändamåls-enlighetsfråga.

3. Förslag till direktiv om fastställande av grundläggande skyldigheter och allmänna principer för säkerhet vid kärntekniska anläggningar

3.1. Det huvudsakliga innehållet i det föreslagna direktivet

Det föreslagna direktivet innehåller tre förslag som i praktiken är fristående från varandra:

- gemensamma föreskrifter om den kärntekniska säkerheten skall utvecklas för Europeiska unionen,
- övervakning av verksamheten hos de myndigheter som svarar för den kärntekniska säkerheten i medlemsländerna,
- fonder för kärnavfallshantering.

De frågor som skall regleras enligt det föreslagna direktivet hör i Finland till största delen till tillämpningsområdet för kärnenergilagen (990/1987) och till någon del också till tillämpningsområdet för strålskyddslagen (592/1991) eller anknyter till dessa lagar.

Genom direktivet skall allmänna bestämmelser ges om principerna för den kärntekniska säkerheten och för övervakningen av den. Enligt kommissionens motiveringstext skall dessa snabbt kompletteras med Euratoms normer om kärnteknisk säkerhet. De principer som har tagits med i det föreslagna direktivet har nästan ordagrant kopierats ur konventionen om kärnteknisk säkerhet (FördrS 74/1996, nedan kärnsäkerhetskongventionen) men genom en ändring av de definitioner som används har principernas faktiska innehåll ändrats i någon mån. I kärnsäkerhetskongventionen ingår också många sådana med tanke på säkerheten viktiga principer som inte har inbegripits i direktivförslaget. En av dem är principen om ansvarsfördelningen i fråga om den kärntekniska säkerheten, som har godkänts internationellt: Inom

varje stat är det alltid i sista hand innehavaren av en kärnteknisk anläggning som svarar för säkerheten vid anläggningen, vilket gör att efterlevnaden av myndighetsbestämmelserna inte fritar innehavaren från detta ansvar. På myndighetsnivå är det alltid de nationella myndigheterna som har ansvaret.

En skillnad mellan direktivet och kärnsäkerhetskongventionen är också att medan konventionen gäller endast kärnkraftsanläggningar, utsträcks principerna i direktivet till alla kärntekniska anläggningar (således också t.ex. urangruvor, bränslefabriker, bränsleupparbetningsanläggningar och kärnavfallsanläggningar). I konventionen finns dessutom en särskild bestämmelse om tillämpningen av konventionen på redan befintliga kärnkraftsanläggningar, medan igen det föreslagna direktivet utan urskillnad skall gälla både nuvarande och nya kärntekniska anläggningar.

När gemensamma normer för den kärntekniska säkerheten bereds, skall enligt kommissionen det material som redan finns användas som hjälpmedel. Internationellt arbete för att skapa standarder och gemensamma kutymer som styr den kärntekniska säkerheten försigår också redan nu i många internationella organisationer, och i arbetet deltar säkerhetsmyndigheterna i unionens medlemsländer, var och en inom ramen för sin sakkunskap och sina resurser. Ur europeiskt perspektiv är de viktigaste av dessa organisationer IAEA, OECD:s kärnenergiorgan NEA och de västeuropeiska kärnsäkerhetsmyndigheternas organisation WENRA. Av dessa inftar IAEA en central ställning, och dess nya serie av kärnsäkerhetsstandarder representerar inte längre gemensamma minimikrav, utan skildrar bästa internationella praxis, som ställs som mål i synnerhet för nya kärnkraftsanläggningar.

Också i ett samarbete som koordineras av Europeiska gemenskapernas kommission har inom ramen för arbetsgruppen NRWG utarbetats definitioner för gemensamma ståndpunkter om den kärntekniska säkerheten. Likaså har i samarbete inom den industri som bygger kärnkraftsanläggningar i Europa utarbetats anvisningar för planeringen av kärnkraftsanläggningar.

Kommissionens syn å ena sidan på hur

man kan åstadkomma standarder för gemenskapen och å andra sidan på enligt vilken tidtabell man skall agera i denna sak, går inte enkelt att förena i det verkliga livet och de är inte annars heller särskilt konsekventa. Kommissionen anser att resultaten av arbetet i IAEA, NRW och WENRA bör beaktas i detta arbete. Men kommissionen konstaterar emellertid att föreskrifter som redan gäller i medlemsstaterna inte bör upprepas i gemenskapens system.

Enligt kommissionen skall gemenskapens standarder beredas i en arbetsgrupp som består av sakkunniga från medlemsstaterna och som bistår kommissionen. Gruppen skall granska operativa standarder som grundar sig på ovan nämnda organisationers och sakkunniggruppers arbete. Det är dock realistiskt att förvänta sig att standarder kunde åstadkommas ännu under en lång tid efter att direktiven har trätt i kraft, eftersom det finns många problem inom standardiseringsarbetet som först måste övervinnas:

- De standarder som skall användas som grund, i synnerhet IAEA:s standarder, har inte formulerats med beaktande av att de skall vara juridiskt bindande, vilket gör att det tar tid att omvandla dem så att de blir juridiskt bindande.

- För att materialet, som härstammar från olika källor och har utarbetats för olika syften, skall kunna bearbetas till en samling standarder som inte står i strid med varandra krävs också mycket arbete och tid.

- Eftersom kärnkraftsanläggningarna är den enda gruppen av kärntekniska anläggningar som det finns klart flera än tio av i världen, har också standardiseringsarbetet hittills koncentrerat sig på dem. Till exempel IAEA:s första publikation som beskriver de krav som skall ställas på en slutförvaringsanläggning för använt kärnbränsle håller först nu på att bli klar. Följaktligen måste gemenskapens eget standardiseringsarbete gällande dessa börja från noll, om det inleds under den närmaste tiden.

- Man blir tvungen att anpassa standarderna till gemenskapens lagstiftning och därigenom till den nationella lagstiftningen. Också dylikt tillämpningsarbete binder betydande personresurser utan att slutresultatet blir bättre.

- Tillsynsmyndigheternas resurser är be-

gränsade och standardiseringsarbetet inom ramen för kommissionen kommer inte att utöka dem. Kommissionen förutsäger att också dess egen arbetsgrupp kommer att samlas endast två gånger per år.

I skenet av texten i kommissionens senaste direktivförslag verkar det som om kommissionen inte längre anser att utarbetandet av gemensamma standarder är så viktigt. Enligt ett tidigare utkast var avsikten att normer som kompletterar de allmänna principerna skulle utfärdas med separata direktiv. I det slutliga förslaget ingår emellertid inte längre någon mekanism genom vilken dessa normer skulle ges, fastän i det, antagligen på grund av brådska, fortfarande ingår de tidigare hänvisningarna till gemensamma normer om kärnteknisk säkerhet. Å andra sidan är det, sedan behörigheten har breddats, möjligt att också annars ge kompletterande bestämmelser genom direktiv.

Många av de allmänna bestämmelserna i det föreslagna direktivet är på grund av sin art tämligen generella och innehåller t.o.m. mycket tolkningsbara uttryck (behövliga, tillräckliga). Så länge någon preciserande gemenskapslagstiftning eller några rekommendationer inte har getts, kommer tolkningen av dessa bestämmelser, som kräver djupgående teknisk sakkunskap, i enlighet med unionens rättsliga principer att ankomma på kommissionen och i sista hand på Europeiska gemenskapernas domstol.

Enligt direktivförslaget skall inspektionsbesök som gäller verksamheten hos medlemsstaternas kärnsäkerhetsmyndigheter tas i bruk inom gemenskapen. Sådana besök skall göras av en sakkunniggrupp, som kommissionen har samlat ihop och som består av anställda hos de andra medlemsstaternas myndigheter. Enligt vad som föreslås skall inspektionsbesöken inte begränsas enbart till en granskning av att direktivet eller de gemensamma normerna om kärnteknisk säkerhet följs, utan föremål för inspektionerna skall vara myndighetens verksamhet vid övervakningen av säkerheten i allmänhet. Besöken skall uppenbarligen också inriktas på alla myndigheter som beviljar tillstånd för kärntekniska anläggningar, i Finland således också på statsrådets verksamhet. Det förutsätts att myndigheten genomför förslagen i

de rapporter som utarbetas över inspektionsbesöken.

Enligt det föreslagna direktivet skall medlemsstaterna också grunda en särskild fond som benämns avvecklingsfond och som utöver avvecklingen också skall täcka all annan kärnavfallshantering som behövs efter att anläggningen har stängts, således särskilt också hanteringen av använt kärnbränsle. Till de flesta av sina grundläggande principer som räknas upp i direktivförslaget motsvarar fonden Statens kärnavfallshanteringsfond som redan har upprättats i Finland genom kärnenergilagen. Ändringar behöver dock göras i de lagrum som gäller insamling av fondens medel och administreringen av dem i fonden. I kommissionens promemoria med motiveringar sägs det dessutom att kommissionen anser att de metoder som används för uppskattning av kostnaderna för avvecklingen skall harmoniseras, och på annat håll i texten att kommissionen har för avsikt att utarbeta en ram för nationella rättsakter om öppenhet vid användningen av medlen i fonden. Dessa faktorer, till vilka det inte finns någon hänvisning i själva direktivförslaget, kan också medföra ett behov att ändra de författningar som definierar det finska systemet.

3.2. Granskning artikelvis

Artikel 1. Syfte och tillämpningsområde. Som direktivets syfte har fastställts att trygga skyddet av allmänhetens och arbetstagares hälsa. I detta syfte skall i direktivet fastställas sådana allmänna principer som å ena sidan garanterar en hög säkerhetsnivå vid kärntekniska anläggningar och å andra sidan ger gemenskapen möjlighet att försäkra sig om att de grundläggande normerna om strålskydd enligt artikel 30 i Euratomfördraget tillämpas. Direktivet skall tillämpas på samtliga kärntekniska anläggningar, även efter det att driften av dem upphört. Definitionen på kärnteknisk anläggning utesluter de anläggningar som är avsedda för militärt bruk från tillämpningsområdet för direktivet, men tar klart med också andra anläggningar än kärnkraftverk. I någon mån är det oklart om också urangruvor omfattas av definitionen. I Finland hör de kärnanläggningar som stämmer överens med definitionen i direktivet, även

gruvor, till tillämpningsområdet för kärnenergilagen och på dem tillämpas dessutom bl.a. vissa centrala bestämmelser i strålskyddslagen.

Artikel 2 innehåller nödvändiga definitioner. I någon mån problematisk är definitionen på *tillsynsmyndighet*, eftersom tillsynsmyndighet enligt definitionen är behöriga organ som respektive medlemsstat utsett till att utfärda tillstånd och övervaka tillämpningen av bestämmelserna för val av anläggningsplats, konstruktion, uppförande, driftsättning, drift och avveckling av kärntekniska anläggningar. Tillstånden har inte avgränsats till att gälla endast tillstånd som sammanhänger med den kärntekniska säkerheten. Till exempel i Finland beviljar också många andra myndigheter tillstånd för kärnanläggningar än de som beviljar tillstånd enligt kärnenergilagen (statsrådet och Strålsäkerhetscentralen). Definitionen på *kärnteknisk anläggning* gör att anläggningar som betjänar militära ändamål utesluts från tillämpningsområdet.

Artikel 3. Tillsynsmyndigheternas oberoende ställning. I varje medlemsstat skall finnas en tillsynsmyndighet som skall vara självständig i förhållande till alla andra organ och organisationer som har till uppgift att främja eller använda kärnkraft. I Finland uppfyller den egentliga kärnsäkerhetsmyndigheten, dvs. Strålsäkerhetscentralen, kravet. Efter som statsrådets behörighet är allmän, uppfylls kravet inte formellt i fråga om det. Grundidén i artikeln härstammar från kärnsäkerhetskonventionen där kravet dock är att dessa olika uppgifter har skilts åt effektivt från varandra.

Artikel 4. Tillsynsmyndigheternas roll. I artikeln fastställs att tillsynsmyndigheten utöver de uppgifter som nämns i definitionen också skall ha till uppgift att utfärda föreskrifter för säkerheten. Till den del som det är fråga om kärn- och strålningssäkerheten, motsvarar uppgiftsdefinitionen till sina väsentliga delar en kombination av vissa artiklar i kärnsäkerhetskonventionen. I Finland utfärdas allmänna bestämmelser om kärnsäkerheten av statsrådet med stöd av 81 § kärnenergilagen. Genom en förordning av social- och hälsovårdsministeriet ges föreskrifter om strålningssäkerheten. Till Strålsäkerhetscentralens uppgifter hör i båda fallen att utfärda

detaljerade bestämmelser.

Artikel 5. Säkerhet vid anläggningar. De tre första underpunkterna förutsätter att medlemsstaterna skall vidta alla erforderliga åtgärder för att kärntekniska anläggningar inte vid normal drift skall orsaka strålrisker, för att förebygga olyckor och för att genomföra alla övriga tänkbara åtgärder för att garantera säkerheten vid anläggningarna. Enligt 6 § i den finska kärnenergilagen skall användningen av kärnenergi vara säker och den får inte förorsaka skada på människor, miljö eller egendom. På motsvarande sätt skall enligt 2 § strålskyddslagen verksamheten ordnas så att hälsovärdig exponering för strålning som den medför hålls på en så låg nivå som det är praktiskt möjligt.

Den fjärde underpunkten gäller åtgärder för att sörja för säkerheten efter avvecklingsskedet, dvs i själva verket samma sak som i det andra direktivförslaget i kärnsäkerhetspaketet. Medlemsstaterna skall sörja för att hanteringen av det kärnavfall som blivit kvar i detta skede, däribland använt kärnbränsle, samt också hanteringen av icke-radioaktivt avfall sker i enlighet med grundläggande normer för skydd mot joniserande strålning, vilka inte definieras närmare. Den finska kärnenergilagen gäller också ordnandet av kärnavfallshanteringen. Däremot hör hanteringen av icke-radioaktivt avfall i Finland till tillämpningsområdet för avfallslagstiftningen.

Artikel 6. Prioritering av säkerhet. Första stycket i artikeln motsvarar i stora drag motsvarande bestämmelse i kärnsäkerhetskonventionen. Enligt artikeln skall alla erforderliga åtgärder vidtas för att sörja för att kärnsäkerheten ges erforderlig prioritet vid alla arbetsrutiner som har direkt samband med kärntekniska anläggningar. Kärnenergilagens 6 § och strålskyddslagens 2 § täcker också detta krav.

Andra stycket i artikeln kopplar det föreslagna direktivet till artikel 44 i det direktiv som definierar grundläggande normer för strålningskydd. I anknytning till kärntekniska anläggningar motsvarar denna bestämmelse i utkastet till direktiv till sitt väsentliga innehåll artikel 11.1.

Artikel 7. Skyldigheter hos företag. Första stycket i artikeln förutsätter att den nationella

lagstiftningen ålägger företag som ansvarar för kärntekniska anläggningar att driva dem i enlighet med gällande säkerhetsnormer och i överensstämmelse med myndigheternas åtgärder. Som förpliktande bestämmelser nämns å ena sidan de gemensamma säkerhetsnormerna och å andra sidan de föreskrifter som utfärdats av de nationella myndigheterna. Gemensamma säkerhetsnormer är enligt den definition som ingår i artikel 2 "samtliga bestämmelser som bygger på de allmänna principer som är fastlagda i detta direktiv". Av det föreslagna direktivet framgår inte vem som har fastställt och inte heller hurdan det förfarande är enligt vilket dessa allmänna säkerhetsnormer skall vara uppgjorda. I Finland utfärdar statsrådet med stöd av kärnenergilagen allmänna bestämmelser om säkerheten i kärntekniska anläggningar och Strålsäkerhetscentralen har rätt att meddela detaljerade föreskrifter om en enskild anläggning.

Andra stycket i artikeln gäller en sak som normalt kunde ha ingått i föregående punkt, dvs kvalitetssäkring. Innehavaren av en anläggning skall upprätta program – vars innehåll och genomförande kontrolleras av myndigheten – och genomföra dem i syfte att säkerställa att de krav som ställs på verksamheten i anläggningen uppfylls. Om kvalitetssäkringen i kärntekniska anläggningar bestäms i 35, 108 och 111 § kärnenergiförordningen (161/1988).

Enligt tredje stycket skall ansvaret för de skyldigheter som sammanhänger med nedläggningen av kärntekniska anläggningar klart ges någon part. Ordalydelsen i det föreslagna direktivet förutsätter inte direkt att denna part är det företag som driver anläggningen. I Finland ålägger 9 § kärnenergilagen anläggningsinnehavaren denna skyldighet och enligt 10 § fortgår skyldigheten fastän tillståndets giltighetstid går ut. Artikeln förutsätter dessutom att det skall fastställas vem dessa skyldigheter ankommer på i de fall då de ursprungligen ansvariga inte längre är i stånd att fullgöra sina åtaganden. Enligt 31 § kärnenergilagen skall statsrådet i ett dylikt fall förordna att en kärnteknisk anläggning skall överlåtas till staten, varvid till staten också övergår rätten att få ersättning ur Statens kärnavfallshanteringsfond för de kostna-

der som nedläggningen av anläggningen och avfallshanteringen medför.

Artikel 8. Inspektioner. Det förutsätts att medlemsstaterna sörjer för att tillsynsmyndigheten eller –myndigheterna vid övervakningen av kärnsäkerheten också inspekterar de kärntekniska anläggningarna och att de företag som ansvarar för de kärntekniska anläggningarna godtar detta. Det har ansetts att i de uppgifter som i kärnenergilagstiftningen föreskrivs att de skall ankomma på Strålsäkerhetscentralen också ingår inspektionsbesök, även om dessa inte uttryckligen nämns. På motsvarande sätt ingår i Strålsäkerhetscentralens övervakningsrättigheter rätt att få tillträde till en kärnteknisk anläggning och inspektera och granska den verksamhet som bedrivs där. Motsvarande skyldigheter och rättigheter har Strålsäkerhetscentralen också i fråga om iakttagandet av strålskyddslagen.

Artikel 9. Ekonomiska resurser. Den första punkten i artikeln är ett nästan ordagrant lån från kärnsäkerhetskonventionen. Den förutsätter att medlemsstaterna vidtar erforderliga åtgärder så att det finns tillräckliga ekonomiska resurser för att tillgodose säkerheten vid kärntekniska anläggningar. Detta krav gäller uppenbarligen både finansiering av tillsynsmyndighetens verksamhet och soliditeten hos innehavaren av en kärnteknisk anläggning. Enligt 20 § kärnenergilagen kan tillstånd att driva kärnanläggning beviljas om sökanden bedöms ha ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten på ett säkert sätt. För att finansieringen av kärnavfallshanteringen skall kunna säkerställas sedan användningen av en kärnteknisk anläggning har upphört, föreskrivs i samma lag om Statens kärnavfallshanteringsfond.

Den andra punkten i artikeln gäller uttryckligen fondering inför avvecklingen av kärntekniska anläggningar. Enligt definitionen på denna räknas också all kärnavfallshantering under tiden efter att anläggningen har tagits ur drift med i detta. Medlemsstaterna skall sörja för att det finns tillräckliga ekonomiska resurser i form av fonder och att dessa är tillgängliga vid planerade tidpunkter för avveckling. Minimikrav för fonderna ingår i en bilaga. De ramar som har föreskrivits för Statens kärnavfallshanteringsfonds verksamhet motsvarar till sina grundläggande principer

de preciserande krav som ingår i bilagan till det föreslagna direktivet. I sin nuvarande form täcker fonderingen dock inte hanteringen av det icke-radioaktiva avfall som uppkommer vid avvecklingen av en kärnanläggning, vilket igen det föreslagna direktivet förutsätter. Enligt det föreslagna direktivet skall man i samband med fonderingen också fastställa den kärntekniska anläggningens uppskattade livslängd, något som inte direkt förutsätts i det finska fonderingssystemet.

Enligt den tredje punkten gäller föregående punkt endast kommersiella kärntekniska anläggningar. För kärntekniska anläggningar som inte har som huvudändamål att sälja varor eller tjänster, t.ex. forskningsreaktorer, skall medlemsstaterna bestämma sätten att skaffa fram de ekonomiska resurser som behövs för kärnavfallshanteringen.

Artikel 10. Säkerhetsexperten. Medlemsstaterna skall också med erforderliga åtgärder sörja för att det finns tillgång till kärnsäkerhetsexperten för all verksamhet som rör kärnsäkerhet. Medlemsstaterna skall också sörja för att adekvat utbildning finns att tillgå både innan en person anställs och under anställningstiden. En bestämmelse av motsvarande slag men till ordalydelsen tämligen avvikande från direktivet ingår också i kärnsäkerhetskonventionen.

I Finland kan man inte i dagens läge lagstiftningsvägen ingripa i läroinrättningarnas utbildningsprogram och därmed inte säkerställa tillgången på personer med en viss sakkunskap. Kärnenergidelegationen, som har tillsatts genom kärnenergilagen, har dock getts i uppdrag att följa den utveckling som sker på kärnenergisektorn samt att komma med de förslag den anser nödvändiga i fråga om utvecklande och arrangerande av utbildning inom kärnenergisektorn. I kärnenergilagstiftningen har däremot som metod valts att en kärnteknisk anläggning får drivas endast om personalen har nödvändig sakkunskap. Enligt 119 § kärnenergiförordningen skall Strålsäkerhetscentralen se till att den organisation som tillståndshavaren förfogar över är ändamålsenlig och tillräcklig, att de personer som deltar i användningen av kärnenergi uppfyller de uppställda behörighetsvillkoren och att för dem har ordnats behörig utbildning. Strålsäkerhetscentralen har fast-

ställt behörighetskraven enligt hur krävande uppgifterna är. Behörighetskraven för Strålsäkerhetscentralens ledning har fastställts i förordningen om centralen (618/1997). Behörighetskraven för den övriga personalen fastställs av Strålsäkerhetscentralen utgående från hur krävande uppgifterna är.

Artikel 11. Incidenter under drift. Första stycket i artikeln förutsätter att medlemsstaterna ställer upp krav på att det upprättas rutiner som är avsedda att användas vid incidenter och olyckor under drift. Rutinerna upprättas uttryckligen i det syftet att de skall minska de tänkbara följderna för befolkningen och miljön som skulle kunna förorsakas av en nödsituation som medför risk för strålning och som har samband med driften av kärntekniska anläggningar. I Finland föreskrivs om kärnanläggningarnas externa räddningstjänstarrangemang i lagen om räddningsväsendet (561/1999) och i räddningslagen (468/2003) som ersätter den från ingången av 2004 samt i förordningen om räddningsväsendet (857/1999). I dem föreskrivs om grunderna för ledningen av räddningsverksamheten och om uppgiftsfördelningen mellan de myndigheter som deltar i verksamheten.

Inrikesministeriets förordning (774/2001) innehåller bestämmelser bl.a. om planer för räddningsväsendet som utarbetas för en händelse av nödsituationer som medför risk för strålning och om informationen om risk för strålning. Om de allmänna bestämmelser som gäller beredskapsarrangemang vid kärnkraftsanläggningar, dvs om de åtgärder som innehavaren av en kärnkraftsanläggning ansvarar för, har statsrådet utfärdat ett beslut (397/1991) med stöd av 81 § kärnenergilagen. Detta beslut tillämpas också på andra kärntekniska anläggningar. Utgående från beslutet har för båda kärnkraftsanläggningarna i Finland utarbetats beredskapsplaner ifall en strålningsolycka skulle ske.

Det senare stycket i artikeln förutsätter att krav skall ställas på innehavarna av kärntekniska anläggningar att snarast möjligt underätta tillsynsmyndigheten om inträffade incidenter som har betydelse för säkerheten och om de åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med dem. Statsrådets beslut (397/1991) ålägger innehavarna av kärntek-

niska anläggningar att utan dröjsmål meddela om en nödsituation till Strålsäkerhetscentralen, men med stöd av 81 § kärnenergilagen kan detta åliggande vid behov breddas till att gälla också andra driftshändelser som har samband med säkerheten. I detta nu åligger det innehavaren att rapportera om dem med stöd av de bestämmelser som Strålsäkerhetscentralen har gett varje enskild tillståndshavare. Anmälningar om inträffade incidenter sätter igång ett analysarbete vid Strålsäkerhetscentralen, utgående från vilket ställning tas till de åtgärder som tillståndshavaren har presenterat och beslut fattas om andra åtgärder som behövs.

Artikel 12. Övervakning av bestämmelsernas tillämpning. Artikeln innehåller bestämmelser om den övervakning av de nationella tillsynsmyndigheternas verksamhet som görs under kommissionens ledning. Enligt artikel 187 i Euratomfördraget kan kommissionen inom de gränser och på de villkor som rådet fastställer skaffa alla sådana uppgifter och utföra alla sådana inspektioner som är nödvändiga för skötseln av de uppgifter som kommissionen har anförtrodd.

Övervakningen utförs genom inspektionsbesök i medlemsländerna och de görs av en grupp som sammanställs för varje inspektion och som består av experter från de övriga medlemsländerna. Dessa experters rättigheter (t.ex. tillträdesrätt eller rätt att få konfidentiella uppgifter) och skyldigheter (t.ex. sekretessskyldighet i fråga om affärshemligheter) eller rent generellt under vilket tjänsteansvar de verkar har dock inte fastställts i förslaget. I fråga om kommissionens egna tjänstemän har dessa fastställts redan i Euratomfördraget. Inte heller ingår det någon bestämmelse i det föreslagna direktivet om hur de myndigheter som utför inspektionsbesök och de medlemsländer som sänder experter skall ersättas för de kostnader de orsakas av detta.

I första stycket i artikeln konstateras att syftet med dessa inspektioner är att upprätthålla en hög kärnsäkerhet i medlemsstaterna. Däremot sägs ingenting om vilka alla delområden av tillsynsmyndighetens verksamhet och vilka faktorer som påverkar verksamheten inspektionen skall inriktas på eller vad som skall användas som måttstock för utvärderingen. I sin motiveringstext konstaterar

kommissionen att syftet inte är att på plats verifiera säkerhetssituationen i kärntekniska anläggningar.

Vidare förutsätter första stycket att tillsynsmyndigheterna samtycker till dessa inspektioner. I den finska lagstiftningen har en dylik skyldighet inte föreskrivits varken för Strålsäkerhetscentralen eller för andra myndigheter som eventuellt kommer i fråga som tillsynsmyndigheter som skall inspekteras. En tolkning förd till sin spets kunde innebära att också statsrådets verksamhet bör inspekteras. I den finska lagstiftningen ingår inga bestämmelser om att andra än kommissionens egna tjänstemän har tillträdesrätt eller rätt att få se handlingar om vilka det har föreskrivits att de skall hemlighållas.

Enligt andra stycket i artikeln skall medlemsstaterna till kommissionen överlämna en lista över experter som kommissionen kan anlita för genomförandet av inspektionerna. Artikeln specificerar inte hur många personer som minst bör finnas på listan och inte heller om deltagandet är obligatoriskt. Ifall man är tvungen att meddela åtminstone några experter och deltagandet är obligatoriskt, skall en dylik skyldighet främst omfatta några anställda vid Strålsäkerhetscentralen.

Tredje stycket i artikeln ger en medlemsstats tillsynsmyndighet rätt att vägra ta emot en expert. Bestämmelsen ställer inga begränsningar för vägran. Dessutom konstateras det att en expert inte får anlitas för inspektion av en myndighet i det land där experten är medborgare.

Enligt fjärde stycket skall kommissionen före inspektionen underrätta den berörda medlemsstaten om vad inspektionen omfattar, dess syfte, datum när den skall påbörjas och namnen på de godkända experterna.

Av femte stycket framgår att över varje inspektion skall en rapport göras upp, som skall överlämnas till den berörda medlemsstaten och i vilken skall meddelas eventuella brister. Medlemsstaten skall inom tre månader meddela vilka åtgärder den har vidtagit för att avhjälpa bristerna. Det föreslagna direktivet känner inte en sådan möjlighet att den inspekterade myndighet kan bestrida de anmälda bristerna. Ifall det föreslagna direktivet antas, måste till den finska lagstiftningen fogas en skyldighet för Strålsäkerhetscen-

tralen att åtgärda de brister som har tagits upp i kommissionens inspektionsrapport. Detta innebär ett klart undantag från Strålsäkerhetscentralens självständiga ställning som kärnsäkerhetsmyndighet.

Enligt sjätte stycket kan kommissionen begära in ytterligare uppgifter av den inspekterade myndigheten för att klargöra rapporten eller avge yttranden till följd av rapporten.

Artikel 13. Rapportering. Enligt artikeln skall varje medlemsstat årligen överlämna en rapport till kommissionen om de åtgärder som medlemsstaten vidtagit för att fullgöra sina skyldigheter enligt detta direktiv samt om säkerhetsläget vid de kärntekniska anläggningarna. På basis av dessa rapporter och inspektionsrapporterna skall kommissionen i sin tur vartannat år till Europaparlamentet och rådet överlämna en rapport som täcker hela gemenskapen. Innehållsmässigt skall de landsvisa rapporterna uppenbarligen i hög grad motsvara den rapportering som konventionen om kärnteknisk säkerhet redan nu förutsätter av konventionsparterna.

Artikel 14. Strängare åtgärder. Trots många drag som antyder detta skall direktivet inte vara ett egentligt harmoniseringsdirektiv, utan medlemsstaterna skall också få använda sig av strängare åtgärder än de som föreskrivs i direktivet. Om dessa åtgärder och skälen till dem skall kommissionen underrättas. Till följd av direktivets allmänna art är artikelns betydelse inte särskilt klar.

Artiklarna 15—17. Sedvanliga slutbestämmelser (Omsättande i nationell lagstiftning. Ikraftträdande. Adressater.) Enligt kommissionens förslag skall de lagstiftningsåtgärder som direktivet förutsätter göras före ingången av maj nästa år.

BILAGA. I bilagan räknas ett antal minimikrav upp som skall ställas på avvecklingsfonderna. Punkterna 1—3 i bilagan gäller de belopp som verksamhetsidkarna (innehavarna av de kärntekniska anläggningarna) skall avsätta för avfallshanteringen och tidtabellen för dessa avsättningar. Avsättningarna skall fastställas till sådana belopp att de medel som behövs har samlats in när anläggningen stängs. Huruvida diskontering kan användas finns det inga bestämmelser om. Till grund för fastställandet av avsättningarna ligger anläggningens uppskattade livstid och den av-

vecklingsstrategi som valts. Medlen skall i synnerhet täcka avvecklingen av anläggningen och det radioaktiva och icke-radioaktiva avfall som uppkommer av detta samt en säker hantering av det använda kärnbränslet under den tidtabell som fastslagits i avvecklingsplanen. När de medel som med stöd av kärnenergilagen skall avsättas i Statens kärnavfallshanteringsfond avsätts, tillämpas på kärnkraftsanläggningarna under de 25 första driftsåren en periodisering som inte helt motsvarar kopplingen till anläggningens livstid, utan är kortare än den. I det finska systemet krävs tryggande säkerheter för den del som saknas, om användningen av vilka det inte heller finns något omnämnande i bilagan. Uppskattningen av de medel som behövs, vilken skall granskas årligen, grundar sig på en av anläggningsinnehavaren presenterad och av myndigheterna godkänd avfallshanteringsplan. Med stöd av kärnenergilagen kan medel för hanteringen av icke-radioaktivt avfall inte avsättas.

Den fjärde punkten gäller administreringen av de avsatta medlen. Medlen får inte användas för andra ändamål än sådana som är förenliga med avvecklingsplanen. Detta innebär uppenbarligen dock inte att inte fonden kunde placera medlen på objekt som ger avkastning. Inte heller om återupplåning finns det några som helst bestämmelser. Enligt förslaget skall den fond i vilken medlen avsätts vara en s.k. extern fond, dvs en egen juridisk person som är självständig i förhållande till anläggningens innehavare. Ifall detta av välgrundade anledningar inte är möjligt, skall detta krav dock inte behöva uppfyllas förutsatt att tillgången till medlen är tryggad. Kommissionen försöker inte heller i sin motiveringstext beskriva vilka dessa välgrundade anledningar kunde vara. I Finland är Statens kärnavfallshanteringsfond en extern fond. Å andra sidan används dess medel noga räknat inte till något visst syfte, utan de finns i fonden endast som säkerhet för kärnavfallshanteringen. Inte heller ingår det i det finska systemet något krav på att utföra avfallshanteringen uttryckligen i enlighet med den plan som ligger till grund för fonderingen, utan fonderingen grundar sig på en kostnadsberäkning för en genomförbar plan.

Enligt femte punkten kan också en annan

lösning tillämpas på en redan stängd kärnteknisk anläggning. I Finland finns inga sådana anläggningar, om inte urangruvorna i Paukkajavaara och Askola, som drivits i försökssyfte och tagits ur drift, räknas som sådana.

Den sjätte punkten gäller överföring till en extern fond av de medel som verksamhetsidkaren har fonderat internt i sitt nuvarande bokslut. För detta skall en tidsfrist på tre år ges.

4. Förslag till ett direktiv om hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall

4.1. Det huvudsakliga innehållet i det föreslagna direktivet

Också i detta direktivförslag ingår tre förslag som i praktiken är fristående från varandra:

- allmänna principer för kärnavfallshanteringen och hanteringen av övrigt radioaktivt avfall,
- ett program för hanteringen av allt radioaktivt avfall jämte realiseringstidtabell,
- ökning av forskningen i avfallshantering.

Direktivet skall därmed utöver kärnavfall som uppkommer av att kärntekniska anläggningar drivs också gälla radioaktivt avfall som uppkommer av övriga verksamheter i samhället, såsom användningen av radioaktiva ämnen för medicinsk forskning och uppföljning av industriella processer. Hanteringen av det avfall som uppkommer i Finland av användningen av kärnenergi regleras av kärnenergilagen och hanteringen av annat radioaktivt avfall av strålskyddslagen.

Genom direktivet vill kommissionen först och främst i gemenskapslagstiftningen ta med en del av de allmänna principer som redan ingår i konventionen om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall (FördrS 36/2001, nedan kärnavfallskonventionen). I förslaget ingår inte tanken att ge rättsakter eller normer som preciserar dessa principer, men som det konstaterades ovan i fråga om det första direktivförslaget i kärnsäkerhetspaketet, är det möjligt att ge sådana också senare.

Enligt direktivförslaget skall varje medlemsstat utarbeta ett nationellt program om den slutliga placeringen av sitt radioaktiva avfall. I första hand skall planen grunda sig på placering av avfallet djupt nere i markgrunden (geologisk slutförvaring), men också andra lösningar som skall anses som slutliga kan godtas. Som en lösning kommer också i fråga att placera avfallet i slutförvaret hos en annan stat eller i ett slutförvar som flera stater har grundat tillsammans.

Programmet skall byggas upp så att det stämmer överens med den realiseringstidtabell som skall skrivas in i direktivet. Slutförvaringsplatsen för högaktivt kärnavfall, alltså bl.a. använt kärnbränsle, skall väljas senast år 2008 och slutförvaret skall tas i bruk senast år 2018. Dessa krav är omöjliga att uppfylla för så gott som alla europeiska länder. Också i Finland fattas det slutliga beslutet om slutförvaringsplats i samband med behandlingen av byggnadstillståndet uppenbarligen först i början av nästa decennium och ibruktagningen av anläggningen bedöms ske ungefär år 2020. Däremot är kravet vad gäller tidtabellen för ibruktagandet av en anläggning för låg- och medelaktivt avfall fram till år 2013 i praktiken redan uppfyllt i Finland och vissa andra länder.

En viktig skillnad mellan Finlands tidtabell och direktivets är att den finska tidtabellen inte binder den myndighet som beviljar tillstånd, dvs statsrådet, medan igen tidtabellen i direktivet skall binda medlemsstaterna. Enligt direktivet kan tidtabellen ändras, men ändringen måste få stöd både av kommissionen och en majoritet av medlemsstaterna. Beslutet fattas alltså inte med tanke på säkerhetsaspekterna utan som ett politiskt beslut.

Enligt kommissionen siktar man genom direktivet också till att utöka de medel som inriktas på kärnavfallsforskningen och till att koordineringen av forskningen skall bli bättre än i dagens läge. Direktivförslaget innehåller emellertid inga bestämmelser med vilka en ökning av medlen säkerställs. Det innehåller inte heller några egentliga bestämmelser om hur koordineringen skall förbättras. Däremot hänvisas det i direktivet till vissa artiklar i Euratomfördraget. Genom beslut som ges med stöd av dem vore det möjligt att medverka till att de uppställda målen kan

nås. Bland dessa finns bl.a. grundandet av ett gemensamt företag för medlemsstaterna som skulle koncentrera sig på forskning i kärnavfallshantering.

4.2. Granskning artikelvis

Artikel 1. Mål och tillämpningsområde. I det första stycket i artikeln sägs det att direktivet har tre syften. Det första av dem är att säkerställa att allt använt kärnbränsle och radioaktivt avfall hanteras på ett säkert sätt både idag och i framtiden. Med säkert avses att arbetstagare, allmänheten och miljön skyddas från skadliga verkningar av joniserande strålning. Det andra syftet, att uppnå en hög säkerhetsnivå genom nödvändiga försiktighets- och skyddsåtgärder, överlappar i hög grad det första syftet. Av betydelse är dock att en erforderlig säkerhetsnivå skall uppnås i hela gemenskapen på ett verkkningsfullt och enhetligt sätt. Det tredje syftet är att informera allmänheten på ett effektivare sätt och engagera den i frågorna för att säkerställa den nödvändiga öppenheten i beslutsprocessen.

Det andra stycket i artikeln definierar som direktivets tillämpningsområde alla skeden i hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. I Finland räknas använt kärnbränsle som kärnavfall medan det i vissa andra medlemsstater inte gör det.

Artikel 2. Definitioner. Största delen av definitionerna härstammar från kärnavfallskonventionen. Några definitioner avviker från dem som används i det andra direktivförslaget i kärnsäkerhetspaketet. Tillämpningsområdet har inte begränsats i definitionerna till endast avfall som härstammar från civil användning av kärnenergi. Också definitionen på radioaktivt avfall är diffus.

Artikel 3. Allmänna krav för hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. I de fem första punkterna i artikeln har vissa av kärnavfallskonventionens avsevärt talrika bestämmelser tagits med i omarbetad form. Första punkten innehåller en allmän skyldighet för medlemsstaterna att vidta alla erforderliga åtgärder för att se till att använt kärnbränsle och radioaktivt avfall hanteras på ett sådant sätt att detta inte medför strålningsrisker. Kärnenergilagens 6 § tillämpas också på innehav, hantering och upplagring av

kärnavfall och enligt denna bestämmelse får de inte orsaka skada på människor, miljö eller egendom. Strålskyddslagens 13 kap. igen täcker de skyldigheter som följer av bestämmelsen i första punkten i utkastet till direktiv i fråga om annat radioaktivt avfall.

Enligt andra punkten skall medlemsstaterna se till att det uppstår så litet radioaktivt avfall som möjligt. I kärnenergilagen och strålskyddslagen ingår motsvarande bestämmelse inte direkt, men till samma syftar kravet i 2 § strålskyddslagen enligt vilket verksamheten skall ordnas så att hälsovådlig exponering för strålning som den medför hålls på en så låg nivå som är praktiskt möjlig. Också den förutsättning för beviljande av tillstånd om vilken föreskrivs i kärnenergilagen, dvs. att verksamheten skall vara förenlig med samhällets helhetsintresse, ger en möjlighet att genomföra kravet i direktivet.

Enligt tredje punkten skall medlemsstaterna vidta alla de lagstiftande, föreskrivande och förvaltningsmässiga mått och steg som är nödvändiga för att garantera en säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. I själva verket följer detta krav redan av första punkten och av det att det är fråga om ett direktiv. Ett system som är förenligt med detta förslag har redan till största delen skapats i Finland genom kärnenergi- och strålskyddslagstiftningen. Enligt fjärde punkten skall en medlemsstat inrätta eller utse ett tillsynsorgan som skall ansvara för verkställandet av ett system enligt tredje punkten. Medlemsstaten skall också sörja för att detta organ tilldelas den makt och de befogenheter, ekonomiska resurser och personalresurser som erfordras för att organet skall kunna fullgöra sina ålagda uppgifter. I Finland är detta organ i första hand Strålsäkerhetscentralen, men också statsrådet samt handels- och industriministeriet och social- och hälsovårdsministeriet har en del uppgifter som sammanhänger med verkställandet av systemet.

Femte punkten överlappar delvis det föreslagna andra direktivet som ingår i kärnsäkerhetspaketet, eftersom det förutsätter att medlemsstaterna ser till att det finns tillräckliga finansiella medel för en säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall och att detta finansieringssystem tar hänsyn

till principen om att förorenaren betalar. I kapitel 7 i kärnenergilagen och i 19 § strålskyddslagen föreskrivs om sådana finansieringssystem av vilka det senare visserligen inte har satts i kraft genom en förordning. Också från systemet enligt kärnenergilagen har små verksamheter befriats, vilket inte verkar vara möjligt om man tillämpar direktivutkastet strikt.

Sjätte punkten gäller informering om hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall och att allmänheten i tillämpliga fall ges möjlighet att delta i hanteringen av frågorna. Detta verkar inte medföra något nytt till gällande gemenskapslagstiftning, som gäller allmänhetens rätt att å ena sidan få information i miljöfrågor och å andra sidan delta i miljökonsekvensbedömningen av kärnavfallsanläggningar. De bestämmelser som ingår i den finska lagen om förvaltningsförfarande (598/1982), lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (468/1994) samt i kärnenergilagstiftningen och som gäller offentligheten vid beredningen av principbeslut och tillståndsbeslut kan väl anses uppfylla kravet i denna punkt.

Artikel 4. Program för hantering av radioaktivt avfall. Första punkten i artikeln innehåller en allmän skyldighet enligt vilken varje medlemsstat skall upprätta ett klart fastlagt program för hantering av radioaktivt avfall. Det skall i princip täcka allt radioaktivt avfall och använt kärnbränsle inom ifrågasvarande medlemsstats territorium men från detta finns två undantag: använt bränsle, för vilket uppdragskontrakt har ingåtts, samt sådant bränsle för en forskningsreaktor som tillverkningslandet (i praktiken USA) har förbundit sig att återta. I Finland finns inget sådant program som skulle täcka allt, men för kärnkraftsanläggningarnas del har man framskridit enligt ett principbeslut som statsrådet fastställde år 1983 om målen för forsknings-, utrednings- och planeringsarbetet för kärnavfallshanteringen. Också det program som förslaget till direktiv förutsätter är det möjligt att utarbeta t.ex. i form av just ett principbeslut av statsrådet, varefter handels- och industriministeriet med de beslut som skall utfärdas med stöd av 28 § kärnenergilagen kunde göra det förpliktande för varje innehavare av en kärnanläggning. I fråga om övrigt radio-

aktivt avfall kan Strålsäkerhetscentralen meddela motsvarande bestämmelser för varje enskild verksamhetsidkare med stöd av 28 § kärnenergilagen och 54 § strålskyddslagen.

Enligt andra punkten skall programmet främst omfatta alla aspekter av långsiktig hantering och slutförvaring av avfall. För varje skede av hanteringen skall en fast tidplan göras upp.

Tredje punkten förutsätter att i programmen skall tas med vissa tidpunkter för de beslut som är centrala med tanke på slutförvaringen av avfall, vilka specificeras i underpunkter, om det inte finns något lämpligt alternativ till slutförvaring, och slutförvaring ännu inte är möjlig. Förslaget har formulerats som om det i varje medlemsstat skulle byggas endast ett slutförvar för varje kärnavfallstyp och som om man nu borde avgöra kärnavfallshanteringen också för eventuella kommande kärntekniska anläggningar.

För det första skall enligt underpunkt a) tillstånd för anläggning av en eller flera ändamålsenliga förvaringsplatser ges senast år 2008. När det gäller geologisk slutförvaring av högaktivt långlivat radioaktivt avfall (i Finland i praktiken använt bränsle), kan som villkor för tillstånd ställas att utförliga underjordiska undersökningar görs under ytterligare en period. Det kan konstateras att i statsrådets ovan nämnda principbeslut från år 1983 förutsatts att innehavarna av tillstånd till kärnkraftsanläggningar skall bereda sig på att senast vid utgången av 2010 presentera de planer som behövs för att byggnadstillstånd skall beviljas. På motsvarande sätt upphör det principbeslut som riksdagen bekräftade och som gällde en ansökan av Posiva Oy om att få bygga ett slutförvar för använt kärnbränsle i Olkiluoto i Euraåminne att vara i kraft i maj 2016, om byggnadstillstånd inte har sökts fram till dess. För placering av låg- och medelaktivt avfall från kärnkraftsanläggningarna finns redan på bådadera nuvarande anläggningsplatserna i Finland ett slutförvar som är i användning, vilket gör att i fråga om dem har bestämmelsen ingen betydelse. Däremot har i fråga om slutförvaringen av till sin aktivitet långlivat nedläggningsavfall och annat radioaktivt avfall än sådant som härstammar från kärnkraftsanläggningarna inte till alla delar fattats sådana beslut som kan

jämföras med beviljandet av tillstånd. Det kan dock anses sannolikt att också dessa placeras i de slutförvar som hänförs till drivandet av kärnkraftsanläggningarna.

Underpunkt b) gäller beviljandet av drifttillstånd för ett slutförvar för kortlivat och medelaktivt avfall i det fall att avsikten är att de skall placeras separat från högaktivt och långlivat avfall. Drifttillstånd skall beviljas senast år 2013. Som det har konstaterats ovan pågår i Finland redan slutförvaring av största delen av men inte allt sådant avfall.

Enligt underpunkt c) skall drifttillstånd för ett slutförvar för högaktivt långlivat radioaktivt avfall beviljas senast år 2018. Enligt det principbeslut av statsrådet från år 1983 som omnämndes tidigare skulle som utgångspunkt för planeringen tas att slutförvaringen av använt kärnbränsle kan inledas ungefär år 2020.

Enligt fjärde punkten i artikeln får Europeiska unionens råd på kommissionens förslag besluta att ändra de tidpunkter som refereras ovan, ifall de rapporter som skall lämnas med jämna mellanrum enligt artikel 7 i det föreslagna direktivet talar för att en ändring är nödvändig för att förbättra kärnsäkerheten i unionen. Enbart genom ett nationellt beslut kan tidpunkterna således inte ändras.

Enligt femte punkten skall man i programmet särskilt ta hänsyn till de allmänna kraven i artikel 3 som gäller ordnandet av kärnavfallshanteringen. Programmets innehåll binds i betydande grad av en bestämmelse enligt vilken i programmet skall tas hänsyn till de olika skeden i slutförvaringsprocessen som anges i bilagan till det föreslagna direktivet. Med tanke på den finska lagstiftningen och den praxis som följs i Finland innehåller bilagan dock inte något nytt.

För många medlemsländer är slutdelen av denna punkt viktig. I den anses det att förvaring på obestämd tid av använt kärnbränsle, som inte är avsett att upparbetas, i anläggningar på eller nära markytan inte är ett godtagbart och långsiktigt alternativ till slutförvaring.

Enligt sjätte punkten behöver genomförandet av programmet inte begränsa sig enbart till de skeden som sker i det egna landet, utan i det kan också under vissa förutsättningar innefattas hantering och även slutförvaring

som sker i andra länder. I fråga kommer både ett annat medlemsland i unionen och en stat som inte hör till unionen. En förutsättning är att EU:s lagstiftning eller internationella fördrag inte ställer hinder för överföringen, att bindande avtal har ingåtts om transporten, att transporten sker till ett land, vars anläggningar uppfyller normer och standarder som är vedertagna i ursprungslandet och, när det är fråga om kärnmaterial, anläggningarna är underkastade erforderliga åtgärder, i praktiken IAEA:s verkställda kärnämneskontroll. Det bör observeras att det föreslagna direktivet inte fastställer vad som är ett bindande avtal och inte heller om det är fråga om avtal mellan stater eller bolag, dvs om en förutsättning för transport är ett uttryckligt samtycke av den mottagande staten.

Artikel 5. Forskning och teknisk utveckling inom hanteringen av radioaktivt avfall. Enligt första punkten skall i ett sådant program som avses i föregående artikel hänsyn tas till forskning och teknisk utveckling inom området.

Enligt andra punkten skall kommissionen utifrån de rapporter som medlemsstaterna med jämna mellanrum lämnar in kartlägga gemensamma områden för forskning och teknisk utveckling som skulle kunna samordnas på gemenskapsnivå. Kommissionen skall härvid beakta också den verksamhet som redan pågår inom gemenskapens ramprogram för forskning och utveckling.

Enligt tredje punkten skall kommissionen uppmuntra samarbete mellan medlemsstaterna inom områden för forskning och teknisk utveckling som är av gemensamt intresse. Detta skall göras i linje med bestämmelserna i avdelning II kapitel 1 i Euratomfördraget. I dagens läge är dessa metoder i praktiken ramprogrammen för forskning och utveckling samt den gemensamma forskningscentralen (GFC). Andra metoder som nämns i kapitel I är bl.a. främjande av finansieringen av forskningsprogram och utbildning. Förslaget till direktiv hänvisar också till möjligheten att inrätta gemensamma företag i enlighet med avdelning II kapitel 5 i Euratomfördraget, vilka kunde ges vissa uppgifter inom forskningen och den tekniska utvecklingen. Eftersom det finns uttryckliga bestämmelser i Euratomfördraget om i vilken

ordning gemensamma företag upprättas, är denna punkt närmast en deklaration.

Artikel 6. Investeringar. Enligt artikeln skall kommissionen, när den utövar sina befogenheter enligt Euratomfördraget, särskilt de som anges i avdelning II kapitel 4 "Investeringar", ta hänsyn till de framsteg som medlemsstaterna har gjort när det gäller att uppnå målen att iaktta uppställda tidsgränser i fråga om beviljandet av tillstånd för slutförvar för olika typer av radioaktivt avfall. Detta kapitel i Euratomfördraget gäller å ena sidan kommissionens skyldighet att med jämna mellanrum utarbeta översikter över utvecklingen inom kärnenergisektorn i gemenskapen och å andra sidan bolagens skyldighet att till kommissionen anmäla sina kärnanläggningsprojekt och diskutera projekten med kommissionen. Bestämmelserna i kapitlet förutsätter inget som helst samtycke från kommissionens sida. Således förblir det oklart vilken juridisk betydelse artikeln har.

Artikel 7. Rapportering. Vart tredje år skall medlemsstaterna lämna en rapport till kommissionen om situationen vad gäller hanteringen av radioaktivt avfall och hur långt man kommit i fråga om tillämpningen av detta direktiv. Rapporten skall också innehålla en beskrivning av all den forskning och tekniska utveckling inom området hantering av radioaktivt avfall (tema, kostnader, finansieringskällor, hur länge projektet pågår) oberoende av om den som genomför projekten är en offentlig sammanslutning eller en som fungerar enligt affärsprincipen. Skyldigheten att lämna in dessa uppgifter följer av artikel 5 i Euratomfördraget, som dock såvitt man vet i praktiken inte har tillämpats på länge. Kommissionen å sin sida skall sammanställa uppgifterna i dessa rapporter i en lägesrapport som täcker hela unionen och den skall offentliggöras vart tredje år. I praktiken överlappar rapporteringen långt den rapportering som förutsatts i den konvention som nämns i punkt 4.1 ovan.

Artiklarna 8-10. Sedvanliga slutbestämmelser. Enligt kommissionens förslag skall de lagstiftningsåtgärder som direktivet förutsätter vidtas före ingången av maj nästa år.

BILAGA. Slutförvaring av radioaktivt avfall. I bilagan beskrivs förutsättningarna för att processen för utvecklande, teknisk de-

monstrering och införande av ett slutförvaringssystem skall kunna genomföras på ett lyckat sätt. I detta betonas att processen bör vara öppen och genomföras stegvis. Till slut konstateras det att det inte finns någon optimal tidsgräns för att genomföra processen, men att medlemsstaterna emellertid måste fastställa realistiska och exakt definierade riktdatum för varje steg i processen.

Bilagans juridiska art är inte särskilt klar, eftersom å ena sidan i artikel 4 ställs exakta tidtabellsmål och förutsatts att i det nationella programmet beaktas de olika stegen i den process som refereras i bilagan, men å andra sidan i själva bilagan betonas att den har riktgivande karaktär och att tidtabellen beror på många faktorer.

5. Subsidiaritetsprincipen – ett mervärde

Artikel 5 i EG-fördraget säger att ”på de områden där gemenskapen inte är ensam behörig skall den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå”. Även om motsvarande artikel inte ingår i Euratomfördraget, kan det anses att principen i lika hög grad skall tillämpas också på de initiativ som hör till dess område, dvs att åtgärder kan vidtas på gemenskapsnivå endast ifall med dem erhålls ett mervärde jämfört med vad som uppnås genom de enskilda staternas åtgärder.

Det internationella samfundet har under det senaste decenniet satt i kraft de två ovan nämnda konventionerna som reglerar sektorn för direktivförslagen. Finland har tillträtt båda konventionerna. Konventionsparter i den internationella konventionen om kärnteknisk säkerhet (kärnsäkerhetskonventionen) är 53 stater, bl.a. alla nuvarande medlemsstater i unionen och av de kommande medlemsstaterna alla de som har kärnkraftverk. Konventionsparter i konventionen om säkerheten vid hantering av använt bränsle och radioaktivt avfall (kärnavfallskonventionen) är i dagens läge 31 stater, också här är

alla de nuvarande medlemsstaterna i unionen med och av kandidatländerna alla som har kärnkraftverk utom Litauen.

Konventionerna innehåller de centrala principerna för den kärntekniska säkerheten och hanteringen av radioaktivt avfall. Som konventionsbestämmelser binder de de stater som är konventionsparter. Konventionerna förpliktar också konventionsparterna att rapportera till övriga konventionsparter om den nationella situationen i fråga om den kärntekniska säkerheten och likaså om hanteringen av radioaktivt avfall och att underställa dessa rapporter en kritisk granskning.

Redan nu försiggår det i många internationella organisationer internationellt arbete för att skapa standarder och gemensam praxis som styr den kärntekniska säkerheten. Eftersom det i samtliga fall är fråga om icke-bindande standarder, har det för varje land som använder kärnkraft varit enkelt att tillämpa dem uttryckligen på sitt eget samhällsliga system och sina egna kraftverkstyper. Den viktigaste av organisationerna är IAEA och just IAEA:s standarder fungerar i praktiken som jämförelsematerial när parterna i kärnsäkerhetskonventionen och kärnavfallskonventionen utför granskningar av situationen i de övriga konventionsstaterna.

Kommissionen medger att medlemsstaterna redan i dagens läge måste följa de principer som har skrivits in i konventionerna, eftersom de binds av dem. Enligt kommissionens syn är det dock otillräckligt att de internationella standarderna inte är rättsligt förpliktande. För att åstadkomma faktiska verkningar bör de vara bindande och detta kommer man enligt kommissionens åsikt snabbast till genom reglering på gemenskapsnivå. Utgående från bindande standarder skall inspektioner också kunna göras i medlemsstaterna. Kommissionen anser att endast på gemenskapsnivå vidtagna åtgärder garanterar att säkerheten vid de kärntekniska anläggningarna i den utvidgade unionen hålls på en hög nivå från planeringen av anläggningarna ända tills de avvecklas.

Kommissionen har i båda direktivförslagen tagit med ett antal av men inte alla de principer som ingår i konventionerna. Kommissionen påstår inte att något mervärde i sig uppnås med detta, utan de föreslagna direktiven

skall fungera som ett juridiskt ramverk, inom vilket standarder som binder gemenskapen kan ges.

Kommissionen anser att när de regler och principer som redan finns överförs på gemenskapsnivå kan effektiviteten och snabbheten i verkställandet maximeras. Vid utarbetandet av standarder som skall ges som normer skall resultaten av IAEA:s och övrigt standardiseringsarbete som har utförts inom branschen enligt kommissionen beaktas. Material av standardtyp finns visserligen främst endast för kraftverk, vilket gör att t.ex. standarderna för slutförvaringsanläggningarna för använt kärnbränsle måste utarbetas från noll. Kommissionen har följaktligen klart underskattat de problem som det planerade standardiseringsarbetet kommer att möta. Således är det realistiskt att förvänta sig att standarder skulle kunna åstadkommas ännu under en lång tid efter att direktiven har trätt i kraft.

Det är uppenbart att kommissionens plan för utarbetandet av gemenskapsstandarder kommer att förbli en torso. Å andra sidan kommer emellertid de nationella myndigheterna med stöd av konventionerna fortsättningsvis att eftersträva att tillämpa resultaten av det frivilliga standardiseringsarbetet i sitt eget tillsynsarbete. Följaktligen är det enda man uppnår genom att i gemenskapslagstiftningen ta med de allmänna principerna för den kärntekniska säkerheten, vilka redan ingår i konventionen, att kommissionen kan försöka övervaka att principerna följs och att medlemsstaterna i Europeiska gemenskapernas domstol kan tvista om huruvida principerna följs eller inte. Samtidigt blir den nuvarande klara ansvarsfördelningen i fråga om den kärntekniska säkerheten diffusare.

Enligt kommissionens motiveringar skall tillsynen över verkställandet av direktiven i hög grad ske utgående från s.k. jämförelseuppskattningar. Med andra ord skall en expertgrupp bestående av representanter för myndigheterna i de övriga medlemsstaterna bekanta sig med den nationella kärnsäkerhetsmyndighetens verksamhet och utgående från besök presentera förslag till hur de brister gruppen har upptäckt kan åtgärdas. Eftersom de nationella säkerhetsmyndigheternas experter delvis skall användas för utförande

av uppgifter som sammanhänger med inspektionerna, kan deras oomstridda tekniska sakkunskap utnyttjas. Enligt kommissionens syn garanterar en kombination av nationella system och gemenskapens system en hög nivå på säkerheten vid de kärntekniska anläggningarna i den utvidgade unionen.

Dylika jämförelseuppskattningar som inriktar sig å ena sidan på kraftverken å andra sidan på myndighetsverksamheten har redan länge varit vanlig praxis inom kärnenergisektorn i hela världen. Sådana arrangeras av både IAEA och NEA och av kärnkraftverksbolagens egen organisation WANO på begäran. Dock är expertgruppen i dessa fall betydligt större än de grupper på två experter som kommissionen planerar. De jämförelseuppskattningar som kommissionen har planerat kommer uppenbarligen inte att ändra den faktiska situationen i fråga om den kärntekniska säkerheten i medlemsstaterna, men de rekommendationer som uppkommer utgående från ett inspektionsbesök skall vara bindande. Detta förfarande innebär i fråga om det tillsynsansvar som inriktas på den kärntekniska säkerheten en övergång från den nationella myndighetens ansvar till ett ansvar som delas mellan hela gemenskapen.

De rapporteringsskyldigheter som ingår i direktivförslagen medför inget nytt jämfört med nuvarande system, där medlemsstaterna, förpliktade av konventionen, gör motsvarande rapporter till det internationella samfundet och där dessa rapporter är föremål för en kritisk granskning. Kommissionen kunde lika väl göra en eventuell egen rapport till Europaparlamentet utgående från de rapporter som konventionen förutsätter.

I direktivförslagen förutsätter utförandet av de uppgifter som har föreslagits för kommissionen att kommissionens ekonomiska resurser och personal ökas utan att detta samtidigt på något sätt minskar behovet av nationella resurser vid övervakningen av den kärntekniska säkerheten. I själva verket går det just tvärtom på nationell nivå, dvs. behovet av resurser ökar också där.

De punkter i direktivförslaget som gäller avvecklingsfonden motiverar kommissionen med att det av strålskyddsskäl bör garanteras att tillräckliga finansiella resurser finns när de behövs. Så vitt man vet finns det redan

avvecklingsfonder i alla nuvarande medlemsstater som har kärnkraft. I fråga om de nya medlemsstaterna är situationen uppenbarligen inte lika god i alla. Det att också detaljerade krav på fondering bör ges just på gemenskapsnivå motiverar kommissionen dock främst med skäl som anknyter till den inre marknaden. De problem som anknyter till den inre marknaden har man dock, enligt beslut som nyligen fattades inom gemenskapen, för avsikt att sköta utgående från konkurrensreglerna.

En bestämmelse på gemenskapsnivå om upprättandet av nationella kärnavfallsprogram motiverar kommissionen med det att slutförvaringen i synnerhet av använt kärnbränsle och annat högaktivt avfall har framskridit endast i ett par medlemsstater. Detta ser kommissionen som ett hinder för en bredare användning av kärnkraft i unionen.

Kommissionens förslag om att den forskning som skall koordineras på gemenskapsnivå och som gäller kärnavfall skall ökas leder i sig ingenstans, eftersom dylik verksamhet alltid förutsätter ett separat fristående beslut av rådet. Detsamma gäller grundandet av gemensamma företag. Det förslag som gäller rapportering om den forskning som skall bedrivas går igen att genomföra direkt med stöd av Euratomfördraget om man önskar det.

6. Verkningarna på den finska lagstiftningen och de ekonomiska verkningarna

Den finska lagstiftningen uppfyller redan i dagens läge de krav som artiklarna i de internationella konventioner som direktivförslagen grundar sig på ställer på lagstiftningen. Däremot förutsätter kommissionens förslag till de delar som gäller internationella inspektioner och avvecklingsfonder ändringar i kärnenergilagen och strålskyddslagen. För garanterande av att den plan som gäller hantering av radioaktivt avfall skall genomföras enligt de tidsfrister som stämmer överens med direktivet, förutsätts djupgående ändringar i nämnda lagar. Om det emellertid kan anses att programmet i första hand är en politisk viljeyttring, är det i princip möjligt att genomföra det redan med stöd av den nuvarande lagstiftningen.

Ikraftsättandet av flera av artiklarna i direktivförslagen medför inga direkta ekonomiska verkningar för de verksamhetsidkare i Finland som använder kärnenergi eller radioaktiva ämnen. Ett undantag utgör utsträckandet av avvecklingsfonderna till att gälla också icke-radioaktivt avfall. Kostnaderna för genomförandet av direktivförslagen orsakas i första hand de finska kärnsäkerhetsmyndigheterna av de inspektionsbesök som gäller landet, av deltagande i inspektionsbesök utomlands, rapportering om detta samt också av det ökande deltagandet i standardiseringsarbetet. Storleken på kostnaderna beror främst på intensiteten i kommissionens inspektionsverksamhet och standardiseringsarbete.

7. Statsrådets ståndpunkt

Statsrådets ståndpunkt till kommissionens förslag till direktiv om kärnteknisk säkerhet är följande:

1) Finland anser att det centrala syftet med kärnsäkerhetspaketet, dvs att en hög nivå skall upprätthållas på den kärntekniska säkerheten i unionen, är ytterst viktigt. Finland anser också att de internationella konventionerna, som gäller å ena sidan kärnteknisk säkerhet och å andra sidan hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall, redan i väsentlig grad har medverkat till detta syfte. Parter i dessa konventioner är alla nuvarande och kommande medlemsstater i unionen som använder kärnenergi för elproduktion (med undantag av Litauen som inte är part i kärnavfallskonventionen). Till följd av detta anser Finland att utvecklandet av säkerheten vid kärntekniska anläggningar och i kärnavfallshanteringen på gemenskapsnivå måste grundas sig på medlemsstaternas frivilliga samarbete åtminstone tills ett tillräckligt men inte för detaljerat gemenskapsregelverk som stöder sig på internationella förebilder har utvecklats. I detta skede är Finlands första mål vid förhandlingarna följaktligen att i stället för en bindande gemenskapslagstiftning avtala om ett organiserat samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen, vilket baserar sig på icke-bindande instrument på gemenskapsnivå för utvecklande av ett dylikt regelverk.

2) Finland anser också att artiklarna 31 och 32 i Euratomfördraget inte ensamma räcker till som rättslig grund för alla arrangemang på gemenskapsnivå som tas upp i direktivförslagen. I synnerhet måste den rättsliga grunden enligt Finlands syn åtminstone i fråga om bestämmelserna om avvecklingsfonden och eventuellt programmet för kärnavfallshanteringen kompletteras med artikel 203, ifall dessa bestämmelser inte stryks. Dessutom bör också hur väl den föreslagna rättsliga grunden lämpar sig för skyddandet av miljön och egendom mot strålning redas ut i samband med att direktivförslagen behandlas.

3) Om direktiven antas, leder de till att en betydande behörighet i fråga om den kärntekniska säkerheten övergår på gemenskapen. Direktivförslagen förutsätter samtidigt att kommissionens resurser utökas för att de uppgifter som planeras i direktiven skall kunna skötas, dock utan att motsvarande mängd nationella resurser frigörs. Finland anser att behörigheten i fråga om den kärntekniska säkerheten också i framtiden bör kvarstå hos de nationella myndigheterna.

4) Ifall Finlands främsta mål, dvs. icke-bindande instrument, inte uppnås, eftersträvar Finland vid förhandlingarna följande ändringar i fråga om direktiven:

a) Kravet på upprättandet av ett nationellt kärnavfallshanteringsprogram, som ingår i förslaget, kan i sig understödjas. Finland anser dock att följandet av realiseringstidtabellen för ett kärnanläggningsprojekt inte bör ställas före aspekter som gäller den kärntekniska säkerheten. Tidtabellen enligt direktivförslaget för slutförvaring av använt kärnbränsle/högaktivt kärnavfall (byggnadstillstånd 2008, driftstillstånd 2018) är strängare än den tidtabell som gäller Posiva Oy:s projekt och som genomförs i Finland under stor enighet. Finland anser det viktigt att man inte genom ett direktiv kan ingripa i sådana slutförvaringsprojekt som redan har framskridit långt i medlemsländerna och som man nationellt har kommit överens om en viss tidtabell för. Finland anser att de nationella myndigheterna av säkerhetsskäl också bör ha en möjlighet att ändra den tidtabell som har ställts för ett projekt utan beslut på gemenskapsnivå.

b) I den promemoria som följer med direktivförslaget meddelar kommissionen att den anser det eftersträvarsvärt att grunda slutförvaringsplatser för radioaktivt avfall som är gemensamma för flera stater. Finland anser det nödvändigt att det föreslagna direktivet formuleras så att av det framgår att dylikt samarbete endast kan basera sig på frivillighet och att import av kärnavfall alltid förutsätter vederbörande stats samtycke.

c) Även om de bestämmelser i direktivförslagen som gäller den egentliga kärntekniska säkerheten och kärnavfallshanteringen är allmänt godkända och därför till sitt principiella innehåll inte problematiska, är de ytterst öppna vad gäller tolkningen. Av förslagen framgår inte hur de rättsakter som skall tolka dessa bestämmelser eventuellt skall ges, vilket gör att tolkningen av detta främst ankommer på kommissionen och domstolen. Detta kan inte anses acceptabelt med tanke på övervakningen av den kärntekniska säkerheten som förutsätter djupgående teknisk sakkunskap. Medlemsstaternas myndigheter måste kunna kopplas med i tolkningen av bestämmelserna t.ex. via det s.k. kommittéförfarandet.

d) Det föreslagna utvärderingssystemet som skulle stå utanför de nationella kärnsäkerhetsmyndigheterna leder till att ansvaret för den kärntekniska säkerheten åtminstone delvis övergår på kommissionen. Även om systemet delvis skall grunda sig på användning av medlemsländernas sakkunniga, är det dock kommissionen som har beslutanderätten. Systemet gör det inte möjligt att ifrågasätta ändringskrav som kommissionen för fram. Finland anser att ett dylikt system högst kan ha till uppgift att föra fram förbättringsförslag av typen rekommendationer.

e) Det fonderingssystem för kärnavfallshanteringen som har genomförts i Finland uppnår de mål som enligt kommissionen har ställts på den föreslagna avvecklingsfonden. Till följd av att förslaget har så allmänna drag kan den praxis som skall omfattas vid tolkningen av direktivet dock innebära vissa ändringar som tränger djupt in i grundvalarna i det finska systemet, och som inte på något sätt gör arrangemanget bättre eller mera tillförlitligt. Bland annat på vilket sätt avgiften skall fastställas och vilka begränsningar som

skall ställas på investeringsverksamheten förblir öppna frågor. Dessutom föreslås det att fonderingen också skall omfatta s.k. konventionellt avfall i fråga om vilket reglering-

en går klart utanför Euratomfördraget. Finland anser att regleringen av systemet bör begränsa sig endast till den nivå som är nödvändig för att trygga kärnavfallshanteringen.