

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston direktiiviksi (Euratom) ydinlaitosten turvalli-
suuden alalla sovellettavista perusvelvollisuuksista ja yleis-
istä periaatteista sekä ehdotuksesta neuvoston direktii-
viksi (Euratom) käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivi-
sen jätteen huollosta (ydinturvadirektiivit)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 30 päivänä tammikuuta 2003 päivätty ehdotus neuvoston direktiiviksi (Euratom) ydinlaitosten turvallisuuden alalla so-

vellettavista perusvelvollisuuksista ja yleisistä periaatteista sekä ehdotus neuvoston direktiiviksi (Euratom) käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollosta samoin kuin ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 4 päivänä syyskuuta 2003

Kauppa- ja teollisuusministeri *Mauri Pekkarinen*

Teollisuusneuvos Jussi Manninen

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE EHDOTUKSISTA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI (EURATOM) YDINLAITOSTEN TURVALLISUUDEN ALALLA SOVELLETTAVISTA PERUSVELVOLLISUUKSISTA JA YLEISISTÄ PERIAATTEISTA SEKÄ NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI (EURATOM) KÄYTETYN YDINPOLTTOAINEEN JA RADIOAKTIIVISEN JÄTTEEN HUOLLOSTA (YDINTURVADIREKTIIVIT)

1. Yleistä

Euroopan yhteisöjen komissio antoi 6.11.2002 tiedonannon ”Ydinturvallisuus Euroopan unionissa” [KOM(2002) 605 lopullinen]. Siinä komissio selosti valmistelemassaan ydinturva-alan säädöspakettia, ydinturvapakettia. Paketti koostuisi kolmesta osasta:

- ydinlaitosten turvallisuuden alalla sovellettavat perusvelvollisuudet ja yleisperiaatteet määrittävä direktiiviehdotus;

- käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoa koskeva direktiiviehdotus; ja

- valtuutus käydä neuvotteluja uraani kauppaa koskevasta sopimuksesta Venäjän kanssa.

Valtioneuvosto lähetti tästä tiedonannosta kirjelmän Eduskunnalle 21.1.2003 (E 142/2002 vp). Venäjän kanssa suunnitellusta sopimuksesta on lisäksi erikseen informoitu Eduskuntaa kirjelmällä (E 138/2002 vp).

Jo tiedonannon yhteydessä komissio julkisti myös luonnoksen kummaksikin direktiiviksi. Komissio muutti niitä tämän jälkeen vielä hieman saatuaan niistä oman asiantuntijaryhmänsä lausunnon. Varsinaiset direktiiviehdotuksensa komissio julkisti kaikilla yhteisökielillä vasta huhtikuun lopussa saatuaan niistä myös talous- ja sosiaalikomitean lausunnon (EYVL C133, 6.6.2003 s. 70), vaikka ehdotuksia ei lausunnon perusteella muutet-

tukaan. Käsillä olevassa muistiossa käsitellään ainoastaan edellä mainittuja komission direktiiviehdotuksia, jotka on julkaistu asiakirjana KOM(2003) 32 lopullinen.

Perinteisesti ovat sekä komissio että jäsenvaltiot katsoneet, ettei yhteisölainsäädännöstä löydy oikeudellista perustaa ydinturvallisuutta koskevan yhteisölainsäädännön antamiseen. Komission direktiiviehdotukset edustavat siten merkittävää näkökannan muutosta, minkä takia ehdotuksia onkin tarkasteltava tavanomaista perusteellisemmin eikä oikeudellisen perustan riittävyyden että toimivalan laajentamisen tarkoituksenmukaisuuden kannalta. Kuten aina yhteisölainsäädännön ollessa kyseessä uusien säädösten antama lisäarvo on tärkeä näkökulma.

Komissio itse perustelee ydinturvadirektiivien tarvetta ensisijaisesti:

- huolella uusien jäsenmaiden ydinturvallisuuden tilasta;

- tarpeella rahastoida hyvissä ajoin varat ydinjätehuoltoon, mutta samalla välttää rahastointitapojen kirjavuudesta aiheutuvat vääristymät sähkön sisämarkkinoihin.

Liittymisneuvottelujen yhteydessä kaikkien nykyisten jäsenmaiden asiantuntijoista koostuva työryhmä tarkasteli ydinturvallisuuden tilaa kussakin hakijamaassa ja antoi joukon suosituksia parannuksista. Kaikki hakijamaat sitoutuivat toteuttamaan nämä suositukset. Lisäksi Slovakia, Liettua ja Bulgaria ovat si-

toutuneet sulkemaan tietyt ydinvoimalaitokset. Työryhmän mukaan varsinaista tilanteen lisäseurantaa tarvitaan vain kolmessa hakijamaassa ja näistäkin ainoastaan Liettua on tulossa jäseneksi vuonna 2004. Muiden osalta ydinturvallisuuden taso katsottiin hyvin vertailukelpoiseksi EU:n tason kanssa.

Tietävästi kaikissa ydinvoimaa käyttävissä jäsenvaltioissa on jo olemassa käytöstäpoistorahastot. Tulevien jäsenmaiden osalta tilanne ei ilmeisesti ole yhtä hyvä. Rahastojen kohdalla on myös eroja siinä, millaisella rahan hinnalla voimayhtiöt itse saavat kerättyjä varoja käyttöönsä esim. investointeihin ja yritysostoihin. Direktiiviehdotusten antamisen jälkeen on Euroopan yhteisöjen komissio ilmoittanut antavansa sähkön sisämarkkinoita koskevan direktiiviehdotuksen muodollisen hyväksymisen yhteydessä lausuman, jossa se ilmoittaa valvovansa, että ydinjäterahastojen varoja käytetään yhteisölainsäädännön mukaisesti. Tämän on tulkittu tarkoittavan, että rahastojen käyttöä valvottaisiin EY:n kilpailulainsäädäntöä soveltaen.

2. Oikeusperusta

Komissio esittää, että kumpikin direktiivi annettaisiin Euratomin perustamissopimuksen 31 ja 32 artiklojen nojalla. Nämä artiklat on tarkoitettu nimenomaisesti säteilysuojelua koskevien vaatimusten asettamiseen ja siihen niitä on myös käytetty. Perustamissopimuksen sanamuodon mukaan kyse on raja-arvojen asettamisesta ihmisten saamille säteilyannoksille ja työntekijöiden suojelun peruseräkkeistä. Vakiintuneesti on katsottu, että nämä artiklat eivät sovellu ydinturvallisuutta koskevien määräysten, siis ydinlaitosten teknistä suunnittelua, rakentamista ja käyttöä koskevien määräysten antamiseen ja että Euratom-sopimuksesta ei löydy muutaakaan artiklaa, joka antaisi yhteisölle toimivaltaa ydinturvallisuuden alalla. Esimerkiksi ääken merkittävältä osaltaan päättäneiden unionin laajentumisneuvottelujen aikana komissio on toistuvasti esittänyt tämän näkemyksen.

Ydinturvapaketin antaminen osoittaa komission muuttaneen näkemystään. Tukea uudelle kannalleen komissio on saanut Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen viime joulu-

kuisesta tuomiosta (oikeustapa C-29/99). Siinä tuomioistuin katsoi, ettei säteilysuojelun ja ydinturvallisuuden välille tule vetää selvää rajaa ja että kyseisten artiklojen tarkasta sanamuodosta välittämättä voidaan katsoa niiden antavan yhteisölle toimivaltaa eräissä ydinturvallisuuden alaan luetuissa asioissa (teleologinen tulkinta). Toimivallan koko laajuuteen tai valtuuksien laatuun tuomioistuin ei ottanut kantaa, koska se ei ollut käsiteltävän asian kannalta merkittävää. Yhteisön yksinomaisesta toimivallasta ei kuitenkaan olisi kysymys.

Suomen oikeusministeriö on antanut lausunnon direktiivien oikeusperustasta (OM/55/461/2002). Se katsoo, että mikäli Euroopan yhteisöjen tuomioistuin joutuisi ottamaan kantaa direktiiviehdotusten oikeusperustan pätevyYTEEN, se saattaisi hyväksyä artiklat 31 ja 32 direktiivien oikeusperustaksi. Toisaalta ministeriö arvelee, että nämä eivät kuitenkaan tuomioistuimen mielestä tulisi olemaan riittävä perusta, vaan että niitä olisi täydennettävä Euratom-sopimuksen 203 artiklalla. Tämän artiklan nojalla voidaan antaa määräyksiä asioista, jotka kyllä kuuluvat Euratom-sopimuksen perustavoitteiden piiriin, mutta joita varten sopimuksessa ei ole nimenomaista valtuutusta.

Useiden jäsenvaltioiden ensikkommenteissa on suhtauduttu epäilevästi joko yleensä 31 ja 32 artiklojen käyttöön oikeusperustana tai niiden käyttöön yksinomaisena oikeusperustana. Vaihtoehtona tai täydentävänä oikeusperustana ne mainitsevat 203 artiklan.

Neuvoston oikeuspalvelun suullisessa lausunnossa on myös katsottu 31 ja 32 artiklojen olevan riittävä oikeusperusta ydinlaitosten turvallisuutta koskevalle direktiiviehdotuksen säännöksille yhtä poikkeusta (yksityiskohtaiset määräykset käytöstä poistorahastoille) lukuunottamatta. Toisesta direktiiviehdotuksesta oikeuspalvelu ei vielä ole antanut lausuntoa.

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

3. Ydinlaitosten turvallisuutta koskevat perusvelvollisuudet ja yleisperiaatteet määrittävä direktiiviehdotus

3.1. Direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotus sisältää kolme käytännössä toisistaan riippumatonta ehdotusta:

- Euroopan unionille kehitettävät yhteiset ydinturvallisuussääntökäytännöt;
- jäsenmaiden ydinturvallisuusviranomaisen toiminnan valvonnan;
- ydinjätehuoltoa varten kerättävät rahastot.

Direktiiviehdotuksen mukaan säädeltävät asiat olisivat Suomessa valtaosin ydinenergiain (990/1987) ja joiltakin osin myös säteilylain (592/1991) soveltamisaloihin kuuluvia tai niihin liittyviä asioita.

Direktiivillä annettaisiin yleiset määräykset ydinturvallisuuden ja ydinturvallisuuden valvonnan periaatteista, joita komission perustelutekstin mukaan täydennettäisiin nopeasti Euratomin ydinturvallisuusnormeilla. Direktiiviehdotukseen otetut periaatteet on lähes sanatarkasti kopioitu ydinturvallisuutta koskevasta kansainvälisestä yleissopimuksesta (SopS 74/1996, seuraavassa lyhyesti ydinturvasopimus), mutta käytettyjen määritelmien muuttamisella on periaatteiden tosiasiallista sisältöä jossain määrin muutettu. Ydinturvasopimukseen sisältyy myös monia sellaisia turvallisuuden kannalta keskeisiä periaatteita, joita ei ole sisällytetty direktiiviehdotukseen. Eräs näistä on kansainvälisesti hyväksytty ydinturvallisuuden vastuunjaon periaate: Kunkin valtion sisällä ydinlaitoksen turvallisuudesta vastaa viime kädessä aina ydinlaitoksen haltija eli viranomaismääräysten noudattaminen ei vapauta haltijaa tästä vastuusta. Viranomaistasolla vastuu on aina kansallisilla viranomaisilla.

Direktiivin ja ydinturvasopimuksen erona olisi myös se, että kun yleissopimus koskee vain ydinvoimalaitoksia, direktiivi ulottaisi periaatteet kaikkiin ydinlaitoksiin (siis myös esimerkiksi uraanikaivoksiin, polttoainetehdäisiin, polttoaineen jälleenkäsittelylaitoksiin ja ydinjätelaitoksiin). Yleissopimuksessa on lisäksi erityismääräys sopimuksen soveltami-

sesta jo olemassa oleviin ydinvoimalaitoksiin, kun taas direktiiviehdotus koskisi erottelemana sekä nykyisiä että uusia ydinlaitoksia.

Yhteisten ydinturvallisuusnormien valmistelussa käytettäisiin komission mukaan apuna jo olemassa olevaa aineistoa. Kansainvälistä työtä ydinturvallisuutta ohjaavien standardien ja yhteisten käytäntöjen luomiseksi tapahtuukin jo nyt monissa kansainvälisissä järjestöissä ja työhön osallistuvat unionin jäsenmaiden turvallisuusviranomaiset kukin asiantuntemuksensa ja resurssiansa puitteissa. Eurooppalaisesta näkökulmasta tärkeimmät näistä järjestöistä ovat IAEA, OECD:n ydinenergiajärjestö NEA ja Länsi-Euroopan ydinturvallisuusviranomaisen järjestö WENRA. Näistä järjestöistä keskeisessä asemassa on IAEA, jonka uusi ydinturvallisuusstandardien sarja ei enää edusta yhteisiä minimivaatimuksia, vaan kuvaa parasta kansainvälistä käytäntöä, joka asetetaan tavoitteeksi erityisesti uusille ydinvoimalaitoksille.

Myös Euroopan yhteisöjen komission koordinoimana yhteistyönä on NRW-nimisen työryhmän puitteissa laadittu ydinturvallisuutta koskevia yhteisiä kannanmäärittelyjä. Samoin Euroopan ydinvoimalaitoksia rakentavan teollisuuden yhteistyönä on laadittu ohjeet ydinvoimalaitosten suunnittelulle.

Komission näkemykset toisaalta siitä, miten yhteisön standardit aikaansaataisiin, ja toisaalta siitä, minkälaisella aikataululla tässä toimittaisiin, eivät ole todellisessa elämässä helposti yhteensovittavissa eivätkä muutenkaan erityisen johdonmukaisia. Komissio katsoo, että työssä tulisi ottaa huomioon IAEA:n, NRW:n ja WENRAn työn tulokset. Toisaalta komissio kuitenkin toteaa, että yhteisön järjestelmässä ei pidä toistaa määräyksiä, jotka ovat jo voimassa jäsenvaltioissa.

Komission mukaan yhteisön standardit valmisteltaisiin komission apuna työskentelevässä jäsenmaiden asiantuntijoista koostuvassa työryhmässä. Ryhmä tarkastelisi yllä mainittujen järjestöjen ja asiantuntijaryhmien työhön pohjautuvia operatiivisia standardeja. On kuitenkin epärealistista odottaa, että standardeja syntyisi vielä pitkään aikaan direktiivien voimaantulosta, sillä voitettavana on monia standardointityön ongelmia:

– Pohjana käytettäviä standardeja, erityisesti IAEA:n standardeja ei ole muotoiltu oikeudellisesti sitovat vaatimukset mielessä, joten niiden muuntaminen oikeudellisesti sitoviksi on aikaavievää.

– Eri lähteistä peräisin olevan ja eri tarkoituksia silmällä pitäen laaditun aineiston muokkaaminen sisäisesti ristiriidattomaksi standardien kokoelmaksi vaatii myös runsaasti työtä ja aikaa.

– Koska ydinlaitoksista ydinvoimalaitokset ovat ainoa ryhmä sellaisia laitoksia, joita maailmassa on selvästi enemmän kuin kymmenen, tähänastinen standardointityökin on keskittynyt niihin. Esimerkiksi ensimmäinen käytetyn ydinpolttoaineen lopputuotteen laatuasetettavia vaatimuksia kuvaava IAEA:n julkaisu on vasta valmistumassa. Sitä yhteisön oma niitä koskeva standardointityö, jos se lähiaikoina käynnistyisi, joutuisi alkamaan tyhjästä.

– Standardit jouduttaisiin sovittamaan yhteisön lainsäädäntöön ja sitä kautta kansalliseen lainsäädäntöön. Myös tällainen soveltamistyö sitoo merkittävän määrän henkilöresursseja ilman, että lopputulos siitä mitenkään paranisi.

– Valvontaviranomaisten voimavarat ovat rajalliset eikä komission puitteissa tapahtuva standardointityö niitä lisää. Omankin työryhmänsä komissio ennakoi kokoontuvan vain kahdesti vuodessa.

Komission uusimman ehdotuksen direktiivitekstin valossa näyttää siltä, että komissio ei enää pidäkään yhteisten standardien laatimista keskeisenä tärkeänä. Yleisiä periaatteita täydentävät normit oli aiemman luonnoksen mukaan tarkoitus antaa erillisillä direktiiveillä. Lopulliseen ehdotukseen ei kuitenkaan enää sisälly minkäänlaista mekanismia, jolla nämä normit annettaisiin, vaikka siihen, ilmeisesti kiireen vuoksi, on jäänyt aiempia viittauksia yhteisiin ydinturvallisuusnormeihin. Toisaalta sen jälkeen kun toimivaltaa on laajennettu, myös täydentäviä säännöksiä on mahdollisuus muutenkin antaa direktiiveillä.

Monet direktiiviehdotuksen yleisistä määräyksistä ovat luonteensa puolesta sangen yleisluonteisia ja sisältävät hyvinkin tulkinvaraisia ilmauksia (tarvittavat, riittävät). Niin kauan kuin tarkentavaa yhteisölainsäädäntöä tai suosituksia ei ole annettu, näiden

syvällistä teknistä asiantuntemusta edellyttävä tulkinta jää unionin oikeusperiaatteiden mukaan komission ja viime kädessä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asiaksi.

Direktiiviehdotuksen mukaan yhteisössä otettaisiin käyttöön jäsenvaltioiden ydinturvallisuusviranomaisten toimintaan kohdistuvat tarkastuskäynnit. Sellaisia suorittaisivat komission keräämät, toisten jäsenvaltioiden viranomaisten työntekijöistä kootut asiantuntijaryhmät. Tarkastuskäynnit eivät ehdotuksen mukaan rajoittuisi pelkästään direktiivin tai yhteisten ydinturvallisuusnormien noudattamisen tarkasteluun, vaan kohteena olisi viranomaisen toiminta turvallisuuden valvonnan yleisten. Käynnit kohdistuisivat ilmeisesti myös kaikkiin ydinlaitoksille lupia myöntäviin viranomaisiin, Suomessa siis myös valtioneuvoston toimintaan. Viranomaisen edellytetään toteuttavan tarkastuskäynneistä laadituissa kertomuksissa tehdyt esitykset.

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi myös perustaa erityinen käytöstäpoistorahastoksi nimitetty rahasto, joka katsoisi paitsi käytöstäpoiston myös kaiken muun laitoksen sulkemishetken jälkeen tarpeellisen ydinjätehuollon, erityisesti siis myös käytetyn ydinpolttoaineen huollon. Useimmilta direktiiviehdotuksessa luetelluilta perusperiaatteiltaan rahasto vastaisi Suomen ydinenergiailailla jo luotua Valtion ydinjätehuoltorahastoa. Muutoksia kuitenkin tarvittaisiin rahaston varojen keräämistä sekä niiden hallinnointia rahastossa koskeviin lainkohtiin. Komission perustelumuiotissa kerrotaan lisäksi komission katsovan, että käytöstäpoiston kustannusten arviointiin käytettävät menetelmät on yhdenmukaistettava, ja toisaalla tekstissä komission aikovan laatia kehyksen rahaston varojen käytön avoimuutta koskevia kansallisia säädöksiä varten. Näistä seikoista, joihin ei itse direktiiviehdotuksessa ole mitään viittausta, voisi myös aiheutua tarvetta muuttaa Suomen järjestelmän määritteleviä säädöksiä.

3.2. Artiklakohtainen tarkastelu

1 artikla. Tavoite ja soveltamisala. Direktiivin tavoitteeksi on määritelty väestön ja työntekijöiden terveyden suojelun varmistam-

minen. Tässä tarkoituksessa direktiivillä vahvistettaisiin sellaiset yleiset periaatteet, joiden avulla toisaalta voitaisiin taata ydinlaitosten turvallisuuden korkea taso ja toisaalta varmistaa Euratom-sopimuksen 30 artiklassa määrättyjen säteilysuojelun perusnormien soveltaminen. Direktiiviä sovellettaisiin kaiken tyyppisiin ydinlaitoksiin aina niiden käytöstäpoiston päättymiseen asti. Ydinlaitoksen määritelmä sulkee direktiivin soveltamisalasta sotilaskäyttöön tarkoitetut laitokset, mutta selvästi ottaa mukaan muutkin laitokset kuin ydinvoimalaitokset. Jossain määrin epäselvää on, kuuluvatko myös uraani- ja plutoniuksilaitokset määritelmän piiriin. Suomessa direktiivin määritelmän mukaiset ydinlaitokset, myös kaivoslaitokset kuuluvat ydinenergiain soveltamisalaan ja niihin sovelletaan lisäksi mm. eräitä säteilylain keskeisiä säännöksiä.

2 artikla sisältää tarvittavat määritelmät. Määritelmistä jossain määrin ongelmallinen on turvallisuusviranomaisen määritelmä, sillä määritelmän mukaan turvallisuusviranomaisen on jokainen viranomaisen, jolla on toimivalta myöntää hakijalle lupia, jotka koskevat ydinlaitoksen sijoituspaikan valintaa, laitoksen suunnittelua, rakentamista, käyttöönottoa, käyttöä tai käytöstäpoistoa sekä valvoa asiaa koskevien säännösten soveltamista. Lupia ei ole rajattu ainoastaan ydinturvallisuuteen liittyviin lupiin. Esimerkiksi Suomessa ydinlaitoksille myöntävät lupia myös monet muut viranomaiset kuin ne, jotka myöntävät ydinenergiain mukaisia lupia (valtioneuvosto ja Säteilyturvakeskus). Ydinlaitoksen määritelmä sulkee soveltamisalan ulkopuolelle sotilaallisia tarkoituksia palvelevat laitokset.

3 artikla. Turvallisuusviranomaisen riippumattomuus. Kussakin jäsenvaltiossa on oltava turvallisuusviranomaisen, jonka on oltava riippumaton kaikista muista ydinenergian edistämisestä tai käytöstä vastuussa olevista elimistä. Suomessa varsinainen ydinturvallisuusviranomaisen eli Säteilyturvakeskus täyttää vaatimuksen. Koska valtioneuvoston toimivalta on yleinen, vaatimus ei sen kohdalla muodollisesti täyty. Artiklan perusajatus on peräisin ydinturvasopimuksesta, jossa kuitenkin vaatimuksena on, että nämä eri tehtävät on tehokkaasti erotettu toisistaan.

4 artikla. Turvallisuusviranomaisen tehtä-

vä. Artikla määrittelee turvallisuusviranomaisen tehtäviksi määritelmässä mainittujen tehtävien lisäksi myös turvallisuutta koskevien määräysten antamisen. Siltä osin kun kyse on ydin- ja säteilyturvallisuudesta, tehtävämäärittely vastaa oleellisilta osiltaan ydinturvasopimuksen eräiden artiklojen yhdistelmää. Suomessa ydinturvallisuutta koskevat yleiset määräykset antaa ydinenergiain 81 §:n mukaisesti valtioneuvosto. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella annetaan säteilyturvallisuutta koskevat määräykset. Säteilyturvakeskuksen tehtäviin kuuluu kummassakin tapauksessa antaa yksityiskohtaisia määräyksiä.

5 artikla. Ydinlaitosten turvallisuus. Kolme ensimmäistä alakohtaa edellyttävät, että jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat toimenpiteet, jotta ydinlaitoksista ei normaali-toiminnassa aiheudu säteilyriskejä, jotta ehkäistään onnettomuuksien syntyminen ja jotta kaikilla muillakin mahdollisilla tavoilla huolehditaan laitosten turvallisuudesta. Suomen ydinenergiain 6 §:n mukaan ydinenergian käytön on oltava turvallista eikä siitä saa aiheutua vahinkoa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle. Vastaavasti säteilylain 2 §:n mukaan toiminnan on oltava siten järjestetty, että siitä aiheutuva terveydelle haitallinen säteilyaltistus pidetään niin alhaisena kuin käytännöllisin toimenpitein on mahdollista.

Neljäs alakohta koskee ydinlaitoksen käytöstäpoistovaiheen jälkeistä turvallisuuden varmistamista eli itse asiassa samaa asiaa kuin ydinturvapaketin toinen direktiiviehdotus. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että tässä vaiheessa jäljellä olevien ydinjätteiden, myös käytetyn ydinpolttoaineen huolto sekä myös ei-radioaktiivisen jätteen huolto järjestetään tarkemmin määrittelemättömien säteilysuojelun perusnormien mukaisesti. Suomen ydinenergiain laki koskee myös ydinjätehuollon järjestämistä. Sen sijaan ei-radioaktiivisen jätteen huolto kuuluu Suomessa jätehuollon järjestämiseen.

6 artikla. Turvallisuuden ensisijaisuus. Artiklan 1 kappale vastaa suurin piirtein ydinturvasopimuksen vastaavaa määräystä. Artiklan mukaan on toteutettava aiheelliset toimenpiteet, jotta ydinlaitokseen välittömästi liittyvissä käytännöissä turvallisuus asetetaan asianmukaisesti etusijalle. Ydinenergiain 6 § ja säteilylain 2 § kattavat tämänkin vaa-

timuksen.

Artiklan 2 kappale kytkee direktiiviehdotuksen yhteen säteilysuojelun perusnormit määrittelevän direktiivin 44 artiklaan. Ydinlaitoksien yhteydessä tämä direktiiviluonnoksen määräys vastaa oleelliselta sisällöltään 11 artiklan 1 kohtaa.

7 artikla. Yritysten velvollisuudet. Artiklan ensimmäinen kappale edellyttää, että kansallinen lainsäädäntö velvoittaa ydinlaitoksen haltijan käyttämään laitoksia voimassaolevien määräysten mukaisesti ja ottamaan huomioon viranomaisten toimenpiteet. Velvoittavina määräyksinä mainitaan toisaalta yhteiset turvallisuusnormit ja toisaalta kansallisen viranomaisen vahvistamat määräykset. Yhteisiä turvallisuusnormeja ovat 2 artiklaan sisältyvän määritelmän mukaan kaikki säännöt, jotka "on laadittu tässä direktiivissä esitettyjen yleisten periaatteiden pohjalta". Direktiiviehdotuksesta ei käy ilmi, kenen vahvistamia ja minkälaisella menettelyllä laadittuja nämä yleiset turvallisuusnormit olisivat. Suomessa valtioneuvosto antaa ydinenergiain nojalla ydinlaitosten turvallisuutta koskevat yleiset määräykset ja Säteilyturvakeskuksella on oikeus antaa yksittäistä laitosta koskevia yksityiskohtaisia määräyksiä.

Artiklan 2 kappale koskee yhtä normaalisti edelliseen kohtaan sisältyväksi katsottua asiaa eli laadunvarmistusta. Laitoksenhaltijan on laadittava, hyväksyttävä viranomaisella ja toteutettava laitoksen toiminnan moitteettomuuden varmistamiseen tähtäävät ohjelmat. Ydinlaitosten laadunvarmistuksesta säädetään ydinenergia-asetuksen (161/1988) 35, 108 ja 111 §:ssä.

Artiklan 3 kappaleen mukaan ydinlaitosten käytöstäpoistoon liittyvät velvollisuudet on selvästi kohdennettava jollekin taholle. Direktiiviehdotuksen sanamuoto ei suoranaisesti edellytä, että tämä taho olisi laitosta käytävä yritys. Suomessa ydinenergiain 9 § kohdistaa tämän velvollisuuden laitoksenhaltijaan ja 10 §:n mukaan velvollisuus jatkuu, vaikka luvan voimassaolo päättyisikin. Artikla edellyttää lisäksi, että on määriteltävä lempillä nämä velvollisuudet ovat silloin, jos toiminnanharjoittaja ei enää kykene huolehtimaan sitoumuksistaan. Ydinenergiain 31 §:n mukaan valtioneuvoston on tällaisessa tapauksessa määrättävä ydinlaitoksen luovut-

tamisesta valtiolle, jolloin valtiolle siirtyy myös oikeus saada Valtion ydinjätehuoltorahastolta korvausta laitoksen purkamisesta ja jätehuollosta aiheutuvista kustannuksista.

8 artikla. Tarkastukset. Jäsenvaltioiden edellytetään varmistavan, että turvallisuusviranomainen tai -viranomaiset valvoessaan ydinturvallisuutta suorittavat myös tarkastuskäyntejä ydinlaitoksiin ja että ydinlaitoksen haltija on velvollinen alistumaan tällaisiin tarkastuksiin. Ydinenergiainsäädännössä Säteilyturvallisuuskeskukselle säädettyihin tehtäviin on katsottu sisältyvän myös tarkastuskäynnit, vaikka niitä ei nimenomaan ole mainittukaan. Vastaavasti Säteilyturvakeskuksen valvontaoikeuksiin sisältyy oikeus päästä ydinlaitokseen ja tarkastaa ja tarkkaila siellä harjoitettua toimintaa. Vastaavat velvollisuudet ja oikeudet on Säteilyturvakeskuksella myös säteilylain noudattamisen osalta.

9 artikla. Rahoitusvarat. Artiklan ensimmäinen kohta on lähes sanatarkka lainaus ydinturvasopimuksesta. Se edellyttää, että jäsenvaltiot asianmukaisin toimenpitein varmistavat, että riittävät rahavarat ovat aina käytettävissä ydinlaitosten turvallisuuden ylläpitoon. Vaatimus ilmeisesti koskee sekä turvallisuusviranomaisen toiminnan rahoittamista että ydinlaitoksen haltijan vakavaraisuutta. Ydinenergiain 20 §:n mukaan ydinlaitoksen käyttöluvan edellytyksenä on, että hakijalla harkitaan olevan riittävät taloudelliset edellytykset harjoittaa toimintaa turvallisesti. Ydinlaitoksen käytön lopettamisen jälkeiseen aikaan sijoittuvan ydinjätehuollon rahoituksen varmistamiseksi on samassa laissa säädetty Valtion ydinjätehuoltorahastosta.

Artiklan toinen kohta koskee nimenomaan rahastointia ydinlaitosten käytöstäpoistoon, johon määritelmän mukaan luetaan myös kaikki laitoksen käytön jälkeiseen aikaan sijoittuva ydinjätehuolto. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että riittävät rahavarat ovat rahastoitaina ja käytettävissä käytöstäpoistotoimiin tiettyihin määräaikoihin mennessä. Vähittäisvaatimukset rahastoinnille esitetään liitteessä. Valtion ydinjätehuoltorahaston toiminnalle säädetyt puitteet vastaavat perusperiaatteiltaan direktiiviehdotuksen liitteessä esitettyjä tarkentavia vaatimuksia. Nykymuodossaan rahastointi ei kuitenkaan kata

ydinlaitoksen käytöstäpoistossa syntyvien ei-radioaktiivisten jätteiden huoltoa, mitä taas direktiiviehdotus edellyttäisi. Direktiiviehdotuksen mukaan rahastoinnin yhteydessä tulisi myös määritellä ydinlaitoksen arvioitu elinikä, mitä Suomen rahastointijärjestelmä ei suoranaisesti edellytä.

Kolmannen kohdan mukaan edellinen kohta koskeekin vain kaupallisia ydinlaitoksia. Ydinlaitoksille, joiden tärkein tehtävä ei ole tuotteiden tai palvelujen myynti, siis esimerkiksi tutkimusreaktoreille, jäsenvaltioiden on säädettävä, miten kootaan tarvittavat varat ydinjätehuoltoa varten.

10 artikla. Turvallisuusasiantuntijat. Jäsenvaltioiden tulisi myös asianmukaisin toimenpitein huolehtia siitä, että kaikkia ydinturvallisuuteen liittyviä toimia varten on käytettävissä ydinturvallisuuden asiantuntijoita. Jäsenvaltioiden olisi myös huolehdittava, että asianmukaista koulutusta on saatavissa sekä ennen työhön sijoittumista että työssäoloaikana. Vastaavan kaltainen, mutta sanamuodoltaan melkoisesti poikkeava määräys sisältyy myös ydinturvapolymukseen.

Suomessa ei lainsäädäntöteitse voida nykyisin puuttua oppilaitosten koulutusohjelmiin eikä siten varmistaa jonkun tietyn asiantuntemuksen omaavien henkilöiden saantia. Ydinenergialailla perustetulle ydinenergianeuvottelukunnalle on kuitenkin annettu tehtäväksi seurata ydinenergia-alalla tapahtuvaa kehitystä sekä tehdä tarpeelliseksi katsomiaan ehdotuksia ydinenergia-alaa koskevan koulutuksen kehittämisestä ja järjestämisestä. Ydinenergialainsäädännössä on sen sijaan valittu lähestymistavaksi, että ydinlaitosta voidaan käyttää vain, jos henkilökunnalla on tarpeellinen asiantuntemus. Ydinenergia-asetuksen 119 §:n mukaan Säteilyturvakeskus valvoo, että luvanhaltijan käytettävissä oleva organisaatio on tarkoituksenmukainen ja riittävä, että ydinenergian käyttöön osallistuvat henkilöt täyttävät asetetut kelpoisuusehdot ja että näille on järjestetty asianmukainen koulutus. Säteilyturvakeskus on määritellyt kelpoisuusehdot tehtävien vaativuustason mukaan. Säteilyturvakeskuksen johdon omat pätevyysvaatimukset on määritelty keskusta koskevassa asetuksessa (618/1997). Muun henkilöstön pätevyysvaatimukset määrittelee Säteilyturvakeskus tehtävien vaati-

mustason perusteella.

11 artikla. Toimintahäiriöt. Artiklan 1 kappale edellyttää, että jäsenvaltioissa laaditaan toimintasuunnitelmat siltä varalta, että ydinlaitoksen toiminta häiriintyy tai syntyy onnettomuustilanne. Suunnitelmat laaditaan nimenomaan siinä tarkoituksessa, että jos häiriön tai onnettomuuden seurauksena on säteilyhäätätilanne, niiden avulla lievennetään mahdollisimman paljon vaikutuksia, joita väestölle tai ympäristölle saattaa johtua. Suomessa ydinlaitosten ulkopuolisista pelastuspalvelujärjestelyistä on säädetty pelastustoimilaissa (561/1999) ja sen vuoden 2004 alusta korvaavassa pelastuslaissa (468/2003) sekä pelastustoimiasetuksessa (857/1999). Niissä on säädetty perusteet pelastustoiminnan johtamiselle ja toimintaan osallistuvien viranomaisten tehtäväjaolle. Sisäasiainministeriön asetus (774/2001) sisältää määräykset muun muassa säteilyvaaratilanteiden varalle laadittavista suunnitelmista ja säteilyvaarasta tiedottamisesta. Ydinvoimalaitosten valmiusjärjestelyistä eli niistä toimista, jotka ovat ydinvoimalaitoksen haltijan vastuulla, koskevista yleisistä määräyksistä on valtioneuvosto antanut päätöksen (397/1991) ydinenergialain 81 §:n nojalla. Tätä päätöstä sovelletaan myös muihin ydinlaitoksiin. Päätöksen perusteella on kummallekin Suomen ydinvoimalaitokselle laadittu valmiussuunnitelmat säteilyonnettomuuden varalta.

Artiklan jälkimmäinen kappale edellyttää ydinlaitoksen haltijoille asetettavaksi velvollisuuden ilmoittaa turvallisuusviranomaiselle mahdollisimman nopeasti kaikista merkittävistä häiriötilanteista ydinvoimalaitoksella sekä myös korjaavista toimenpiteistä. Valtioneuvoston päätös (397/1991) velvoittaa ydinlaitosten haltijat viipymättä ilmoittamaan häätätilanteesta Säteilyturvakeskukselle, mutta ydinenergialain 81 §:n nojalla velvollisuus on tarvittaessa laajennettavissa koskemaan myös muita turvallisuuteen liittyviä käyttötapahtumia. Tällä hetkellä niistä on velvollisuus raportoida Säteilyturvakeskuksen antamien luvanhaltijakohtaisten määräysten nojalla. Tapahtumailmoitukset käynnistävät Säteilyturvakeskuksessa analyysityön, jonka perusteella otetaan kantaa luvanhaltijan esittämiin toimenpiteisiin ja päätetään tarvittavista muista toimenpiteistä.

12 artikla. Soveltamisen valvonta. Artikla sisältää määräykset komission johdolla tapahtuvasta kansallisten turvallisuusviranomaisten toiminnan valvonnasta. Euratom-sopimuksen 187 artiklan mukaan komissio voi, niissä rajoissa ja sellaisin ehdoin, jotka neuvosto vahvistaa, hankkia kaikki sellaiset tiedot ja toimittaa kaikki sellaiset tarkastukset, jotka ovat tarpeen komissiolle uskottujen tehtävien hoitamiseksi.

Valvontaa suoritettaisiin jäsenmaihiin kohdistuvilla tarkastuskäynneillä, joita suorittaisivat kutakin tarkastusta varten muiden jäsenmaiden asiantuntijoista koottavat ryhmät. Näiden asiantuntijoiden oikeudet (esim. pääsyoikeudet tai oikeus saada luottamuksellisia tietoja) ja velvollisuudet (esim. salassapitovelvollisuus liikesalaisuuksista) tai yleensä se, millaisella virkavastuulla he toimisivat, on kuitenkin jäänyt ehdotuksessa määrittelemättä. Komission omien virkamiesten osalta ne on määritelty jo Euratom-sopimuksessa. Myöskään tarkastuskäynneistä tarkastettavalle viranomaiselle ja asiantuntijoita lähettävälle jäsenmaille aiheutuvien kustannusten korvaamisesta ei direktiiviehdotukseen sisälly määräyksiä.

Artiklan 1 kappaleessa todetaan näiden tarkastusten tarkoituksiksi korkean ydinturvallisuustason ylläpitäminen jäsenvaltioissa. Sen sijaan ei mitenkään rajata, mihin kaikkiin turvallisuusviranomaisen toiminnan osa-alueisiin ja toimintaan vaikuttaviin tekijöihin tarkastus kohdistuisi tai mitä käytettäisiin arvioinnin mittapuuna. Perustelutekstissään komissio toteaa, että tarkoituksena ei ole mennä paikan päälle todentamaan ydinlaitosten turvallisuustilannetta.

Edelleen 1 kappaleessa edellytetään, että turvallisuusviranomaiset suostuvat näihin tarkastuksiin. Suomen lainsäädännössä ei tällä hetkellä ole tällaista velvollisuutta säädetty sen enempää Säteilyturvakeskukselle kuin muillekaan mahdollisesti kyseeseen tuleville turvallisuusviranomaisina tarkastettaville viranomaisille. Äärimmilleen viety tulkinta voisi kohdistaa tarkastuksen myös valtioneuvoston toimintaan. Muiden kuin komission omien virkamiesten pääsyoikeuksista tai oikeudesta nähdä salassa pidettäviksi säädettyjä asiakirjoja ei Suomen lainsäädännössä ole säännöksiä.

Artiklan 2 kappaleen mukaan jäsenvaltioiden tulee toimittaa komissiolle luettelo asiantuntijoista, joita komissio voi pyytää avustamaan tarkastuksessa. Artikla ei yksilöi, kuinka monta henkilöä listalla tulee vähintään olla eikä sitä, onko osallistuminen pakollista. Mikäli ainakin joitakin asiantuntijoita on pakko ilmoittaa ja osallistuminen on pakollista, on tällainen velvollisuus saatettava koskemaan lähinnä joitakin Säteilyturvallisuuskeskuksen työntekijöitä.

Artiklan 3 kappale antaa jäsenvaltion turvallisuusviranomaiselle oikeuden kieltäytyä ottamasta vastaan jotain asiantuntijaa. Määräys ei aseta kieltäytymiselle mitään rajoituksia. Lisäksi todetaan, että kyseeseen ei tule asiantuntijan osallistuminen oman maansa viranomaisen toiminnan tarkastamiseen.

Komission on 4 kappaleen mukaan ilmoitettava ennen tarkastusta sen kohteena olevalle jäsenvaltiolle tarkastuksen puitteet: kohde, tarkoitus, ajankohta ja tarkastuskäyntiin osallistuvat henkilöt.

Artiklan 5 kappaleesta ilmenee, että kustakin tarkastuskäynnistä laadittaisiin kertomus, joka toimitettaisiin kyseiselle jäsenvaltiolle, jossa lueteltaisiin mahdolliset puutteet. Jäsenvaltion olisi kolmen kuukauden sisällä ilmoitettava, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt puutteiden poistamiseksi. Direktiiviehdotus ei tunne mahdollisuutta, että tarkastettu viranomainen voisi kiistää ilmoitetun puutteen olemassaolon. Suomen lainsäädäntöön olisi lisättävä Säteilyturvakeskukselle velvollisuus menetellä komission tarkastuskertomuksessa esitettyjen puutteiden korjaamiseksi. Tämä merkitsisi selvää poikkeusta Säteilyturvakeskuksen itsenäiseen asemaan ydinturvallisuusviranomaisena.

Artiklan 6 kappaleen mukaan komissio voi pyytää tarkastetulta viranomaiselta lisätietoja tarkastuskertomuksen selventämiseksi tai esittää raportin johdosta huomautuksia.

13 artikla. Kertomukset. Artiklan mukaan jäsenvaltion on toimitettava komissiolle vuosittain kertomus direktiivin määräysten toteuttamisesta sekä ydinlaitosten turvallisuustilanteesta. Näiden kertomusten ja tarkastuskertomusten perusteella komissio puolestaan laatii joka toinen vuosi oman, koko yhteisön kattavan kertomuksensa Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Sisällöllisesti maakohta-

set kertomukset ilmeisesti vastaisivat paljolti sitä raportointia, jota ydinturvallisuutta koskeva yleissopimus jo nyt edellyttää jäsenvaltioilta.

14 artikla. Tässä direktiivissä säädettyjä tiukemmat toimenpiteet. Direktiivi ei monista siihen viittaavista piirteistään huolimatta olisi varsinainen harmonisointidirektiivi, vaan jäsenvaltiot voisivat soveltaa myös direktiivissä määriteltyjä tiukempia toimenpiteitä. Tällaisista toimenpiteistä ja niiden syistä olisi ilmoitettava komissiolle. Direktiivin yleisluonteisuuden vuoksi artiklan merkitys ei ole kovin selvä.

15—17 artiklat. Tavanomaiset loppumääräykset (*Täytäntöönpano. Voimaantulo. Osoitus*) Komission ehdotuksen mukaan direktiivin edellyttämät lainsäädäntötoimet tulisi tehdä ennen ensi vuoden toukokuun alkua.

LIITE. Liite luettelee joukon käytöstäpoistorahastolle asetettavia vähimmäisvaatimuksia. Liitteen 1—3 kohdat koskevat jätehuoltoa varten toiminnanharjoittajilta (ydinlaitosten käyttäjiltä) koottavien varojen määrää ja keräämisaikataulua. Maksut tulee määrätä sellaiseksi, että tarvittavat varat on kerätty kunkin laitoksen lopulliseen sulkemiseen mennessä. Siitä voidaan käyttää diskonttausta, ei ole määräyksiä. Maksujen määräytymisen pohjana on laitoksen arvioitu elinikä ja valittu käytöstäpoistostrategia. Varojen tulee erityisesti kattaa laitoksen purkamisen ja siitä syntyvien sekä radioaktiivisten että ei-radioaktiivisten jätteiden sekä käytetyn ydinpolttoaineen turvallinen huolto käytöstäpoistostrategiassa määritellyssä aikataulussa. Valtion ydinjätehuoltorahastoon ydinenergiain nojalla kerättävien varojen kartuttamisessa sovelletaan ydinvoimalaitoksiin 25 vuoden ensimmäisen käyttövuoden aikana jaksotusta, mikä ei täysin vastaa kytkentää laitoksen elinikään, vaan on sitä lyhyempi. Suomen järjestelmässä vaaditaan puuttuvalle osalle turvaavat vakuudet, jollaisten käytöstä liitteessä ei myöskään ole mainintaa. Vuositain tarkistettava arvio tarvittavissa varoista perustuu kunkin laitoksenhaltijan esittämään ja viranomaisten hyväksymään jätehuoltosuunnitelmaan. Ydinenergiain nojalla ei voida kerätä varoja ei-radioaktiivisten jätteiden huoltoon.

4 kohta koskee kerättyjen varojen hallinnointia. Varoja ei saa käyttää muihin kuin käytöstäpoistostrategian mukaisiin tarkoituksiin. Tämä ei ilmeisesti kuitenkaan tarkoita, etteikö rahasto voisi sijoittaa varoja tuottaviin kohteisiin. Myöskään takaisinlainauksesta ei ole määräyksiä puoleen tai toiseen. Ehdotuksen mukaan rahaston, johon varat kerätään, tulisi olla ns. ulkoinen rahasto eli ydinlaitoksen käyttäjästä erillinen oikeushenkilö. Mikäli tämä ei erityisistä syistä olisi mahdollista, tätä vaatimusta ei kuitenkaan tarvitsisi täyttää edellyttäen, että varojen käytettävissä olo taataan. Komissio ei perustelutekstissäänkään yritä kuvailla, mitä nämä erityiset syyt voisivat olla. Suomessa Valtion ydinjätehuoltorahasto on ulkoinen rahasto. Toisaalta tarkkaan ottaen sen varoja ei käytetä mihinkään tiettyyn tarkoitukseen, vaan ne ovat rahastossa vain ydinjätehuollon vakuutena. Myöskään mitään vaatimusta jätehuollon suorittamisesta juuri rahastoinnin pohjana olevan suunnitelman mukaisesti ei Suomen järjestelmässä ole, vaan rahastointi perustuu toteuttamiskelpoisen suunnitelman kustannusarvioon.

5 kohdan mukaan jo suljettuun ydinlaitokseen voidaan soveltaa muunkinlaista ratkaisua. Suomessa ei tällaisia laitoksia ole, ellei sellaisiksi lueta käytöstä poistettuja Paukka-javaaran ja Askolan koeluonteisia uraani-kaivoksia.

6 kohta koskee toiminnanharjoittajan nykyisin tilinpäätöksessään sisäisesti rahastomien varojen siirtämistä ulkoiseen rahastoon. Tälle annettaisiin kolmen vuoden määräaika.

4. Käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen käsitteilyä koskeva direktiiviehdotus

4.1. Direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö

Myös tähän direktiiviehdotukseen sisältyy kolme käytännössä toisistaan riippumatonta ehdotusta:

- ydinjätehuollon ja muiden radioaktiivisten jätteiden huollon yleiset periaatteet;
- kaikkien radioaktiivisten jätteiden huollon ohjelma toteutusaikatauluineen;
- jätehuollon tutkimuksen lisääminen.

Direktiivi koskisi siten paitsi ydinlaitosten käytöstä syntyvää ydinjätettä myös yhteiskunnan muista toiminnoista, kuten radioaktiivisten aineiden käytöstä lääkinnällisiin tutkimuksiin ja teollisuuden prosessien seurantaan syntyvää radioaktiivista jätettä. Suomessa ydinenergian käytöstä syntyvien jätteiden huoltoa säädellään ydinenergialailla ja muiden radioaktiivisten jätteiden huoltoa säteilylailla.

Direktiivillä komissio haluaisi ensinnäkin ottaa yhteisöläinsäädännön osaksi osan niistä yleisperiaatteista, jotka jo sisältyvät käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon turvallisuutta koskevaan yleissopimukseen (SopS 36/2001, seuraavassa lyhyesti ydinjättesopimus). Ehdotukseen ei sisälly ajatusta näitä periaatteita tarkentavien säädösten tai normien antamisesta, mutta kuten ydinturvapakettin toisen direktiiviehdotuksen osalta on edellä todettu, niitä olisi mahdollista antaa myöhemminkin.

Direktiiviehdotuksen mukaan kunkin jäsenvaltion on tehtävä kansallinen ohjelma radioaktiivisten jätteidensä lopullisesta sijoittamisesta. Ensisijaisesti suunnitelman tulee perustua jätteiden sijoittamiseen syvälle maaperään (geologinen loppusijoitus), mutta muutkin lopullisiksi katsottavat ratkaisut ovat hyväksyttävissä. Yhtenä ratkaisuna tulee kysymykseen myös jätteiden sijoittaminen jonkun toisen valtion tai usean valtion yhteisesti perustamaan loppusijoituslaitokseen.

Ohjelma on rakennettava direktiiviin kirjattavan toteutusaikataulun mukaiseksi. Korkea-aktiivisen ydinjätteen, siis muun muassa käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituspaikan valinnan tulee tapahtua viimeistään vuonna 2008 ja loppusijoituslaitoksen tulee käynnistyä viimeistään vuonna 2018. Nämä vaatimukset ovat lähes kaikille Euroopan maille mahdottomat täyttää. Suomessakin lopullinen päätös loppusijoituspaikasta tehdään rakentamislupakäsittelyn yhteydessä ilmeisesti vasta ensi vuosikymmenen alussa ja laitoksen käynnistymisen arvioidaan sijoittuvan vuoden 2020 paikkeille. Sen sijaan vähä- ja keskiaktiivisen jätteen aikatauluvaatimus käyttöönotosta vuoteen 2013 mennessä on jo Suomessa ja eräissä muissakin maissa käytännössä täyttynyt.

Merkittävä ero Suomen aikataulun ja direk-

tiivin välillä on, että Suomen aikataulu ei sido luvat myöntävää viranomaista eli valtioneuvostoa, kun taas direktiivin aikataulu olisi jäsenvaltioita sitova. Direktiivin mukaan aikataulua voidaan muuttaa, mutta muutokselle täytyy saada sekä komission että jäsenvaltioiden enemmistön tuki. Päätöstä ei siis tehdä turvallisuusnäkökohdista vaan poliittisena päätöksenä.

Komission mukaan direktiivillä tähdätään myös *ydinjätetutkimukseen* suunnattavien varojen lisäämiseen ja tutkimuksen nykyistä parempaan koordinointiin. Direktiiviehdotus ei kuitenkaan sisällä määräyksiä, joilla varojen lisäys varmistettaisiin. Se ei myöskään sisällä varsinaisia määräyksiä siitä, miten koordinointia parannettaisiin. Sen sijaan siinä viitataan eräisiin Euratom-sopimuksen artikloihin, joiden nojalla annetuilla päätöksillä olisi mahdollista myötävaikuttaa esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseen. Näiden joukossa on mm. ydinjätehuollon tutkimukseen keskittyvän, jäsenvaltioiden yhteisyrityksen perustaminen.

4.2. Artiklakohtainen tarkastelu

1 artikla. Tavoite ja soveltamisala. Artiklan ensimmäinen kappale ilmoittaa direktiiville kolme tavoitetta. Näistä ensimmäinen on käytetyn ydinpolttoaineen ja yleensäkin kaiken radioaktiivisen jätteen huollon järjestäminen turvallisesti sekä nyt että tulevaisuudessa. Turvallisuudella tarkoitetaan tässä työntekijöiden, väestön ja ympäristön asianmukaista suojaamista säteilyn haitallisukselta vaikutuksilta. Toiseksi tavoitteeksi ilmoitettu korkean turvallisuustason saavuttaminen toteuttamalla kaikki tarvittavat ehkäisevät toimenpiteet menee paljolti päällekkäin ensimmäisen tavoitteen kanssa. Merkittävää on kuitenkin, että riittävä suojelun taso tulisi saavuttaa koko yhteisössä yhtenäisellä ja tehokkaalla tavalla. Kolmantena tavoitteena on edistää yleisön tiedonsaantia ja osallistumista jätehuoltoa koskevan päätöksenteon avoimuuden varmistamiseksi.

Artiklan toinen kappale määrittelee direktiivin soveltamisalaksi käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon kaikki vaiheet. Suomessa käytetty ydinpolttoaine luetaan ydinjätteeksi, kun taas joissain muis-

sa jäsenvaltioissa näin ei tehdä.

2 artikla. Määritelmät. Suurin osa määritelmistä on peräisin ydinjätösopimuksesta. Jotkut määritelmät poikkeavat ydinturvapakettin toisessa direktiiviehdotuksessa käytetyistä. Soveltamisalaa ei ole määritelmien kautta rajattu vain ydinenergian siviilikäytöstä peräisin oleviin jätteisiin. Myös itse radioaktiivisen jätteen määritelmä on epämääräinen.

3 artikla. Käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoa koskevat yleiset periaatteet. Artiklan viiteen ensimmäiseen kohtaan on poimittu mukaillen eräitä ydinjätösopimuksen huomattavasti lukuisammista määräyksistä. 1 kohta sisältää jäsenvaltioille yleisen velvollisuuden varmistaa käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huolto tarvittavin toimenpitein siten, ettei siitä aiheudu säteilyvaaraa. Ydinenergilain 6 §:ää sovelletaan myös ydinjätteen hallussapitoon, käsittelyyn ja varastointiin ja tämän säännöksen mukaan niistä ei saa aiheutua vahinkoa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle. Säteilylain 13 luku puolestaan kattaa direktiiviluonnoksen 1 kohdan määräyksestä seuraavat velvoitteet muun radioaktiivisen jätteen osalta.

2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että radioaktiivista jätettä syntyy mahdollisimman vähän. Ydinenergiailaissa tai säteilylaissa ei ole suoranaisesti tätä vastaavaa säännöstä, mutta samaan tähtää säteilylain 2 §:ään sisältyvä vaatimus, että toiminnan on oltava siten järjestetty, että siitä aiheutuva terveydelle haitallinen säteilyaltistus pidetään niin alhaisena kuin käytännöllisin toimenpitein on mahdollista. Myös ydinenergiailaissa säädetty lupien myöntämisen edellytys, että toiminnan on oltava yhteiskunnan kokonaisedun mukaista, antaa mahdollisuuden toteuttaa direktiivin vaatimuksen.

3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat lainsäädännölliset, sääntelyyn liittyvät ja hallinnolliset toimenpiteet, joilla varmistetaan käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen turvallinen huolto. Itse asiassa tämä vaatimus seuraa jo 1 kohdasta ja siitä, että kyse on direktiivistä. Ehdotuksen mukainen järjestelmä on Suomessa jo valtaosin luotu ydinenergia- ja sä-

teilylainsäädännöllä. 4 kohdan mukaan jäsenvaltion on perustettava tai nimettävä viranomainen (tai viranomaiset) huolehtimaan 3 kohdan mukaisen järjestelmän täytäntöönpanosta. Jäsenvaltion on myös huolehdittava, että kyseisellä viranomaisella on riittävät valtuudet, pätevyys ja taloudelliset ja henkilöresurssit tehtävästään suoriutuakseen. Suomessa tällainen viranomainen on ensi sijassa Säteilyturvakeskus, mutta myös valtioneuvostolla sekä kauppa- ja teollisuusministeriöllä ja sosiaali- ja terveysministeriöllä on joitakin järjestelmän täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä.

5 kohta menee osittain päällekkäin ydinturvapakettiin sisältyvän toisen direktiiviehdotuksen kanssa, sillä se edellyttää, että jäsenvaltiot varmistavat riittävien rahavarojen olemassaolon käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon toteuttamiseksi ja että tämä rahoitusjärjestelmä toteuttaa "saastuttaja maksaa" -periaatetta. Ydinenergilain 7 luvussa ja säteilylain 19 §:ssä säädetään tällaisista rahoitusjärjestelmistä, joista tosin jälkimmäistä ei ole saatettu asetuksella voimaan. Ydinenergilain järjestelmästäkin on vapautettu vähäiset toiminnot, mihin direktiiviluonnos ei tiukasti sovellettuna näyttäisi antavan mahdollisuutta.

Artiklan 6 kohta koskee tiedottamista käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollosta ja mahdollisuuden antamista yleisölle osallistua sitä koskevaan päätöksentekoon. Tämä ei näyttäisi tuovan mitään uutta voimassa olevaan yhteisölainsäädäntöön, joka koskee toisaalta yleisön oikeutta saada tietoja ympäristöasioista ja toisaalta osallistua ydinjätelaitosten ympäristövaikutusten arviointiin. Suomen hallintomenettelylain (598/1982), lain ympäristövaikutusten arvioinnista (468/1994) sekä ydinenergilainsäädännön periaatepäätösten ja lupapäätösten valmistelun julkisuutta koskevien säännösten voidaan hyvin katsoa täyttävän tämän kohdan vaatimuksen.

4 artikla. Radioaktiivisen jätteen huoltoa koskeva ohjelma. Artiklan 1 kohta sisältää yleisvelvoitteen siitä, että kussakin jäsenvaltiossa on laadittava selkeästi määritelty ohjelma radioaktiivisen jätteen huollolle. Sen tulee periaatteessa kattaa kaikki kyseisen jäsenvaltion lainkäyttövaltaan kuuluva radio-

aktiivinen jäte ja käytetty ydinpolttoaine, mutta tästä on kaksi poikkeusta: käytetty polttoaine, josta on tehty jälleenkäsittelysovimus, sekä sellainen tutkimusreaktorin polttoaine, jonka valtio (käytännössä USA), jossa polttoaine on valmistettu, on sitoutunut ottamaan vastaan. Suomessa ei tällaista kaiken kattavaa ohjelmaa ole, mutta ydinvoimalaitosten osalta on edetty valtioneuvoston vuonna 1983 vahvistaman ydinjätehuollon tutkimus-, selvitys- ja suunnittelutyön tavoitteita koskevan periaatepäätöksen pohjalta. Myös direktiiviehdotuksen edellyttämä ohjelma olisi mahdollista tehdä esimerkiksi juuri valtioneuvoston periaatepäätöksenä, minkä jälkeen kauppa- ja teollisuusministeriö voisi ydinenergialain 28 §:n nojalla annettavilla päätöksillä saattaa sen kutakin ydinlaitoksen haltijaa velvoittavaksi. Muiden radioaktiivisten jätteiden osalta Säteilyturvakeskus voisi antaa vastaavia toiminnanharjoittajakohtaisia määräyksiä ydinenergialain 28 §:n ja säteilylain 54 §:n nojalla.

2 kohdan mukaan ohjelmassa on erityisesti otettava huomioon kaikki näkökohdat, jotka liittyvät pitkän aikavälin huoltoon ja jätteiden loppusijoitukseen. Kullekin huollon vaiheelle on laadittava tarkka aikataulu.

3 kohta edellyttää, että ohjelmien on sisällettävä tietyt eri alakohdissa yksilöidyt jätteiden loppusijoitusta koskevien keskeisten päätösten ajankohdat, ellei loppusijoitukselle ole vaihtoehtoa eikä loppusijoitusvaihtoehto ole vielä käytettävissä. Ehdotus on kirjoitettu ikäänkuin kuhunkin jäsenvaltioon rakennettaisiin vain yksi loppusijoituslaitos kutakin ydinjätetyyppejä varten ja ikäänkuin nyt olisi ratkaistava myös mahdollisten tulevien ydinlaitosten ydinjätehuolto.

Ensiksikin a) alakohdan mukaan lupa loppusijoituslaitoksen tai loppusijoituslaitosten kehittämiseen on myönnettävä viimeistään vuonna 2008. Jos kyseessä on korkea-aktiivisen ja pitkäikäisen (Suomessa käytännössä käytetyn polttoaineen) sijoittaminen syvälle maaperään, luvan ehdoksi voidaan asettaa perusteellisten maanalaisten lisätutkimusten teko, jota varten voidaan myöntää lisäaika. Todettakoon, että valtioneuvoston edellä mainitussa vuoden 1983 periaatepäätöksessä edellytetään, että ydinvoimalaitosten luvanhaltijoiden on varauduttava esittämään

rakentamislupaa varten tarvittavat suunnitelmat vuoden 2010 loppuun mennessä. Vastaavasti Posiva Oy:n hakemuksesta tehty eduskunnan vahvistama periaatepäätös käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitoksen rakentamiseen Eurajoen Olkiluotoon lakkaa olemasta voimassa vuoden 2016 toukokuussa, ellei rakentamislupaa ole siihen mennessä haettu. Ydinvoimalaitosten matala- ja keskiaktiivisten jätteiden sijoittamista varten on Suomessa jo kummallakin nykyisellä laitospaikalla toiminnassa loppusijoituslaitos, joten niiden osalta määräyksellä ei olisi merkitystä. Sen sijaan aktiivisuudeltaan pitkäikäisen purkujätteen ja muualta kuin ydinvoimalaitoksista peräisin olevan radioaktiivisen jätteen loppusijoittamisesta ei kaikilta osin ole tehty luvan myöntämiseen verrattavia päätöksiä. Todennäköisenä voidaan kuitenkin pitää, että nekin sijoitetaan ydinvoimalaitosten toimintaan liittyviin loppusijoituslaitoksiin.

b) alakohda koskee käyttöluvan myöntämistä lyhytikäisten ja keski-aktiivisten jätteiden loppusijoituslaitokselle siinä tapauksessa, että ne on tarkoitus sijoittaa erilleen korkea-aktiivisesta ja pitkäikäisestä jätteestä. Käyttö lupa olisi myönnettävä viimeistään vuonna 2013. Kuten edellä todettiin, Suomessa valtaosalle, mutta ei kaikille tällaisille jätteille on loppusijoittaminen jo käynnissä.

c) alakohdan mukaan pitkäikäisen ja korkea-aktiivisen jätteen loppusijoituslaitoksen käyttö lupa olisi myönnettävä viimeistään vuonna 2018. Aiemmin mainitun valtioneuvoston vuoden 1983 periaatepäätöksen mukaan suunnittelun lähtökohtana on pidettävä, että käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoittaminen voidaan aloittaa noin vuodesta 2020 lähtien.

Artiklan 4 kohdan mukaan edellä selostettuja aikamääriä voi Euroopan unionin neuvosto muuttaa komission ehdotuksesta, mikäli direktiiviehdotuksen 7 artiklan mukaisen määräaikaishavainnoinnin perusteella näyttää, että muuttaminen on tarpeen unionin ydinturvallisuuden parantamisen kannalta. Pelkästään kansallisella päätöksellä määräaikoja ei siis voisi muuttaa.

5 kohdan mukaan ohjelmassa on kiinnitettävä erityistä huomiota 3 artiklassa esitettyihin ydinjätehuollon järjestämistä koskeviin yleisiin määräyksiin. Ohjelman sisältöä sitoo

merkittävästi määräys, jonka mukaan ohjelmassa on otettava huomioon direktiiviehdotuksen liitteessä selostetut loppusijoitusprosessin eri vaiheet. Suomen lainsäädännön ja Suomessa noudatetun käytännön näkökulmasta liite ei kuitenkaan sisällä mitään uutta.

Monen jäsenmaan kannalta merkittävä on tämän kohdan loppuosa, jossa katsotaan, ettei käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituksen vaihtoehtona voi olla varastointi määräämättömäksi ajaksi maan pinnalle tai pinnan lähelle maan alle lukuun ottamatta tapauksia, joissa polttoaine on määrä jälleenkäsitellä.

6 kohdan mukaan ohjelman toteuttamisen ei tarvitse rajoittua vain omassa maassa tapahtuviin vaiheisiin, vaan siihen voidaan sisällyttää eräin edellytyksin myös muissa maissa tapahtuvaa käsittelyä ja myös loppusijoittamista. Kysymykseen tulee sekä toinen unionin jäsenmaa että unionin ulkopuolinen valtio. Edellytyksenä on, etteivät EU:n lainsäädäntö tai kansainväliset sopimukset aseta siirrolle esteitä, että siirrosta on tehty sitovat sopimukset, että siirto tapahtuu maahan, jonka laitokset täyttävät lähtömaan normit ja standardit ja että, siltä osin kun kyse on ydinmateriaaleista, nämä laitokset ovat asianmukaisen, käytännössä IAEA:n toimeenpaneman ydinmateriaalivalvonnan alaisia. Huomattakoon, että direktiiviehdotus ei määrittele, mikä on sitova sopimus, eikä sitäkään, onko kyseessä valtioiden vai yhtiöiden välinen sopimus eli onko siirron edellytyksenä vastaanottavan valtion nimenomainen suostumus.

5 artikla. Tutkimus ja teknologinen kehitys radioaktiivisen jätteen huollon alalla. Artiklan 1 kohdan mukaan edellisen artiklan mukaisessa ohjelmassa on otettava huomioon myös radioaktiivista jätettä koskeva tutkimus ja teknologinen kehittäminen.

2 kohdan mukaan komissio yksilöisi jäsenmailta saamiensa määräaikauskertomusten perusteella sellaisia tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen osa-alueita, joita voitaisiin koordinoita yhteisön tasolla. Komissio ottaisi tällöin huomioon myös sen, mitä yhteisön tutkimuksen ja kehityksen puiteohjelman puitteissa jo tehdään.

3 kohdan mukaan komissio kannustaisi jäsenvaltioita yhteistyöhön yhteistä etua koskevilla tutkimuksen ja kehittämisen aloilla.

Tämä tapahtuisi niillä keinoilla, joista Euratomin perustamissopimuksen toisen osaston I luvussa määrätään. Tällä hetkellä näistä keinoista käytännössä ovat tutkimuksen ja kehityksen puiteohjelmat sekä yhteinen tutkimuskeskus (YTK). Muita I luvussa mainittuja keinoja ovat mm. tutkimusohjelmien rahoituksen edistäminen ja koulutus. Direktiiviehdotus myös viittaa mahdollisuuteen perustaa Euratomin perustamissopimuksen toisen osaston V luvun mukaisia yhteisyrityksiä, joille voitaisiin uskoa erityisiä tehtäviä tutkimuksen ja teknologian kehittämisen aloilla. Koska siitä, missä järjestyksessä yhteisyritys perustetaan, on perustamissopimuksessa nimenomaiset määräykset, jää tämä kohta lähinnä julistukseksi.

6 artikla. Investoinnit. Artiklan mukaan komission suorittaessa Euratom-sopimuksessa ja erityisesti sen toisen osaston IV luvussa "Investoinnit" määritellyjä tehtäviään se ottaa huomioon, miten jäsenvaltiot ovat edistyneet lupien myöntämisessä loppusijoituslaitoksille asetettujen aikarajojen noudattamisessa. Kyseinen perustamissopimuksen luku koskee toisaalta komission velvollisuutta laatia määräajoin katsauksia ydinenergia-alan kehitykseen yhteisössä ja toisaalta yhtiöiden velvollisuutta ilmoittaa komissiolle ydinlaitoshankkeistaan ja keskustella hankkeista komission kanssa. Minkäänlaista komission suostumusta luvun säännökset eivät edellytä. Näin ollen jää epäselväksi, mikä on artiklan oikeudellinen merkitys.

7 artikla. Kertomukset. Jäsenvaltioiden on toimitettava joka kolmas vuosi komissiolle kertomus radioaktiivisten jätteiden huollon tilanteesta sekä edistymisestä direktiivin soveltamisesta. Kertomuksen on sisällettävä myös tiedot kaikista radioaktiivisen jätteen huoltoa koskevista tutkimus- ja kehityshankkeista (aihe, kustannukset, rahoituslähteet, kesto) riippumatta siitä, onko tekijä julkinen tai liikeperiaatteella toimiva yhteisö. Velvollisuus toimittaa nämä tiedot seuraa Euratom-sopimuksen 5 artiklasta, jota kuitenkin ei tiettävästi ole käytännössä ainakaan pitkään aikaan sovellettu. Komissio puolestaan laatii saamistaan tiedoista koko unionin kattavan tilannekatsauksen joka kolmas vuosi. Käytännössä raportointi olisi paljolti päällekkäistä edellä 4.1 kohdassa mainitun yleissopi-

muksen edellyttämän raportoinnin kanssa.

8–10 artiklat. Tavanomaiset loppumääräykset. Komission ehdotuksen mukaan direktiivin edellyttämät lainsäädäntötoimet tulisi tehdä ennen ensi vuoden toukokuun alkua.

LIITE. Radioaktiivisen jätteen loppusijoitus. Liitteessä kuvataan loppusijoitusjärjestelmän kehittämisestä, teknisestä demonstroinnista ja toteuttamisesta koostuvan prosessiin onnistuneen läpiviennin edellytyksiä. Siinä painotetaan prosessin avoimuutta ja vaiheittaista lähestymistapaa. Lopuksi todetaan, että prosessin läpiviennille ei ole mitään optimiaikaa, mutta jäsenvaltioiden on kuitenkin asetettava realistiset ja tarkoin määritellyt tavoitepäivämäärät prosessin jokaiselle vaiheelle.

Liitteen oikeudellinen luonne ei ole kovin kaan selvä, sillä toisaalta 4 artikkelissa asetetaan tarkkoja aikataulutavoitteita ja edellytetään, että kansallisessa ohjelmassa otetaan huomioon liitteessä selostetun prosessin eri vaiheet, mutta liitteessä itsessään korostetaan sen ohjeellista luonnetta ja aikataulun riippuvuutta monista tekijöistä.

5. Toissijaisuusperiaate – lisäarvo

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

Kansainvälinen yhteisö on viimeisten kymmenen vuoden aikana saattanut voimaan edellä mainitut kaksi direktiiviehdotusten alaa sääntelevää yleissopimusta, joihin kumpaankin Suomi on liittynyt sopimuspuoleksi. Ydinturvallisuutta koskevan kansainvälisen

yleissopimuksen (ydinturvasopimus) sopimuspuolina on 53 valtiota, muiden muassa kaikki unionin nykyiset jäsenvaltiot ja tulevasta jäsenvaltioistakin kaikki ne, joilla on ydinvoimalaitoksia. Käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon turvallisuutta koskevan yleissopimuksen (ydinjätesopimus) sopimuspuolina on tällä hetkellä 31 valtiota, myös kaikki ne unionin nykyiset ja Liettuaa lukuun ottamatta myös ne tulevat jäsenvaltiot, joilla on ydinvoimalaitoksia.

Yleissopimukset sisältävät keskeiset ydinturvallisuuden ja radioaktiivisten jätteiden huollon turvallisuuden periaatteet. Sopimusmääräyksiä ne ovat sopimuspuolina olevia valtioita sitovia. Yleissopimukset myös velvoittavat sopimuspuolet raportoimaan muille sopimuspuolille ydinturvallisuuden ja vastaavasti radioaktiivisten jätteiden huollon kansallisesta tilanteesta ja alistamaan nämä raportit kriittiseen tarkasteluun.

Kansainvälistä työtä ydinturvallisuutta ohjaavien standardien ja yhteisten käytäntöjen luomiseksi tapahtuu jo nyt monissa kansainvälisissä järjestöissä. Koska kyse kaikissa näissä tapauksissa on ei-sitovista standardeista, on kullekin ydinvoimaa käyttävälle maalle ollut helppo soveltaa niitä juuri omaan yhteiskunnalliseen järjestelmäänsä ja omiin voimalaitostyyppeihinsä. Järjestöstä tärkein on IAEA ja juuri IAEA:n standardit toimivat käytännössä vertailuaineistona ydinturvasopimuksen ja ydinjätesopimuksen osapuolten suorittamassa muiden osapuolivaltioiden tilanteen tarkastelussa.

Komissio myöntää, että jäsenvaltioiden on jo nykyisinkin noudatettava yleissopimuksien velvoittamina niihin kirjattuja periaatteita. Komission näkemyksen mukaan on kuitenkin riittämätöntä, että kansainväliset standardit eivät ole oikeudellisesti velvoittavia. Tosiasiallisten vaikutusten saamiseksi niiden tulisi olla sitovia ja tähän päästään komission mielestä nopeammin yhteisötason sääntelyllä. Sitovien standardien perusteella voitaisiin jäsenvaltioissa tehdä myös tarkastuksia. Komissio katsoo, että vain yhteisön tasolla toteutetut toimet takaavat laajentuneessa unionissa ydinlaitosten turvallisuuden korkean tason laitosten suunnittelusta aina käytöstäpoistoon asti.

Komissio on kumpaankin direktiiviehdot-

tukseen poiminut joukon, mutta ei kaikkia yleissopimuksiin sisältyviä periaatteita. Komissio ei väitä, että tällä saavutettaisiin mitään lisäarvoa sinänsä, vaan ehdotetut direktiivit toimisivat oikeudellisena kehikkona, jonka puitteissa voitaisiin antaa yhteisön sitovat standardit.

Komissio katsoo, että kun jo voimassa olevat säännöt ja periaatteet siirretään yhteisön tasolle, voidaan maksimoida täytäntöönpanon tehokkuus ja nopeus. Normeina annettavien standardien laatimisessa otettaisiin komission mukaan huomioon IAEA:n ja muun alalla suoritettun standardointityön tulokset. Standardityypistä materiaalia tosin on olemassa lähinnä vain voimalaitoksille, joten esim. käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitoksille standardit olisi luotava tyhjistä. Komissio onkin selvästi aliarvioinut ongelmia, joita kaavaillussa standardointityössä kohdattaisiin. Niinpä on epärealistista odottaa, että standardeja syntyisi vielä pitkään aikaan direktiivien voimaantulosta.

Ilmeistä onkin, että komission suunnitelma yhteisön standardien laatimiseksi tulee jäämään torsioksi. Toisaalta kansalliset viranomaiset kuitenkin pyrkisivät yleissopimusten nojalla edelleen soveltamaan vapaaehtoisen standardointityön tuloksia omassa valvontatyössään. Näin yleissopimukseen jo sisältyvien ydinturvallisuuden yleisten periaatteiden ottamisella osaksi yhteisöläinsäädäntöä saavutettaisiin vain se, että komissio voisi yrittää valvoa periaatteiden noudattamista ja että periaatteiden noudattamisesta voitaisiin jäsenvaltioidenkin kesken kiistellä jopa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa. Samalla nykyinen selvä vastuunjako ydinturvallisuudesta hämärtyisi.

Komission perustelujen mukaan direktiivien toimeenpanon valvonta tapahtuisi paljolti ns. vertaisarviointien perusteella. Toisin sanottuna toisten jäsenvaltioiden viranomaisten edustajista kootut asiantuntijaryhmät tutustuisivat kansallisen ydinturvallisuusviranomaisen toimintaan ja esittäisivät käyntinsä pohjalta ehdotuksia havaitsemiensa puutteiden korjaamiseksi. Kun osaksi käytettäisiin kansallisten turvallisuusviranomaisten asiantuntijoita tarkastuksiin liittyvien tehtävien suorittamiseen, voitaisiin hyötyä heidän kiistattomasta teknisestä asiantuntemuksestaan.

Komission näkemyksen mukaan kansallisten järjestelmien ja yhteisön järjestelmän yhdistelmä takaa laajentuneen unionin ydinlaitosten turvallisuuden korkean tason.

Tällaiset toisaalta voimalaitoksiin, toisaalta viranomaistoimintaan kohdistuvat vertaisarviointit ovat jo pitkään olleet tavanomainen käytäntö ydinenergia-alalla koko maailmassa. Sellaisia järjestävät pyynnöstä sekä IAEA ja NEA että ydinvoimalaitosyhtiöiden oma järjestö WANO. Kuitenkin näissä tapauksissa asiantuntijaryhmän koko on huomattavasti suurempi kuin komission kaavailemat kahden asiantuntijan ryhmät. Komission kaavailemat vertaisarviointit eivät ilmeisesti muuttaisi tosiasiallista ydinturvallisuustilannetta jäsenvaltioissa, mutta tarkastuskäynnin pohjalta syntyvät suositukset olisivat sitovia. Tämä menettely merkitsisi ydinturvallisuuteen kohdistuvan valvontavastuun osalta siirtymistä kansallisen viranomaisen vastuusta koko yhteisön kesken jaettuun vastuuseen.

Direktiiviehdotuksiin sisältyvät raportointivelvollisuudet eivät toisi mitään uutta verrattuna nykyisin vallitsevaan tilanteeseen, jossa jäsenvaltiot tekevät vastaavat raportit yleissopimusten velvoittamina kansainväliselle yhteisölle ja jossa nämä raportit ovat kriittisen tarkastelun kohteena. Komissio voisi tehdä mahdollisen oman raporttinsa Euroopan parlamentille aivan yhtä hyvin näiden yleissopimuksen edellyttämien raporttien pohjalta.

Direktiiviehdotuksissa komissiolle ehdotettujen tehtävien suorittaminen edellyttäisi komission taloudellisten voimavarojen ja henkilöstön kasvattamista ilman, että tämä samaan aikaan mitenkään vähentäisi kansallisten voimavarojen tarvetta ydinturvallisuusvalvonnassa. Itse asiassa kansallisella tasolla tapahtuisi juuri päinvastoin eli resurssien tarve lisääntyisi.

Käytöstäpoistorahastoa koskevia direktiiviehdotuksen kohtia komissio perustelee sillä, että riittävien rahavarojen olemassaolo silloin, kun niitä tarvitaan, on säteilysuojeluyistä turvattava. Tietävästi kaikissa ydinvoimaa käyttävissä nykyisissä jäsenvaltioissa on jo olemassa käytöstäpoistorahastot. Uusiin jäsenvaltioiden osalta tilanne ei ilmeisesti ole kaikkien kohdalla yhtä hyvä. Sitä, että rahastointia koskevat yksityiskohtaiset vaa-

timuksetkin tulisi antaa juuri yhteisötasolla, komissio kuitenkin perustelee lähinnä sisämarkkinoihin liittyvillä syillä. Sisämarkkinoihin liittyvät ongelmat on kuitenkin äskettäisten yhteisössä tehtyjen päätösten mukaan tarkoitus hoitaa kilpailusäännösten perusteella.

Kansallisten ydinjäteohjelmien laatimista koskevaa yhteisötason määräystä komissio perustelee sillä, että erityisesti käytetyn ydinpolttoaineen ja muun korkea-aktiivisen jätteen loppusijoitusta ei ole saatu edistymään kuin muutamassa jäsenvaltioissa. Tämä komissio näkee esteeksi ydinvoiman laajemalle käytölle unionissa.

Komission ehdotukset ydinjätteitä koskevan yhteisötasolla koordinoitavan tutkimuksen lisäämisestä eivät sinällään johda mihinkään, sillä tällainen toiminta edellyttää aina erillistä riippumatonta neuvoston päätöstä. Sama koskee yhteisyritysten perustamista. Harjoitettavan tutkimuksen raportointia koskeva ehdotus taas on haluttaessa toteutettavissa jo suoraan Euratom-sopimuksen nojalla.

6. Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön ja taloudelliset vaikutukset

Suomen lainsäädäntö toteuttaa jo nykyisellään direktiiviehdotusten kansainvälisiin yleissopimuksiin perustuvien artiklojen lainsäädännöllä asettamat vaatimukset. Sen sijaan kansainvälisiä tarkastuksia ja käytöstäpoistorahastoja koskevilta osiltaan komission ehdotus edellyttäisi muutoksia ydinenergi lakiin ja säteilylakiin. Sen varmistaminen, että radioaktiivisten jätteiden huoltoa koskeva suunnitelma toteutettaisiin direktiivin mukaisia määräaikoja noudattaen, edellyttäisi syvälleikäviä muutoksia mainittuihin lakeihin. Jos kuitenkin voidaan katsoa, että ohjelma on ensisijaisesti poliittinen tahdonilmaisu, ohjelman toteuttaminen on periaatteessa mahdollista jo nykyllä lainsäädännöllä nojalla.

Useimpien direktiiviehdotuksien artiklojen voimaansaattaminen ei aiheuttaisi välittömiä taloudellisia vaikutuksia ydinenergiaa tai radioaktiivisia aineita käyttäville toiminnanharjoittajille Suomessa. Poikkeuksena olisi käytöstäpoistorahastojen ulottaminen koskemaan myös ei-aktiivisia jätteitä. Kustannuksia di-

rektiiviehdotusten toteuttamisesta aiheutuisi ensisijaisesti Suomen ydinturvallisuusviranomaisille tänne kohdistuvista tarkastuskäynteistä, ulkomaisiin tarkastuskäynteihin osallistumisesta, raportoinnista sekä myös lisääntyvästä standardointityöhön osallistumisesta. Kustannusten suuruus määräytyisi lähinnä komission tarkastustoiminnan ja standardointityön intensiteetistä.

7. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kanta komission ydinturvadirektiiviehdotuksiin on seuraava:

1) Suomi pitää ydinturvapaketin keskeistä tavoitetta eli ydinturvallisuuden korkean tason ylläpitämistä unionissa erittäin tärkeänä. Suomi myös katsoo, että tämän tavoitteen saavuttamiseen ovat jo oleellisesti myötävaikuttaneet kansainväliset yleissopimukset, jotka koskevat yhtäältä ydinturvallisuutta ja toisaalta käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisten jätteiden huoltoa. Näiden yleissopimusten osapuolia ovat kaikki ne unionin jäsenvaltiot ja kaikki ne tulevat uudet jäsenvaltiot, jotka käyttävät ydinenergiaa sähköntuotantoon (lukuunottamatta Liettuaa, joka ei ole ydinjätösopimuksen osapuoli). Tämän vuoksi Suomi katsoo, että ydinlaitosten ja ydinjätehuollon turvallisuuden kehittämisen yhteisötasolla on perustuttava jäsenvaltioiden vapaaehtoiseen yhteistyöhön ainakin siihen asti kunnes on kehitetty kansainvälisiin esikuviin nojaava riittävän, mutta ei liian yksityiskohtainen yhteisönormisto. Tässä vaiheessa Suomen ensisijainen tavoite neuvotte luissa onkin sitovan yhteisölainsäädännön sijaan sopia ei-sitoviin yhteisötason instrumentteihin perustuvasta jäsenvaltioiden ja komission järjestäytyneestä yhteistyöstä tällaisen normiston kehittämiseksi.

2) Suomi myös katsoo, että Euratom-sopimuksen 31 ja 32 artiklat eivät yksinään olisi riittävä oikeuspohja kaikkiin direktiiviehdotuksissa esitettyihin yhteisötason järjestelyihin. Erityisesti käytöstäpoistorahastoa ja mahdollisesti myös ydinjätehuollon ohjelmaa koskevien määräysten osalta oikeuserustaa tulisi Suomen näkemyksen mukaan täydentää 203 artiklalla, mikäli näitä säännöksiä ei poisteta. Lisäksi ehdotetun oikeuserustan soveltuminen myös ympäristön ja

omaisuuden suojelemiseen säteilyltä olisi selvitettävä direktiiviehdotusten käsittelyn aikana.

3) Toteutuessaan direktiivit johtaisivat merkittävään ydinturvallisuutta koskevan toimivallan siirtämiseen yhteisölle. Direktiiviehdotukset edellyttäisivät samalla komission resurssien lisäämistä hoitamaan niissä kaavailtuja tehtäviä vapauttamatta kuitenkaan vastaavaa määrää kansallisia resursseja. Suomi katsoo, että ydinturvallisuutta koskevan toimivallan tulee jatkossakin säilyä kansallisilla viranomaisilla.

4) Mikäli Suomen ensisijainen tavoite esitovista instrumenteista ei toteudu, Suomi pyrkii neuvotteluissa seuraaviin muutoksiin direktiivien osalta:

a) Ehdotukseen sisältyvä vaatimus kansallisen ydinjätehuolto-ohjelman laatimisesta on sinänsä kannatettava. Suomi kuitenkin katsoo, ettei ydinlaitoshankkeen toteuttamiskataulun noudattamista tule asettaa ydinturvallisuusnäkökohtien edelle. Direktiivi ehdotuksen mukainen aikataulu käytetyn ydinpolttoaineen/korkea-aktiivisen ydinjätteen loppusijoitukselle (rakentamislupa 2008, käyttö lupa 2018) on kireämpi kuin Suomessa suuren yksimielisyyden vallitessa toteutettava Posiva Oy:n hankkeen aikataulu. Suomi pitää tärkeänä, ettei direktiivillä voitaisi puuttua sellaisiin loppusijoitushankkeisiin, jotka ovat jäsenmaissa jo edenneet pitkälle ja joissa on kansallisesti sovittu tietyistä aikatauluista. Suomi katsoo, että kansallisilla viranomaisilla tulee turvallisuussyistä myös olla mahdollisuus muuttaa hankkeelle asetettua aikataulua ilman yhteisötason päätöstä.

b) Direktiiviehdotuksen saatemuistiossa komissio ilmoittaa pitävänsä usean valtion yhteisten radioaktiivisten jätteiden loppusijoituspaikkojen perustamista tavoiteltavana. Suomi pitää välttämättömänä, että direktiiviehdotus muotoillaan sellaiseksi, että siitä käy ilmi, että tällainen yhteistyö voi perustua yksinomaan vapaaehtoisuuteen ja että ydinjätteen tuonti edellyttää aina asianomaisen valtion suostumusta.

c) Vaikka direktiiviehdotusten varsinaista ydinturvallisuutta ja ydinjätehuoltoa koskevat määräykset ovat yleisesti hyväksytyjä eivätkä sen tähden ole periaatteellisesti sisällöltään ongelmallisia, ne ovat tulkinnallisesti erittäin avoimia. Ehdotuksista ei käy ilmi, miten näitä määräyksiä tulkitsevat säädökset mahdollisesti annettaisiin, mikä jättää tulkinat lähinnä komission ja tuomioistuimen tehtäväksi. Tätä ei voida pitää syvällistä teknistä asiantuntemusta edellyttävän ydinturvallisuusvalvonnan kannalta hyväksyttävänä. Jäsenvaltioiden viranomaiset olisi saatava kytettyä mukaan esim. komiteamenettelyn kautta määräysten tulkintaan.

d) Ehdotettu kansallisten ydinturvallisuusviranomaisten ulkopuolinen arviointijärjestelmä johtaisi vastuun ydinturvallisuudesta siirtymiseen ainakin osittain komissiolle. Vaikka järjestelmä osittain perustuisikin jäsenmaiden asiantuntijoiden käyttöön, päätösvalta olisi kuitenkin komissiolla. Järjestelmä ei mahdollistaisi komission esittämien muutוסvaatimusten kyseenalaistamista. Suomi katsoo, että tällaisen järjestelmän tehtävänä voisi olla enintään suositusluonteisten parannusehdotusten esittäminen.

e) Suomessa toteutettu ydinjätehuollon rahastointijärjestelmä toteuttaa ne tavoitteet, jotka ehdotetulle käytöstäpoistorahastolle on komission mukaan asetettu. Ehdotuksen yleispiirteisyydestä johtuen direktiivin tulkinassa omaksuttava käytäntö saattaisi kuitenkin merkitä eräitä syvälle Suomen järjestelyn perusteisiin meneviä muutoksia, jotka eivät millään tavoin parantaisi järjestelyn toimivuutta tai luotettavuutta. Avoimiksi jäävät mm. maksun määräytymistapa ja sijoitustoiminnalle asetettavat rajoitukset. Lisäksi rahastoinnin piiriin ehdotetaan otettavaksi myös ns. tavanomaiset jätteet, joiden osalta sääntely menee selvästi Euratom-sopimuksen ulkopuolelle. Suomi katsoo, että järjestelmän sääntelyn pitäisi rajoittua vain tasolle, joka on välttämätön ydinjätehuollon turvaamiseksi.