

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 3.11.2010
SEK(2010) 1290 lopullinen

KOMMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

tarkistettuun ehdotukseen NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI (Euratom)

käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollosta

KOM(2010) 618
SEK(2010) 1289

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

tarkistettuun ehdotukseen NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI (Euratom)

käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollosta

1. JOHDANTO

Tämä vaikutusten arviointi liittyy tarkistettuun ehdotukseen käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoa koskevaksi lainsäädännöksi. Ehdotuksen antaminen sisältyy komission vuoden 2010 työohjelmaan. Siviilialan ydintoiminnoista Euroopan unionissa syntyvään käytettyyn polttoaineeseen ja radioaktiiviseen jätteeseen sovelletaan Euratomin perustamissopimusta.

Komissio ehdotti vuonna 2003 käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoa koskevaa neuvoston direktiiviä (Euratom) ja antoi vuonna 2004 muutetun ehdotuksen neuvostolle. Pitkällisten neuvottelujen jälkeen neuvosto pyysi ydinturvallisuudesta sekä käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen turvallisesta huollosta kesäkuussa 2004 antamissaan päätelmissä sidosryhmien 'laajaa kuulemista' ennen kuin asiasta annettaisiin lainsäädäntöä Euratomin perustamissopimuksen nojalla.

Neuvoston pyynnön mukaisesti komissio kuuli laajasti sidosryhmiä erilaisten EU:n laajuisten aloitteiden kautta. Komissio kuuli hallituksia, kansallisia sääntelyelimiä, radioaktiivisen jätteen huollosta vastaavia organisaatioita, radioaktiivisen jätteen tuottajia ja muita jäsenvaltioiden tahoja. Myös muita EU:n toimielimiä, kansalaisjärjestöjä ja muita osapuolia kuultiin. Huomioon otettiin myös ydinturvallisuusalan eurooppalaisten sääntelijöiden ryhmän (ENSREG) yksityiskohtainen lausunto. Tämä oli erityisen tärkeää, koska ENSREGillä on asiassa erityistä asiantuntemusta. Siinä ovat edustettuina ydinlaitosten sekä käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon turvallisuudesta vastaavat kansalliset valvontaviranomaiset kaikista jäsenvaltioista riippumatta siitä, onko niillä ydinvoimaohjelmaa. Erityistä huomiota kiinnitettiin myös asian yhteiskunnalliseen ulottuvuuteen järjestämällä erilaisia julkisia kuulemisia, kuten asiaa koskevat Eurobarometri-kyselyt ja avoin julkinen kuuleminen. Radioaktiivinen jäte on yksi EU:n kansalaisten suurimmista huolenaiheista. Suuri enemmistö kannattaa EU-lainsäädännön antamista.

2. ONGELMAN MÄÄRITTELY

Kaikki jäsenvaltiot tuottavat radioaktiivista jätettä. Radioaktiivista jätettä ja käytettyä ydinpolttoainetta syntyy monista hyödyllisistä toiminnoista, kuten ydinennergian tuotannosta ja erilaisista radioisotooppeja käyttävistä sovelluksista lääketieteessä, teollisuudessa, maataloudessa ja tutkimuksessa. Yli puolella jäsenvaltioista on toiminnassa olevia

ydinvoimalaitoksia. Ydinreaktoreita ollaan rakentamassa ja poistamassa käytöstä, ja lisäksi uusien reaktorien rakentamista suunnitellaan. Radioaktiivisen jätteen, mukaan lukien jätteeksi katsottu käytetty ydinpolttoaine, leviäminen on estettävä ja se on eristettävä ihmisistä ja elinympäristöstä hyvin pitkäksi ajaksi.

Riippumatta siitä, mikä on ydinvoiman ja muiden kuin sähköntuotantoon liittyvien ydinsovellusten tulevaisuus, kaikkien nykyisten ja tulevien radioaktiivisten jätteiden huollon viimeisenä vaiheena on oltava loppusijoitus asianmukaisissa laitoksissa, jotta voidaan varmistaa sekä turvallisuus että kestävyys. Tätä velvoitetta ei voi jättää tuleville sukupolville. On olemassa maailmanlaajuinen tekninen yksimielisyys siitä, että käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen varastointi, myös pitkäaikainen varastointi, on ainoastaan väliaikainen ratkaisu, joka vaatii jatkuvaa aktiivista valvontaa. Se ei ole vaihtoehto loppusijoitukselle ja siihen luonnostaan liittyville passiivisille turvallisuusominaisuuksille.

EU:n, Kansainvälisen atomienergiajärjestön (IAEA) ja OECD:n ydinenergiajärjestön yksimielisyydestä ja edistymisestä huolimatta keskeisten päätösten tekemistä käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon viimeisestä vaiheesta on yhä siirretty monissa tapauksissa. Monissa maissa tämä 'odota ja katso' -politiikka on keskeinen ongelma. Tilanteen laukaisemiseksi tarvitaan poliittista sitoutumista, väestötiedotusta ja väestön osallistumista päätöksentekoon sekä riittäviä tieteellisiä, teknisiä ja taloudellisia voimavaroja.

3. TOISSIJAISUUSKYSYMYSTEN ANALYYSI

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

Voimassa oleva EU-lainsäädäntö ei kata kaikkia käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen pitkän aikavälin huoltoon liittyviä toimintoja ja laitoksia. Tämä koskee sekä kansallisten toimintapolitiikkojen ja niiden toteuttamisen kaltaisia näkökohtia että väestötiedotusta ja väestön osallistumista päätöksentekoprosessiin. Voimassa olevat EU-tason säädökset eivät siis ole riittävän kattavia.

Sen jälkeen kun ydinlaitosten ydinturvallisuutta koskevan yhteisön kehyksen perustamisesta annettiin direktiivi 2009/71/Euratom kaikkien 27 EU-jäsenvaltion ja Euroopan parlamentin tuella, loogisesti seuraava askel on sekundaarisen EU-lainsäädännön antaminen käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollosta.

IAEA:n yhteistyössä muiden organisaatioiden kanssa kehittämät ja hyväksymät turvallisuusnormit eivät ole oikeudellisesti sitovia ja niiden sisällyttäminen kansalliseen lainsäädäntöön on vapaaehtoista. IAEA:n johdolla tehty käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon turvallisuutta koskeva yleissopimus on merkittävin kansainvälinen sopimus tällä alalla. Kaikki EU:n jäsenvaltiot (Maltaa lukuun ottamatta) ja Euroopan atomienergiayhteisö ovat yleissopimuksen osapuolia. Yleissopimuksen määräysten noudattamatta jättämisestä ei ole kuitenkaan määrätty mitään seuraamuksia. Tämä merkitsee sitä, että IAEA:n normeissa ja yleissopimuksessa vahvistetut kansainvälisesti hyväksytyt periaatteet ja vaatimukset eivät takaa yhdenmukaista lähestymistapaa EU:n tasolla, koska niiden täytäntöönpanoa ei voida valvoa.

Käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huolto on siis nykyisin jäsenvaltioiden vastuulla. Käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen vastuullisen huollon varmistamiseksi useimpien jäsenvaltioiden kansallisia toimia on edelleen tehostettava.

4. EU:N TOIMIEN TAVOITTEET

Yleisenä poliittisena tavoitteena on luoda EU:n oikeudellinen kehys käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollolle olennaisena osana ydinenergian turvallista ja kestävästä käyttöä sähköntuotannossa ja ionisoivan säteilyn turvallista ja kestävästä käyttöä lääketieteessä, teollisuudessa, maataloudessa, tutkimuksessa ja koulutuksessa. Yleisen poliittisen tavoitteen saavuttamiseen liittyvät seuraavat erityistavoitteet:

- varmistetaan, että työntekijöitä ja väestöä suojellaan ionisoivan säteilyn aiheuttamilta vaaroilta nyt ja tulevaisuudessa ja myös kansallisten rajojen ulkopuolella;
- sovelletaan mahdollisimman tiukkoja turvallisuusnormeja radioaktiivisen jätteen ja käytetyn ydinpolttoaineen huoltoon;
- vältetään kohtuuttomien rasitteiden jättämistä tuleville sukupolville;
- saavutetaan jatkuva poliittinen sitoutuminen käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoon pitkällä aikavälillä;
- varmistetaan poliittisten päätösten muuttaminen selkeiksi säännöksiksi radioaktiivisen jätteen ja käytetyn ydinpolttoaineen huollon kaikkien vaiheiden toteuttamiseksi aina jätteen syntymisestä sen loppusijoitukseen;
- varmistetaan huoltojärjestelmän jatkuva parantaminen vaiheittaisen päätöksenteon ja yhteiskunnallisen hyväksynnän pohjalta;
- varmistetaan aiheuttajaperiaatteen mukaisesti riittävät ja läpinäkyvästi hallinnoidut taloudelliset resurssit, jotka ovat käytettävissä aina tarvittaessa.

5. TOIMINTAVAIHTOEHDOT

Kolmea toimintavaihtoehtoa analysoitiin yksityiskohtaisesti.

Vaihtoehdossa 0 nykyinen tilanne säilytetään muuttumattomana (ei uusia toimia).

Vaihtoehdossa 1 vahvistetaan EU:n tasolla Kansainvälisen atomienergiajärjestön turvallisuusnormeissa ja yleissopimuksessa vahvistettuja käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoa koskevia kansainvälisesti hyväksytyjä periaatteita ja vaatimuksia tekemällä niistä oikeudellisesti sitovia ja täytäntöönpanokelpoisia EU:ssa.

Tässä vaihtoehdossa otettaisiin käyttöön

- yhteisön kehys käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoa EU:ssa ohjaaville yleisille periaatteille;
- käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoa koskevat kansalliset kehykset, joissa jaetaan vastuut ja huolehditaan koordinoinnista asianomaisten valtion elinten kesken pitkällä aikavälillä.

Vaihtoehdossa 2 mennään vaihtoehtoa 1 pidemmälle vahvistamalla lisäksi erityisvaatimukset käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoa jäsenvaltioissa koskeville kansallisille ohjelmille.

Nämä vaatimukset liittyvät käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoa koskevien kansallisten ohjelmien laajuuteen, sisältöön ja uudelleentarkasteluun.

6. VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Vaihtoehto 0 vaatisi ajan mittaan aina suurempia ponnisteluja turvallisuuden varmistamiseksi ja tietämyksen säilyttämiseksi. Lisäksi siihen sisältyisi muun muassa poliittisiin sitoumuksiin, rahoitukseen, tietämyksen häviämiseen ja yhteiskunnallisiin konflikteihin liittyviä epävarmuustekijöitä ja riskejä, jotka voivat johtaa häiriöihin pitkäaikaisten varastointilaitosten toiminnassa ja loppusijoituksen toteutuksessa. Vaihtoehtoon 0 liittyy siis mahdollisesti ajan mittaan kielteisiä taloudellisia, yhteiskunnallisia ja ympäristövaikutuksia, kuten kohtuuttomien rasitteiden jättäminen tuleville sukupolville ja sähkömarkkinoiden kilpailun mahdollinen vääristyminen.

Vaihtoehto 1 edistäisi käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon yhdenmukaisen ja korkean turvallisuustason saavuttamista EU:ssa lyhyellä aikavälillä. Sillä olisi siis myönteisiä taloudellisia, yhteiskunnallisia ja ympäristövaikutuksia, mutta vaikutukset olisivat kuitenkin varmoja vain lyhyellä aikavälillä. Vaihtoehto ei takaisi myönteisiä vaikutuksia pitkällä aikavälillä, koska ne riippuisivat siitä, että jäsenvaltiot suunnittelevat ja toteuttavat hyvissä ajoin radioaktiivisen jätteen ja jätteenä pidetyn käytetyn polttoaineen loppusijoituksen.

Vaihtoehdolla 2 EU:ssa saavutettaisiin käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon yhdenmukainen ja korkea turvallisuustaso pitkällä aikavälillä ilman, että tuleville sukupolville jäisi kohtuuttomia rasitteita tai että vaarannettaisiin tulevien sukupolvien kyky täyttää omat tarpeensa. Vain tällä vaihtoehdolla on myönteisiä taloudellisia, yhteiskunnallisia ja ympäristövaikutuksia pitkällä aikavälillä.

7. VAIHTOEHTOJEN VERTAILU

Vaihtoehto 0 ei parantaisi tilannetta 'odota ja katso' -politiikkojen osalta. Kaikki jäsenvaltiot, EU:n toimielimet, keskeiset sidosryhmät ja suuri yleisö ovat yhtä mieltä siitä, että toimimattomuus ei ole käypä vaihtoehto.

Vaihtoehto 1 edistäisi käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon parantamista EU:n tasolla lyhyemmällä aikavälillä, koska se tekisi käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoa koskevista kansainvälisesti hyväksytyistä periaatteista ja vaatimuksista oikeudellisesti sitovia ja täytäntöönpanokelpoisia EU:ssa. Pidemmällä aikavälillä tämä vaihtoehto ei kuitenkaan poista sitä vaaraa, että päätöksentekoprosessi lykkääntyy ja pitkäaikainen välivarastointi jatkuu perusteettomasti. Tämä vaihtoehto ei siis takaa käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon turvallisuutta pitkällä aikavälillä.

Ainoastaan vaihtoehto 2 takaisi turvallisuuden pitkällä aikavälillä, lisäisi päätöksentekoprosessin avoimuutta ja parantaisi siten käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon kestävyyttä. Tällä vaihtoehdolla on sidosryhmien ja suuren yleisön vankka tuki, ja se vastaa täysin neuvoston ja Euroopan parlamentin kantoja.

Edellä mainitut näkökohdat huomioon ottaen vaihtoehto 2 vaikuttaa parhaalta, koska se takaisi yleisen poliittisen tavoitteen saavuttamisen. Sillä voidaan myös tehokkaimmin välttää kilpailun vääristymistä.

8. SEURANTA JA ARVIOINTI

Poliittisen tavoitteen saavuttamista arvioidaan seuraavilla indikaattoreilla:

- käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon kansallista kehystä, jossa jaetaan vastuut ja huolehditaan koordinoinnista asianomaisten valtion elinten kesken pitkällä aikavälillä, koskevien vaatimusten toteuttamisaste, ja
- käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoa koskevien kansallisten ohjelmien laajuutta, sisältöä ja uudelleentarkastelua koskevien vaatimusten toteuttamisaste.

Jäsenvaltiot raportoivat komissiolle näiden vaatimusten toteuttamisesta yleissopimuksen uudelleentarkastelu- ja raportointijaksojen mukaisesti. Komissio antaa jäsenvaltioiden kertomusten perusteella edistymiskertomuksen neuvostolle ja Euroopan parlamentille.

Jäsenvaltiot teettävät kansallisista kehyksistään ja ohjelmistaan kansainvälisen vertaisarvioinnin, jotta ne voivat jatkuvasti parantaa käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoa. Vertaisarviointien tulokset ilmoitetaan jäsenvaltioille ja komissiolle.