

Bryssel 8.3.2013
COM(2013) 121 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**ydinlaitosten käytöstäpoistoon sekä käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen
huoltoon tarkoitettujen varojen käytöstä**

{SWD(2013) 59 final}

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**ydinlaitosten käytöstäpoistoon sekä käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen
huoltoon tarkoitettujen varojen käytöstä**

SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO	4
1.1.	TAUSTAA	4
1.2.	MENETELMÄT	4
2.	NYKYINEN RAHOITUSKÄYTÄNTÖ JA KOMISSION SUOSITUS	6
2.1.	YDINLAITOSTEN KÄYTÖSTÄPOISTO	6
2.1.1.	Ydinlaitosten käytöstäpoisto ja ydinjätehuolto	6
2.1.2.	Aiheuttajaperiaate	6
2.1.3.	Varojen kattavuus (ml. ydinjätehuolto).....	6
2.2.	INSTITUUTIOIHIN JA MENETTELYIHIN LIITTYVÄT NÄKÖKOHDAT	7
2.2.1.	Euratomin perustamissopimuksen 41 artikla: ehdotus käytöstäpoistoa koskevasta rahoitusjärjestelmästä.....	7
2.2.2.	Kansallinen elin.....	7
2.3.	KÄYTÖSTÄPOISTORAHASTOT	8
2.3.1.	Varojen riittävyys ja alkuperä	8
2.3.2.	Rahastotyyppi, varojen käytön valvonta sekä arviointi	8
2.3.3.	Uudet ydinlaitokset	9
2.4.	KÄYTÖSTÄPOISTOKUSTANNUSTEN ARVIOINTI	9
2.4.1.	Erilliset laskelmat teknisen käytöstäpoiston ja jätehuollon kustannuksista	9
2.4.2.	Kustannuslaskelmat ja riittävyys	10
2.4.3.	Laitoskohtaiset kustannusarviot	10
2.5.	KÄYTÖSTÄPOISTORAHASTOJEN KÄYTTÖ	10
2.5.1.	Käyttö aiottuun tarkoitukseen sekä avoimuus.....	10
2.5.2.	Turvallinen riskiprofiili.....	10
2.5.3.	Rahaston tappiollinen hallinnointi	11
2.5.4.	Muut kuin kaupalliset ydinlaitokset	11
3.	PÄÄTELMÄT JA NÄKYMÄT.....	12

1. JOHDANTO

1.1. TAUSTAA

Komissio esitteli lokakuussa 2004 Euroopan parlamentille ensimmäisen kertomuksensa ydinvoimaloiden käytöstäpoistoon tarkoitettujen varojen käytöstä¹. Vuoden 2004 kertomus otettiin yleisesti hyvin vastaan, ja se sai myös Euroopan parlamentin laatimaan asiasta oman valiokunta-aloitteisen mietintönsä². Mietinnössä todettiin, että käytöstäpoisto on monitahoinen kysymys ja että yksittäisten jäsenvaltioiden rahoitusmekanismien ymmärtäminen vaatii perusteellisempaa pohdintaa.

Kuultuaan laajalti jäsenvaltioiden asiantuntijoita ja hyödynnettyään aihetta koskevaa tutkimustietoaan komissio antoi vuonna 2006 suosituksen³ käytöstäpoistoon tarkoitettujen varojen hallinnoinnista. Joulukuussa 2007 komissio antoi toisen kertomuksensa⁴ Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Kertomuksessa verrattiin EU:n ydinvoima-alan toimijoiden ja jäsenvaltioiden rahoituskäytänteitä komission suosituksessa esitettyihin kriteereihin.

Toisessa kertomuksessa todettiin muun muassa, että jäsenvaltioilta olisi saatava tarkempia ja jäsennellympiä tietoja. Menettelyn päätteeksi laadittiin suuntaviivat ja kyselylomake, jotka muodostavat perustan tälle kertomukselle, kuten seuraavassa luvussa kuvataan.

Tässä kertomuksessa ei vielä analysoida yhteisön kehyksen perustamisesta käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen vastuullista ja turvallista huoltoa varten 19 päivänä heinäkuuta 2011 annetun neuvoston direktiivin 2011/70/Euratom⁵ vaikutuksia. Aiempien kertomusten tavoin tämäkin kertomus perustuu jäsenvaltioiden ja komission jatkuvaan työhön suosituksen täytäntöönpanemiseksi. Yhteistyötä tehdään erityisesti käytöstäpoiston rahoitusta käsittelevässä työryhmässä. Kertomuksessa pyritään antamaan kattava kokonaiskuva jäsenvaltioiden tilanteesta ja tarkastellaan erityisesti sitä, miten kansallisten käytöstäpoiston ja jätehuollon rahoitusjärjestelmien mukauttaminen komission suositukseen etenee.

1.2. MENETELMÄT

Komissio perusti vuonna 2004 käytöstäpoiston rahoitusta käsittelevän väliaikaisen työryhmän. Työryhmä perustettiin virallisesti vuonna 2006 annetulla suosituksella avustamaan Euroopan komissiota

- auttamalla lisäämään ydinvoimaloiden käytöstäpoistoon liittyvien menettelytapojen ja strategioiden sekä niihin liittyvien tehtävien ja toimien tuntemusta;
- tarjoamalla ajan tasalla olevaa tietoa käytöstäpoistoon liittyvien kulujen arvioinnista ja varojen hallinnoinnista;
- tutkimalla tapoja, joilla yhteistyötä voidaan syventää ja toimintatapoja yhtenäistää koko Euroopan tasolla.

Työryhmä on EU:ssa ainoa elin, jossa jäsenvaltiot ja komissio yhdessä pohtivat ja käsittelevät ydinlaitosten käytöstäpoiston rahoittamiseen liittyviä kysymyksiä. Sen vuoksi Euroopan ydinturvallisuusalan sääntelyviranomaisten ryhmä (ENSREG) tai Euroopan ydinenergiafoorumi eivät ole perustaneet alaryhmiä käsittelemään yksinomaan käytöstäpoiston rahoittamiseen liittyviä kysymyksiä.

¹ Ydinvoimaloiden käytöstäpoistoon tarkoitettujen varojen käyttöä koskeva kertomus, KOM(2004) 719 lopullinen, 26.10.2004.

² Euroopan parlamentin päätöslauselma ydinvoimaloiden käytöstäpoistoon tarkoitettujen varojen käytöstä (2005/2027(INI)), P6_TA-PROV(2005)0432.

³ EUVL L 330, 28.11.2006.

⁴ KOM(2007) 794 lopullinen, 12.12.2007,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0794:FIN:FI:PDF>.

⁵ EUVL L 199, 2.8.2011, s. 48, jäljempänä 'ydinjätedirektiivi'.

Toisen kertomuksen päätelmissä korostettiin etuja, joita saadaan yhtenäistämällä käytöstäpoiston rahoitusmenetelmiä EU:ssa, ottaen huomioon jäsenvaltioiden strategioiden erot.

Käytöstäpoiston rahoitusta käsittelevän työryhmän kansalliset asiantuntijat ovat yhdessä komission kanssa laatineet suuntaviivat, joissa käsitellään yksityiskohtaisesti käytöstäpoiston rahoittamiseen liittyviä näkökohtia. Tarkoituksena oli päästä yhteisymmärrykseen komission vuonna 2006 antamasta suosituksesta³, joka koskee käytöstäpoiston rahoittamista. Työryhmä ja komissio laativat näiden suuntaviivojen pohjalta kyselylomakkeen jäsenvaltioita varten.

Kyselylomake lähetettiin kaikille jäsenvaltioille syyskuussa 2010, ja useimmat jäsenvaltiot palauttivat täytetyt lomakkeet vuoden 2011 alkupuolella. Jäsenvaltioiden vastauksia käsiteltiin ensimmäisen kerran työryhmän kokouksessa 16. maaliskuuta 2011. Vastauksia kerättiin pitkin vuotta 2011. Eräitä jäsenvaltioita pyydettiin lisäksi selventämään tai täydentämään tietoja, joita pidettiin epäselvinä tai puutteellisina.

Käytöstäpoiston rahoitusta käsittelevän työryhmän kokouksessa 12. maaliskuuta 2012 keskusteltiin yksityiskohtaisesti komission yksiköiden valmisteluasiakirjan ensimmäisestä luonnoksesta. Useimmat kokoukseen osallistuneista jäsenvaltioista esittivät luonnokseen päivityksiä, korjauksia ja lisäyksiä, jotka koskivat erityisesti jäsenvaltioissa voimassa olevia käytöstäpoiston rahoitusjärjestelmiä käsittelevää lukua.

Seuraavassa jaksossa verrataan vuoden 2006 suosituksesta ja suuntaviivoista otettuja kohtia siihen, miten käytöstäpoiston rahoitus on järjestetty jäsenvaltioissa, kyselylomakkeeseen annettujen vastausten ja myöhemmin saatujen tietojen perusteella. Numeroidut kohdat seuraavat vuoden 2006 suosituksen rakennetta, ja niissä esitetään tiivistetysti jäsenvaltioilta saadut tiedot suosituksen keskeisistä määräyksistä.

2. NYKYINEN RAHOITUSKÄYTÄNTÖ JA KOMISSION SUOSITUS

2.1. YDINLAITOSTEN KÄYTÖSTÄPOISTO

2.1.1. Ydinlaitosten käytöstäpoisto ja ydinjätehuolto

Kaikki jäsenvaltiot hyväksyvät periaatteen, jonka mukaan ydinlaitokset olisi poistettava käytöstä sen jälkeen, kun ne on suljettu lopullisesti, ja laitosten jätehuolto olisi hoidettava asianmukaisesti. Sen sijaan ne soveltavat hyvin erilaisia keinoja tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Eräät jäsenvaltiot ovat valinneet välittömän käytöstäpoiston, kun taas toiset pitävät parempana vaiheistettua käytöstäpoistoa alkuvaiheessa toteutetun eristämisen jälkeen. Laitosalueen lopullisen kunnan osalta joidenkin jäsenvaltioiden tavoitteena on palauttaa alue alkuperäistilaan (*greenfield*), kun taas toiset aikovat jättää alueen entisen laitosalueen asteelle (*brownfield*). Koska alueen palauttaminen alkuperäiseen tilaan on kalliimpaa, laitoksen käyttöiän aikana on kerättävä enemmän resursseja.

Komission vuonna 2006 antaman suosituksen mukaan kutakin ydinlaitosta varten on laadittava käytöstäpoistostrategia, joka noudattaa käytöstäpoistoa koskevaa toimintamallia. Useimmat jäsenvaltiot ovat laatineet molemmat asiakirjat. Eräissä jäsenvaltioissa on periaatteessa laadittu strategia ja suunnitelma, mutta niiden yksityiskohdat ovat vielä vahvistamatta. Riittävien varojen kerääminen voidaan varmistaa ainoastaan yksityiskohtaisen suunnittelun avulla.

2.1.2. Aiheuttajaperiaate

Kaikki jäsenvaltiot hyväksyvät aiheuttajaperiaatteen. Niissä jäsenvaltioissa, joissa on kaupallista ydinalan toimintaa, on otettu käyttöön kattavat järjestelmät, joiden mukaisesti luvanhaltijan on kerättävä ennen laitosten käyttöiän päättymistä riittävät taloudelliset resurssit sen varmistamiseksi, että varat ovat tarvittaessa saatavilla laitosten poistamiseen käytöstä.

Velvoitteet on määriteltävä selkeästi kunkin ydinlaitoksen osalta. Kaikissa jäsenvaltioissa on selkeästi ilmoitettu sekä luvanhaltija että tämän vastuu.

Tämän suosituksen täytäntöönpano on edennyt lupaavasti edellisen käytöstäpoiston rahoituksesta annetun kertomuksen jälkeen. Nyt on päästy yhteisymmärrykseen niistä tavoitteista, joiden avulla komissio voi jatkossa tarkemmin puuttua rahoitusjärjestelmien yksityiskohtiin.

Tuoreita esimerkkejä hyvistä toimintatavoista:

- Alankomaissa huhtikuussa 2011 voimaan tullessa tarkistetussa ydinenergialaissa veloitetaan selkeästi perustamaan käytöstäpoistorahasto, jonka on tarkoitus kattaa kokonaan käytöstäpoiston kustannukset. Jo aiemmin katsottiin, että ydinlaitoksiin sovelletaan aiheuttajaperiaatetta, ja varoja kerättiin vapaaehtoisesti, mutta nyt asiasta säädetään selkeästi laissa.
- Ranskassa annettiin vastaavaa lainsäädäntöä vuonna 2006. Suunnitteilla on nyt perustaa rahasto valtion rahoittamien tutkimuslaitosten käytöstäpoistoa varten.
- Espanjassa on tehty lainsäädäntöön hiljattain muutoksia, joilla on edelleen siirretty käytöstäpoiston rahoituksen painopistettä yleisestä maksusta kohti luvanhaltijoiden rahoitusosuuksia.

2.1.3. Varojen kattavuus (ml. ydinjätehuolto)

Myös jätehuollon kustannukset on otettava huomioon osana käytöstäpoistoa.

Kaikkien jäsenvaltioiden voidaan sanoa ottaneen kantaa tähän kysymykseen. Eri jäsenvaltioiden laskelmat poikkeavat toisistaan. Erityisesti niissä jäsenvaltioissa, joissa on merkittävästi kaupallisia ydinalan ohjelmia, on käytössä luotettavat ja asianmukaiset kustannusten laskentamenetelmät, jotka kattavat kaikki käytöstäpoistoon liittyvät näkökohdat. Sama koskee periaatteessa ydinjätehuollon kustannuksia, vaikka niistä tehdyt laskelmat ovat vähemmän luotettavia, sillä useimmat jäsenvaltiot ovat vasta valmistelemassa loppusijoitusta.

Eräissä jäsenvaltioissa on otettu käyttöön erilliset rahoitusjärjestelmät käytöstäpoistoa ja jätehuoltoa varten.

2.2. INSTITUUTIOIHIN JA MENETTELYIHIN LIITTYVÄT NÄKÖKOHDAT

2.2.1. Euratomin perustamissopimuksen 41 artikla: ehdotus käytöstäpoistoa koskevasta rahoitusjärjestelmästä

Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 41 artiklassa määrätään ilmoitusmenettelystä, jonka mukaisesti käytöstäpoiston rahoitusjärjestelmistä on periaatteessa ilmoitettava komissiolle. Viimeksi toimitetuissa ilmoituksissa on yleisesti noudatettu tätä periaatetta. Ilmoituksissa ei kuitenkaan aina ole esitetty lainsäädäntöön perustuvaa, täysimittaista käytöstäpoiston rahoitusjärjestelmää. Sitä varten olisi kuvailtava investointihankkeita ja suunniteltua rahoitusjärjestelmää (rahoituksen määrä, suunnitelma varojen keräämiseksi rahastoon, rahaston hallinnointijärjestelyt jne.).

Kaikissa tulevilla 41 artiklaan perustuvissa ilmoituksissa on esitettävä tällainen yksityiskohtainen kuvaus vähintään säädösluonnoksen muodossa. Silloin käytöstäpoiston rahoitusta käsittelevä työryhmä voi esittää näkemyksensä ehdotuksesta.

Tässä suosituksessa viitataan erikseen käytöstäpoiston rahoitusta käsittelevään työryhmään ja määritellään sen tehtävät. Suositus muodostaa perustan työryhmän työlle. Työryhmän tehtävät ja ne kriteerit, joiden pohjalta se antaa lausuntonsa, on tarkoitus muotoilla työryhmän sisällä komission ehdotuksesta.

2.2.2. Kansallinen elin

Kansalliseen elimeen olisi valittava sekä teknisen että talousalan asiantuntijoita, jotta se voi hoitaa tehtäviään.

Useimmissa jäsenvaltioissa on kansalliset elimet, joilla on alan erityisasiantuntemusta. Eräissä maissa on jopa perustettu erityinen organisaatio, jolle on annettu tehtäväksi rahaston riippumaton valvonta. Muissa jäsenvaltioissa kansallisen elimen tehtäviä hoitaa toimivaltainen ministeriö tai niistä vastaavat erikoistuneet riippumattomat tarkastajat.

Eräissä tapauksissa olisi syytä selkeyttää kansallisen elimen riippumattomuutta toiminnanharjoittajasta sekä määritellä selvästi, kuka käytännössä hoitaa rahaston riippumattoman valvonnan. Kansallisen elimen riippumattomuutta olisi jatkossa pohdittava tarkemmin työryhmän toiminnassa sekä seuraavissa komission kertomuksissa.

Kaikilla kansallisilla elimillä on toimivalta määrätä korjaavia toimenpiteitä erityisesti silloin, kun resurssit ei ole kerätty riittävästi. Luvanhaltijat ovat yleensä velvollisia hankkimaan puuttuvat resurssit sen jälkeen, kun kansallinen elin on havainnut puutteen.

Kaikki kansalliset elimet tarkastavat ajoittain käytöstäpoiston kustannuksia koskevat arviot. Tarkastuksia tehdään vähintään kerran viidessä vuodessa, mutta useissa jäsenvaltioissa tarkastuksia tehdään useammin.

Kansallisella elimellä on tärkeä rooli rahaston varojen riittävyyden varmistamisessa sekä käytöstäpoistosta aiheutuvien kustannusten tarkistamisessa. Jos käytöstäpoiston kustannukset kasvavat laitoksen käyttöaikana, toiminnanharjoittaja on vastuussa lisäkustannuksista, ja sen

on lisättävä rahaston varoja vastaavasti. Jäsenvaltiot suhtautuvat tähän kysymykseen jo nyt hyvin vakavasti. Luottamuksen lisäämiseksi suositetaan, että kansallisten elinten roolia kasvatetaan entisestään (esim. lisätään tarkastusten tiheyttä tai nopeutetaan korjaavien toimenpiteiden täytäntöönpanoa).

2.3. KÄYTÖSTÄPOISTORAHASTOT

2.3.1. Varojen riittävyys ja alkuperä

Kaikissa niissä jäsenvaltioissa, joissa on kaupallista ydinalan toimintaa, rahoitus perustuu riittävien käytöstäpoistorahastojen perustamiseen ydinlaitosten toiminnasta niiden käyttöaikana saatujen varojen pohjalta.

Varojen kertymäaste näyttää toistaiseksi yleisesti ottaen riittävältä. Useimmat jäsenvaltiot, joissa on kaupallisia ydinalan ohjelmia, ovat keränneet huomattavasti varoja, ja eräissä maissa varat ovat jo lähellä arvioitua tarvittavaa tasoa. Jos kerättyjen varojen osuus tarvittavasta kokonaismäärästä on pienempi kuin sen pitäisi olla tässä vaiheessa laitosten käyttöikää, tämä saattaa johtua siitä, että käyttöiän pidentämisestä käydään parhaillaan neuvotteluja. Varojen kerryttämistä ei kuitenkaan saa hidastaa käyttöiän oletettavissa olevan pidentämisen takia.

Varoja kerätään yleensä koko laitoksen odotettavissa olevan käyttöiän ajan. Varat voidaan kerätä myös lyhyemmän ajan kuluessa. Tällainen vaihtoehto varmistaa varojen riittävyyden myös odottamattomissa tilanteissa, kuten silloin, kun laitos suljetaan etuajassa.

Jos laitos suljetaan etuajassa poliittisella päätöksellä, päätöksen tehnyt hallitus vastaa yleensä puuttuvien varojen kattamisesta. Onnettomuuden sattua hyödynnetään kansainvälisiin sopimuksiin perustuvaa kansainvälistä vastuujärjestelmää.

Eräissä jäsenvaltioissa poiketaan historiallisista syistä säännöstä, jonka mukaan varat on kerättävä ydinvoimatoiminnasta saaduista tuloista. Tämä voi johtua laitoksen ennen aikaisesta sulkemisesta (Tšernobylin ydinvoimalaonnettomuuden jälkeen järjestetyn kansanäänestyksen pohjalta) tai siitä, ettei varoja ole rahastoitu lainkaan ennen EU:hun liittymistä, tai toiminnanharjoittajan konkurssista. Vaikka Euroopan unioni on perustanut järjestelmän, jonka varoilla tuetaan ydinlaitosten käytöstäpoistoa, viime kädessä luvanhaltija ja kyseinen valtio ovat kuitenkin vastuussa käytöstäpoistoon ja jätehuoltoon tarvittavien varojen keräämisestä. Lisätoimia tarvitaan, jos varat eivät riitä kattamaan kaikkia käytöstäpoiston kustannuksia.

Historiallisista syistä johtuvia tapauksia lukuun ottamatta kaikkia muita ydinlaitoksia koskevien rahoitusjärjestelmien on vastattava täysin komission suositusta sekä direktiiviä 2011/70/Euratom ydinjätehuollon osalta.

Euroopan komissio antaa säännöllisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle tiedonannon Euratomin perustamissopimuksen nojalla omistamiensa ydinlaitosten (Yhteisen tutkimuskeskuksen ydinlaitokset) käytöstäpoistoa koskevasta ohjelmasta. Käytöstäpoistoon tarkoitettuja varoja hallinnoi Yhteinen tutkimuskeskus budjettivallan käyttäjän hyväksymän monivuotisen ohjelman pohjalta.

Esimerkki hyvästä käytännöstä:

- Suomi ja Ruotsi ovat toistaiseksi keränneet riittävästi varoja erilliseen rahastoon.

2.3.2. Rahastotyyppi, varojen käytön valvonta sekä arviointi

Jäsenvaltiot valitsevat oman rahastomallinsa seuraavista perustyypeistä:

- Erillinen sisäinen rahasto, jota toiminnanharjoittaja hallinnoi. Rahastolla on erillinen talousarvio, jota voidaan käyttää ainoastaan käytöstäpoistoa ja jätehuoltoa varten

kansallisen elimen valvonnassa. Tällaisia rahastoja on esimerkiksi Ranskassa, Belgiassa ja Tšekissä.

- Erillinen ulkoinen rahasto, jota hallinnoi muu kuin laitoksen toiminnanharjoittaja. Tällainen rahasto on Suomessa ja Ruotsissa, joissa rahasto on erillään valtion talousarviosta, sekä Unkarissa, Romaniassa, Slovakiassa ja Bulgariassa, joissa rahastot kuitenkin sisältyvät valtion talousarvioon.
- Muita kuin erillisiä sisäisiä rahastoja on Saksassa, jonka kauppalaan mukaan ydinvoimalaitoksia omistavien yhtiöiden on kerättävä taseisiinsa huomattavasti varoja tulevan käytöstäpoiston ja jätehuollon kustannuksia varten.

Vaikka erillinen rahasto on suositeltavin vaihtoehto, myös muunlaisten, hyvin valvottujen rahastojen avulla on mahdollista luoda turvallinen järjestelmä. Jos erilliseen rahastoon kerättyjä varoja lainataan takaisin luvanhaltijoille, tarvitaan riippumattoman elimen suorittamaa tiukempaa valvontaa.

Varojen arvioinnista vastaavan kansallisen elimen on oltava täysin riippumaton toiminnanharjoittajasta, ja sillä on oltava riittävä määräysvalta, jotta se voi varmistaa ehdotettujen korjaavien toimenpiteiden täytäntöönpanon. Määräysvalta saattaa joutua kyseenalaiseksi, jos luvanhaltijan edustajilla on oikeus nimittää edustajia kansallisen elimen johtokuntaan, kuten eräissä jäsenvaltioissa tapahtuu.

2.3.3. Uudet ydinlaitokset

Jos jäsenvaltiossa ei ole toimivaa rahoitusjärjestelmää ja se suunnittelee rakentavansa uusia ydinlaitoksia ja erityisesti ydinvoimalaitoksia, jäsenvaltion olisi ennen ydinvoimalapäätöksen tekemistä annettava lainsäädäntöä tehokkaan käytöstäpoiston rahoitusjärjestelmän luomiseksi.

Seuraavassa on esimerkkejä uusimmista rahoitusjärjestelmistä:

- Yhdistyneessä kuningaskunnassa luodaan ulkoinen erillinen rahasto uusia ydinlaitoksia varten.
- Liettua on päättänyt rakentaa uuden ydinvoimalaitoksen olemassa olevan laitoksen lähelle, ja se kehittää parhaillaan rahoitusjärjestelmää.
- Puolassa on hiljattain annettu käytöstäpoiston rahoitusjärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä, vaikka päätöstä yhden tai useamman uuden ydinvoimalaitoksen rakentamisesta ei ole tarkoitus tehdä lähiaikoina.

2.4. KÄYTÖSTÄPOISTOKUSTANNUSTEN ARVIOINTI

2.4.1. Erilliset laskelmat teknisen käytöstäpoiston ja jätehuollon kustannuksista

Kaikki jäsenvaltiot hyväksyvät periaatteen, jonka mukaan laitoksen käytöstäpoiston ja toisaalta jätehuollon kustannukset lasketaan erikseen. Eräissä jäsenvaltioissa on luotu kaksi yleistä erillistä rahastoa, joista toinen on tarkoitettu käytöstäpoistoa ja toinen jätehuoltoa varten.

Jätehuollon kustannuslaskelmiin liittyy yleensä enemmän epävarmuutta kuin käytöstäpoiston kustannuslaskelmiin, sillä loppusijoituspaikkojen suunnittelu on vasta alkuvaiheessa.

Yhteisön kehityksen perustamisesta käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen vastuullista ja turvallista huoltoa varten 19 päivänä heinäkuuta 2011 annetun neuvoston

direktiivin 2011/70/Euratom⁶ täytäntöönpano edistää huomattavasti jätehuollon kustannusten rahoittamiseen liittyvää suunnittelua.

2.4.2. Kustannuslaskelmat ja riittävyys

Kuten edellä todettiin, komissio on yhdessä ydinenergiajärjestö NEA:n kanssa kehittänyt ja esittänyt keltaisessa kirjassa menetelmän, jota on tarkoitus käyttää apuna arvioitaessa käytöstäpoiston kustannuksia. Vaikka menetelmän käyttöä laskelmissa tai vertailussa suositellaan voimakkaasti, se ei kuitenkaan ole pakollista. Sen sijaan menetelmästä voisi olla apua menetelmien kehittämisessä ja lujittamisessa eräissä jäsenvaltioissa. OECD:n ydinenergiajärjestö NEA julkaisi vuonna 2012 kansainvälisen käytöstäpoiston kustannusrakennetta koskevan asiakirjan (*International Structure for Decommissioning Costing*, NEA No. 7088), jolla päivitettiin ja korvattiin keltainen kirja. Toistaiseksi ydinjätehuollon kustannusten arviointia varten ei ole luotu vastaavia ohjeita.

Kaikissa jäsenvaltioissa ei ole selvää, arvioiko kansallinen elin kaikki kustannusarviot, vaikka sen pitäisi tehdä niin. Komissio seuraa tilannetta myös jatkossa.

2.4.3. Laitoskohtaiset kustannusarviot

Kun puhutaan laitoskohtaisista kustannuksista, useita yksiköitä käsittävien ydinlaitosten kustannukset olisi tarkkuuden ja avoimuuden vuoksi eriteltävä yksikkökohtaisesti. Tarvittaessa kustannuksiin voidaan soveltaa myös kokonaisvaltaista lähestymistapaa.

Jäsenvaltiot ovat yleisesti siirtymässä yleisistä kustannusarvioista laitoskohtaisiin arvioihin. Komissio panee tyytyväisenä merkille, että useimmat jäsenvaltiot noudattavat jo täysimääräisesti tätä suositusta.

2.5. KÄYTÖSTÄPOISTORAHASTOJEN KÄYTTÖ

2.5.1. Käyttö aiottuun tarkoitukseen sekä avoimuus

Käytöstäpoistorahastoja olisi käytettävä vain siihen tarkoitukseen, jota varten ne on luotu ja joka on määritelty lopullisessa käytöstäpoistosuunnitelmassa. Varoja ei saa käyttää muihin tarkoituksiin. Kansallisella elimellä on käytöstäpoistovaiheessa tärkeä tehtävä, sillä se seuraa ja tarkistaa, että varat käytetään oikein.

Tältä osin kyselylomakkeeseen ja myöhempiin tietopyyntöihin annetut vastaukset eivät olleet riittävän tarkkoja. Tämä voi johtua siitä, että suurin osa rahastoista ei ole vielä maksuvaiheessa. Asiaa on seurattava tarkasti jatkossa.

Seuraavassa esimerkkejä hyvistä käytänteistä:

- Ruotsissa kansallinen rahasto julkaisee vuosittain erittäin yksityiskohtaisen kertomuksen, jossa esitellään kaikki keskeiset tiedot. Kertomus on saatavilla ruotsiksi ja englanniksi rahaston verkkosivuilla osoitteessa <http://www.karnavfallsfonden.se/>.
- Yhdistyneen kuningaskunnan käytöstäpoistosta vastaavan viranomaisen (NDA, <http://www.nda.gov.uk/>) verkkosivuilla on vastaavia tietoja.

2.5.2. Turvallinen riskiprofiili

Turvallisen riskiprofiilin kannalta vähäriskinen varallisuus on suositeltavampi. Myös suuren riskin varallisuutta voidaan hyödyntää, mutta riskille altistumista on pyrittävä rajoittamaan. Hallinnointistrategian tavoitteena on kattaa käytöstäpoistokustannukset kokonaisuudessaan sekä varmistaa varojen saatavuus silloin, kun niitä tarvitaan, kansallisen elimen valvonnassa.

⁶ EUVL L 199, 2.8.2011, s. 48.

Pääomalle olisi saatava tyydyttävä tuotto ilman liiallisia riskejä. Eräissä jäsenvaltioissa rahasto voi lainata enintään 75 prosenttia pääomasta takaisin toiminnanharjoittajalle, jonka on maksettava lainasta hallituksen vahvistamaan korkoa. Joissakin maissa rahaston on aina katettava diskontatut varaukset, ja hyväksyttävästä varallisuudesta säädetään asetuksella. Muuten toiminnanharjoittajat voivat hallinnoida rahastoa vapaasti. Eräissä jäsenvaltiossa rahastoon sovelletaan lisäksi rajoituksia, jotka koskevat joidenkin varallisuuserien kelpoisuutta. Lisäksi rahastoon sijoitetuille varoille on pyrittävä saamaan suurin mahdollinen tuotto näillä edellytyksillä. Monissa jäsenvaltioissa rahastoa hallinnoi tai sen perustaa valtionkassa. Näissä tapauksissa kyselylomakkeeseen annetuista vastauksista ei käy täysin selvästi ilmi, miten pääoma on sijoitettu.

Moni jäsenvaltio vaatii, että rahaston on sijoitettava suuri osa varoista valtion joukkovelkakirjoihin. Koska rahoitusmarkkinoiden viimeaikainen kehitys on herättänyt vakavia epäilyksiä valtion joukkovelkakirjojen turvallisuudesta, saattaa olla tarpeen tarkistaa olettamuksia, joille nykyinen lainsäädäntö tältä osin perustuu.

Esimerkkinä varojen sijoittamista koskevasta hyvästä käytänteestä voidaan mainita Ranska, jossa on laadittu erittäin tarkat säännöt hyväksyttävistä varallisuusluokista ja jossa sääntöjä tarkistetaan parhaillaan.

2.5.3. Rahaston tappiollinen hallinnointi

Jos havaitaan, että rahaston arvo ei kata käytöstäpoiston kustannuksia, olisi välittömästi määrättävä korjaavia toimenpiteitä, jotka toteutetaan lyhyellä aikavälillä. Tältä osin on erittäin tärkeää, että kansallinen elin arvioi vuosittain sekä kerätyt varat että kustannusarviot.

Tämä periaate on toteutunut hyvin kaikissa niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat perustaneet sisäiset rahastojärjestelmät. Kaikissa tapauksissa kansallinen elin valvoo säännöllisesti tämän keskeisen vaatimuksen noudattamista.

2.5.4. Muut kuin kaupalliset ydinlaitokset

Tässä on kyse tyypillisesti valtion omistamista palveluinfrastruktuureista, kuten lääketieteellisistä laitoksista, tutkimuskeskuksista, isotooppien tuotantolaitoksista ja hiukkaskiihdyttimistä. Koska nämä laitokset ovat yleensä valtion vastuulla, niiden käytöstäpoiston kustannukset katetaan valtion talousarviosta. Myös niitä varten on laadittava lopullinen käytöstäpoistosuunnitelma, jossa esitetään yksityiskohtaisesti käytöstäpoistosta aiheutuvien kustannusten laajuus ja muut kustannukset. Kaikki jäsenvaltiot, joissa on tällaisia laitoksia, ovat joko laatineet käytöstäpoistosuunnitelmat tai laativat niitä parhaillaan.

3. PÄÄTELMÄT JA NÄKYMÄT

Käytöstäpoistoa ja jätehuoltoa koskeva lainsäädäntö on muuttunut huomattavasti käytöstäpoistoa koskevan toisen kertomuksen antamisen jälkeen (2007), kun neuvosto antoi 19. heinäkuuta 2011 direktiivin 2011/70/Euratom⁷ yhteisön kehyksen perustamisesta käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen vastuullista ja turvallista huoltoa varten. Jäsenvaltioiden on saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 23. elokuuta 2013. Direktiivin 9 artiklan mukaan ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisessa kehyksessä edellytetään, että tarvittaessa on saatavilla riittävät taloudelliset voimavarat 11 artiklassa tarkoitettujen kansallisten ohjelmien toteuttamiseksi, erityisesti käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon osalta, ottaen asianmukaisesti huomioon käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen tuottajien vastuu”.

Tämä jo komission suosituksessa esitetty periaate on nyt osa sitovaa säädöstä, joka kaikkien jäsenvaltioiden on saatettava kansalliseen lainsäädäntöönsä. Käytettyä ydinpolttoainetta ja radioaktiivista jätettä koskevissa kansallisissa ohjelmissa on katettava kaikki jätetyypit ja kaikki huollon vaiheet jätteen syntymisestä sen loppusijoitukseen. Lisäksi ohjelmissa on esitettävä riittävän yksityiskohtainen menetelmä pitkän aikavälin kustannusten arvioimiseksi, jotta jätehuoltoa varten voidaan kerätä riittävästi varoja. Velvollisuus kattaa kaikki jätehuollon vaiheet jätteiden syntymisestä alkaen tarkoittaa sitä, että myös suuri osa käytöstäpoistoon liittyvistä toimista kuuluu ohjelmien soveltamisalaan.

Kansallisissa ohjelmissa olisi esitettävä yksityiskohtaiset kustannusarviot kaikista jätehuollon vaiheista jätteiden loppusijoitukseen saakka, mukaan lukien liitännäistoimet, kuten tutkimus ja kehitys. Lisäksi ohjelmissa on annettava tietoa rahoituksesta.

Jos kansallisessa ohjelmassa esitetään pelkästään pitkän aikavälin väliavarastointia, mutta ei loppusijoitusta, on vaarana, että toiminnanharjoittaja voi säästyneiden varojen ansiosta lujittaa markkina-asemaansa suhteessa kilpailijoihin niissä jäsenvaltioissa, joissa loppusijoituspaikan rahoittaminen on pakollista. Tällaista tilannetta voidaan pitää selvänä kilpailun vääristymisenä. Eräiden arvioiden mukaan kustannushyötyä saattaa syntyä noin 3,5–4,0 prosenttia oletetuista kokonaiskustannuksista.⁸

Direktiivissä vahvistetaan myös sitovat säännöt, jotka koskevat rahoitusjärjestelmiä ja avoimuutta. Säännöissä otetaan huomioon eräitä suosituksen peruseriaatteita. Avoimuutta koskevassa 10 artiklassa varmistetaan yleisön oikeus saada tietoa sekä oikeus osallistua tosiasiallisesti päätöksentekoprosessiin. Kansallisia ohjelmia koskevassa 12 artiklassa säädetään velvoitteesta laatia kustannusarvio, perustaa kansallinen rahoitusjärjestelmä sekä ottaa käyttöön avoimuusmenettely tai -prosessi.

Direktiivissä veloitetaan jäsenvaltioita pitämään kansalliset ohjelmansa ajan tasalla ja järjestämään niistä vertaisarviointi. Näin direktiivi lisää käytetyn jätteen ja radioaktiivisen jätteen huollon ja käytöstäpoiston rahoitusjärjestelyjen avoimuutta ja parantaa niiden laatua.

Ydinturvallisuusedirektiivi 2009/71/Euratom⁹ on tärkeä käytöstäpoiston kannalta, sillä sitä sovelletaan kaikkiin siviilikäyttöön tarkoitettuihin ydinlaitoksiin, jotka toimivat luvan nojalla. Tämä koskee myös ydinlaitoksen käytöstäpoistoon tarvittavia lupia. Kyseessä on ratkaiseva

⁷ EUVL L 199, 2.8.2011, s. 48.

⁸ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, tiivistelmä vaikutusten arvioinnista, oheisasiakirja tarkistettuun ehdotukseen neuvoston direktiiviksi (Euratom) käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollosta (KOM(2010) 618), luku 2.3.3.

⁹ EUVL L 172, 2.7.2009, s. 218.

lisäaskel kohti sitovia sääntöjä, joilla varmistetaan riittävien varojen kerääminen ydinlaitosten käytöstäpoistoa ja jätehuoltoa varten. Ne muodostavat vahvan perustan yhteiselle sääntelykehykselle ja luovat tehokkaan turvallisuuskulttuurin EU:hun. Yhdessä komission vuonna 2006 antaman suosituksen kanssa ne luovat puitteet kehityksen tukemiseksi edelleen kaikissa jäsenvaltioissa käytöstäpoistoon ja jätehuoltoon tarkoitettujen varojen riittävyyden, saatavuuden ja varmuuden turvaamiseksi.

Käytöstäpoiston rahoitusta käsittelevän työryhmän on jatkettava yhteistyötään komission kanssa myös sen jälkeen, kun ydinjätedirektiivi on saatettu kokonaisuudessaan osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä. Yhteistyön tarkoituksena on lisätä käytöstäpoistoon liittyvien menettelytapojen ja strategioiden tuntemusta tarjoamalla ajantasaista tietoa käytöstäpoiston kustannuksia koskevista arvioista ja käytöstäpoistorahastojen hallinnoinnista sekä tarkastelemalla keinoja tiivistää yhteistyötä tai jopa yhtenäistää toimintaa.

Työryhmän kokouksessa maaliskuussa 2012 keskusteltiin myös eräistä muista kehittämisvaihtoehtoista. Kertomukseen ja ydinjätedirektiiviin perustuvaa raportointia olisi yhdenmukaistettava. Sen jälkeen kun ensimmäinen ydinjätedirektiiviin perustuva kertomus on annettu, on tarkistettava suositukseen perustuvaa raportointia. Toinen tärkeä kysymys on työryhmän asema ydinjätedirektiivin mukaan, ja samassa yhteydessä on otettava huomioon täytäntöönpanomenettely. Lisäksi on pohdittava työryhmän suhteita ENSREG:iin ja Euroopan ydinenergiafoorumiin. Työryhmän ja komission olisi yhdessä tarkistettava työryhmän toimeksiantoa.

Yhdessä voitaisiin pohtia myös kokemuksia, joita on saatu viimeaikaisista pankki- ja valtionvelkakriiseistä. Kaikkien jäsenvaltioiden on toteutettava toimia rahoitusmarkkinoita viime vuosina vaivanneiden ongelmien selvittämiseksi. Tekemällä yhteistyötä käytöstäpoiston rahoitusta käsittelevässä työryhmässä jäsenvaltiot voivat osaltaan lujittaa käytöstäpoiston rahoitusjärjestelmiä.