

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Neuvoston direktiivi radioaktiivisen jätteen ja käytetyn polttoaineen siirtojen valvonnasta ja tarkkailusta"

KOM(2004) 716 lopullinen — 2004/0249 CNS

(2005/C 286/07)

Komissio päätti 12. marraskuuta 2004 Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 31 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut "liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 19. toukokuuta 2005. Esittelijä oli Stéphane **Buffetaut**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 8.–9. kesäkuuta 2005 pitämässään 418. täysistunnossa (kesäkuun 9. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 120 ääntä puolesta 6:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1 Jäsenvaltioiden välisten radioaktiivisen jätteen siirtojen valvontaan ja tarkkailuun sovelletaan neuvoston 3. helmikuuta 1992 antamaa direktiiviä 92/3.

1.2 Direktiiviä sovelletaan sekä jäsenvaltioiden välisiin radioaktiivisen jätteen siirtoihin että tuontiin ja vientiin. Sillä varmistetaan, että määrämäina ja kauttakulkumäina oleville jäsenvaltioille ilmoitetaan niihin tai niiden kautta tapahtuvista radioaktiivisen jätteen siirroista. Jäsenvaltioilla on oikeus joko sallia tai kieltää siirrot.

1.3 Niin ikään viennin määrämäina olevan kolmannen maan viranomaisille on ilmoitettava siirrosta.

1.4 Direktiiviä on sovellettu yli kymmenen vuoden ajan yleensä ottaen tyydyttävästi. Nyt komissio pitää kuitenkin tarpeellisena tehdä siihen joitakin mukautuksia käytännön syistä ja juridisten seikkojen vuoksi.

1.5 Tarkistusprosessi aloitettiin SLIM-hankkeen (sisämarkkinalaisäädännön yksinkertaistamista koskeva hanke) viidennen vaiheen yhteydessä.

1.5.1 Tarkoituksena on tarvittaessa

- sisällyttää direktiiviin uusia teknisiä säännöksiä
- yhtenäistää direktiivin säännökset uusimpien Euratomin direktiivien sekä tiettyjen kansainvälisten sopimusten kanssa
- selkeyttää säännöksiä ja poistaa niissä olevia epäjohtonmukaisuuksia siltä osin kuin säännökset koskevat kolmansien maiden oikeutta esittää kantansa suunnitellusta radioaktiivisen jätteen siirrosta
- laajentaa direktiivin soveltamisala kattamaan jälleenkäsittelyä varten tarkoitettu käytetty polttoaine

— tarkastella ja selkeyttää niitä direktiivin sääntöjä, jotka koskevat radioaktiivisen jätteen siirtoja koskevien hyväksyntöjen epäämistä

— yksinkertaistaa vakiomuotoista ilmoitusasiakirjaa

— tarkastella mahdollisuutta korvata direktiivi asetuksella.

1.5.2 Prosessin päätteeksi laadittiin 14 suositusta, jotka ovat olleet pohjana direktiivin tarkistamiselle.

2. Ehdotettu uusi direktiivi

2.1 Komissio esittää seuraavat neljä perustetta direktiivin 92/3 muuttamiselle:

- yhdenmukaisuus uusimpien Euratomin direktiivien kanssa
- yhdenmukaisuus kansainvälisten yleissopimusten kanssa
- käytännön menettelyjen selkeyttäminen; tämä merkitsee tiettyjen käsitteiden selkeyttämistä, nykyisten määritelmien muuttamista ja uusien määritelmien lisäämistä sekä epäjohtonmukaisuuksien poistamista ja menettelyn yksinkertaistamista
- käytetyn polttoaineen sisällyttäminen soveltamisalaan; direktiivin 92/3 mukaan käytetty polttoaine, jota ei aiota käyttää uudelleen, katsotaan 'radioaktiiviseksi jätteeksi', ja tällaisen aineen siirtoihin sovelletaan direktiivissä säädettyä valvontamenettelyä. Jälleenkäsittelyä tarkoitetun käytetyn polttoaineen siirtoihin sitä vastoin ei sovelleta tällaista menettelyä. Komissio haluaa sisällyttää jälleenkäsittelyä tarkoitetun käytetyn polttoaineen direktiivin soveltamisalaan, sillä komissio pitää epäjohtonmukaisena sitä, että samaan aineeseen voidaan sen käytön mukaan joko soveltaa tai olla soveltamatta kyseistä lainsäädäntöä.

2.2 Komission tavoitteena on myös parantaa direktiivin juridis-teknistä rakennetta.

3. Yleistä

3.1 Komission mukaan direktiivitekstistä on aiheutunut joitakin käytännön täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia. SLIM-menettelyn yhteydessä kuullut ydinvoima-alan edustajat laativat suosituksia nykyisten menettelyjen selkeyttämiseksi ja yksinkertaistamiseksi, jotta järjestelmää voitaisiin tehostaa, ennakoitavaa parantaa ja ajanhukkaa vähentää.

3.2 Komitea pitää perusteltuna komission pyrkimystä yksinkertaistaa ja ajantasaistaa direktiiviä, jotta se voidaan yhtenäistää uusimpien Euratomin direktiivien sekä tiettyjen kansainvälisten sopimusten ja erityisesti käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon turvallisuutta koskevan kansainvälisen yleissopimuksen kanssa.

3.3 Nykyisten menettelyiden yksinkertaistamiseen tähtäviä pyrkimyksiä on pidettävä tervetulleina. Esimerkkeinä ansaitsevat tulla mainituiksi automaattisen hyväksymismenettelyn käytön lisääminen (6 artikla), hakemuksen vastaanottamisesta annettavan vastaanottoilmoituksen käyttöönotto (8 artikla) sekä vakioasiakirjaa koskevan kielijärjestelmän mukauttaminen (13 artikla). Ehkä olisi voitu mennä vielä tätäkin pidemmälle SLIM-menettelyn mukaiseen suuntaan. Itse asiassa monet mainituista käytännön ongelmista jäivät edelleen ratkaisematta. Eräät ehdotetut muutokset herättävät lisäksi kysymyksiä niiden käytännön täytäntöönpanosta. Tietyt muutokset puolestaan voivat haitata radioaktiivisten jätteiden ja käytetyn polttoaineen siirtojen sujuvuutta. Alan edustajat ovat niin ikään huolissaan direktiivin 92/3/Euratom soveltamisalan laajentamisesta kattamaan myös jälleenkäsiteltäväksi tarkoitettu käytetty ydinpoltoaine, sillä tämä voi vaikeuttaa siirtoja. Se myös lisää hallintomenettelyitä parantamatta kuitenkin väestön ja työntekijöiden suojelua, joka on jo varmistettu muilla lainsäädännöllisillä välineillä: erityisesti käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon turvallisuutta koskevalla kansainvälisellä yleissopimuksella sekä voimassa olevilla, radioaktiivisen aineen kuljetusta koskevilla säännöksillä.

4. Erityistä

Ehdotus herättää nykyisessä muodossaan eräitä tärkeitä periaatteellisia kysymyksiä.

4.1 Uusi direktiivi ja jälleenkäsiteltäväksi tarkoitettun käytetyn polttoaineen vapaa liikkuvuus

4.1.1 Yksi uuden ehdotuksen tärkeimmistä muutoksista on direktiivin soveltamisalan laajentaminen koskemaan kaikkea käytettyä polttoainetta tekemättä eroa sen suhteen, onko se tarkoitettu jälleenkäsiteltäväksi vai loppusijoitettavaksi.

Nykyään jälleenkäsiteltäväksi tarkoitettua käytettyä ydinpoltoainetta — toisin kuin radioaktiivista jätettä — pidetään käyttöö odottavana kauppatavarana, joka ei kuulu direktiivin 92/3 soveltamisalaan.

4.1.2 Komissio on useaan otteeseen määritellyt selkeästi radioaktiivisena jätteenä pidettävän, lopulliseen varastointiin tarkoitetun käytetyn polttoaineen ja jälleenkäsiteltäväksi tarkoitettun käytetyn polttoaineen välisen eron (vastaukset Euroopan parlamentin jäsenten kirjallisiin kysymyksiin E-1734/97 ja P-1702/02). Erottelu kuvastaa esimerkiksi kunkin jäsenvaltion oikeutta päättää itse käytetyn polttoaineen huolto koskevasta politiikastaan ja sen täytäntöönpanosta. Näin ilmennetään myös sitä, että kysymystä koskevissa strategioissa on eroja.

4.1.3 Komissio käyttää säteilysojeluun ja logiikkaan liittyviä argumentteja (kyse on samoista aineista, ainoastaan niiden määränpää muuttuu) perustellakseen soveltamisalan laajentamista jälleenkäsiteltäväksi tarkoitettuun käytettyyn ydinpoltoaineeseen. Kun radioaktiiviset aineet luetaan saman järjestelmän piiriin — riippumatta niiden määränpäästä — haasteena on välttää se, ettei uusi säännös käänny tarkoitustaan vastaan ja luo esteitä käytetyn polttoaineen siirroille. Tästä syystä niin kutsuttu automaattinen hyväksymismenettely on tekstiä tasapainottava tekijä, joka on säilytettävä. Tekstin tasapainoa edistää myös nykyistä tiukempi määritelmä perusteluille, joihin kauttakulkumaa nojautuu kieltäytyessään hyväksymästä siirtoja.

4.2 Kauttakulkumaahan liittyvät ongelmat

4.2.1 Ehdotetussa uudessa direktiivissä kauttakulkumaa määritellään maaksi, "joka on muu kuin alkuperämaa tai määrämaa ja jonka alueen kautta siirto suunnitellaan tehtäväksi tai tehdään". Mitä "alueella" tarkoitetaan? Sisältääkö määritelmä maa-alueen, aluevedet, talousvyöhykkeen ja ilmatilan?

4.2.2 Nämä käsitteet olisi syytä määritellä tarkoin, sillä säännösten seuraukset voivat vaihdella hyvin paljon sen mukaan, katsotaanko esimerkiksi talousvyöhykkeen kuuluvan valtion alueeseen vai ei. On syytä pitää mielessä, että kansainvälisessä oikeudessa valtion toimivalta vaihtelee sen mukaan, mistä osasta aluetta on kysymys.

4.2.3 Kansainvälisessä julkisoikeudessa valtioiden myönnettään olevan täysivaltaisia aluevesillään, mutta ei talousvyöhykkeellä ja mannerjalustalla, joilla niillä on rajalliset oikeudet. Tästä syystä ETSK katsoo, että kauttakulkumaahan alue on määriteltävä kattamaan maa-alue ja ilmatila sekä aluevedet lukuun ottamatta talousvyöhykettä.

4.2.4 Tämä kanta on perusteltu varsinkin siitä syystä, että esimerkiksi Välimeren alueella ei ole olemassa talousvyöhykkeitä, sillä meri on tätä varten liian pieni. Euroopan unionilla on kuitenkin useita Välimeren rajoittuvia jäsenvaltioita, jotka tästä syystä eivät nauttisi samoista oikeuksista kuin muut jäsenvaltiot. ETSK suosittaa, että kauttakulkumaahan nykyistä tarkempaa määritelmää sovellettaisiin kansainvälisen oikeuden mukaisten, meriliikenteen harjoittamista koskevien oikeuksien ja vapauksien sekä etenkin viattoman kauttakulun periaatteen valossa aluevesiin samaan tapaan kuin kansainvälisen atomienegiajärjestön IAEA:n yleissopimuksen 27 artiklan 3 kohdan i alakohdan erityismääräyksiä.

4.3 Kauttakulkumaan oikeuksien määrittely

4.3.1 On syytä tarkastella direktiivissä kauttakulkumaalle annettavien oikeuksien laajuutta.

4.3.2 Ehdotuksessa edellytetään kauttakulkumaalta saatua ennakkohyväksyntää riippumatta siitä, onko kyseessä EU:n jäsenvaltio vai unionin ulkopuolinen maa.

4.3.3 Kun jäsenvaltioiden on annettava ennakkohyväksyntää unionin ulkopuolisessa maassa tapahtuvaa kauttakulkua varten, niiden on varmistettava, että kyseinen maa noudattaa sovitun turvallisuusmääräyksiä.

4.4 Edellytykset, joilla kauttakulkumaa voi käyttää sille myönnettyjä oikeuksia

4.4.1 Kansainvälisen atomienergiajärjestön IAEA:n yleissopimuksen 27 artiklan 3 kohdan i alakohdassa täsmennetään, ettei mikään kyseisen sopimuksen määräyksistä vaikuta kansainvälisen oikeuden mukaisiin, valtioiden vesiliikenne- ja ilmalusten meri-, joki- ja ilmaliikenteen harjoittamista koskeviin oikeuksiin ja vapauksiin.

4.4.2 SLIM-ryhmä esitti itse asiassa samankaltaisen säännöksen sisällyttämistä ehdotettuun direktiiviin, mikä olisikin ollut paikallaan.

4.4.3 Joka tapauksessa olisi tarpeen määrittellä entistä täsmällisemmin ne syyt, joiden perusteella kauttakulkumaana toimiva jäsenvaltio voi kieltäytyä antamasta suostumustaan siirrolle. Direktiivissä 92/3 luotiin poikkeusjärjestelmä ydinenergia-alan yhteismarkkinoiden periaatteille, ja poikkeusjärjestelmää tulisi soveltaa tinkimättä. Direktiivin mukaisesti kauttakulkumaat voisivat näin kieltäytyä antamasta suostumustaan siirrolle ainoastaan, mikäli kansainvälisiä tai EU:n asettamia säännöksiä rikotaan. Komission ehdotuksessa viitataan kuitenkin epämääräisesti vain "voimassa olevaan asiaa koskevaan lainsäädäntöön".

4.4.4 Olisi hyödyllistä ja selkeyden kannalta edullista tehdä ero kauttakulkumaana ja määräämään olevien jäsenvaltioiden välillä. Kauttakulkumaan pääasiallinen huoli on varmistaa, että suunniteltu siirto-operaatio täyttää kansainväliset ja EU:n asettamat säännökset, jotka koskevat radioaktiivisten aineiden siirtoja. Määräämään olevan valtion huolenaiheet ovat suuremmat ja koskevat paitsi kuljetukseen liittyviä, myös radioaktiivisen aineen huoltoa koskevia kysymyksiä.

4.4.5 Direktiivin 6 artiklan 3 alakohta voitaisiin muotoilla uudelleen seuraavasti:

"Hyväksynnän epääminen tai hyväksyntään liitettävät ehdot on perusteltava:

i) kauttakulkumaana olevan jäsenvaltion osalta perusteena on oltava kansainväliset säännökset, yhteisön antamat säännökset tai kansalliset säännökset, jotka koskevat radioaktiivisen aineen kuljetuksia

ii) määräämään olevan jäsenvaltion osalta perusteena on oltava voimassa oleva lainsäädäntö, joka koskee radioaktiivisen jätteen ja käytetyn polttoaineen huoltoa, tai kansainväliset, yhteisön tai kansalliset säännökset, jotka koskevat radioaktiivisen aineen kuljetuksia."

4.4.6 Ns. automaattinen hyväksymismenettely, joka estää valtioita lykkäämästä tai viivästyttämästä toimenpiteitä, on erittäin hyödyllinen, eikä sitä tule kyseenalaistaa (ehdotetun direktiivin 6 artiklan 2 kohta).

4.5 Tiettyjen menettelyjen täytäntöönpanoon liittyvät käytännön ongelmat

4.5.1 Ehdotettu direktiivi yksinkertaistaa merkittävästi nykyisiä menettelyitä, mitä on pidettävä myönteisenä. Tiettyjen muutosten käytännön täytäntöönpanoon liittyy kuitenkin eräitä kysymyksiä ja ongelmia.

4.6 Tuonin ja viennin valvontaa koskevien säännösten selkeyttäminen (10, 11 ja 12 artikla)

4.6.1 Direktiivin rakennetta on muutettu, jotta menettelyn vaiheet pystytään erittelemään entistä selvemmin. Direktiivi sisältää tuontia ja vientiä koskevia erityissääntöjä, mutta niiden nivoutumista yleisiin säännöksiin, joissa määritellään menettelyn vaiheet, tulisi selvittää.

4.6.2 Kun 10 artiklan 1 kohtaa luetaan yhdessä ehdotukseen sisältyvien yleisten säännösten kanssa, tuloksena on, että määräämään olevan jäsenvaltion tulisi jättää itselleen hyväksymishakemus, mikä vaikuttaa kummalliselta.

4.6.3 Lisäksi 10 artiklan 2 kohtaan sisältyvä käsite "henkilö, joka vastaa siirron toteuttamisesta" on epäselvä ja voi viitata useampaan toimijaan. Jos tässä viitataan juridiseen vastuuseen, määritelläänkö vastuu sopimuksin vai/ja lainsäädänteitse?

4.6.4 Kysymyksiä herättää myös se, kuinka sovittaa toisiinsa 10 artiklan 2 kohta ja 12 artikla, jossa määritellään ehdot vientikielloille. Onko kauttakulkumaana olevan jäsenvaltion näin ollen arvioitava muiden kysymysten lisäksi myös kolmannen maan valmiudet huolehtia radioaktiivisesta jätteestä turvallisesti (12 artiklan 1 kohdan c alakohta)? Mitä tapahtuu, jos kauttakulkumaana oleva jäsenvaltio katsoo, ettei määräämään olevalla kolmannella maalla ole näitä valmiuksia?

4.6.5. Jotta voidaan määrittää tarkasti periaatteet, jotka koskevat radioaktiivisen jätteen ja käytetyn polttoaineen vientiä EU:n ulkopuolelle, ehdotetaan direktiivin 12 artiklan c alakohdan tarkistamista siten, että jäsenvaltioiden viranomaiset eivät saa antaa lupaa siirrolle sellaiseen unionin ulkopuoliseen maahan, jossa ei ole tarvittavia teknisiä, oikeudellisia ja hallinnollisia valmiuksia ja julkisviranomaisten päätöksentekoon osallistumista koskevia periaatteita, jotta voitaisiin taata radioaktiivisen jätteen turvallinen, vähintään EU-maissa vaaditun tasoinen huolto.

4.6.6 Yhteisön ulkopuolelle tapahtuvan viennin valvontaa koskevassa 11 artiklassa ei täsmennetä, millä tavoin määrämaana olevan kolmannen maan viranomaisilta pyydetään ja/tai saadaan suostumus. Lisäksi ehdotukseen sisältyvien yleisten sääntöjen soveltaminen kilpistyy siihen, että määrämaana olevat kolmannet maat eivät kuulu yhteisön oikeusjärjestyksen piiriin.

4.6.7 Mitä tulee määrämaana olevan valtion mahdollisuuden kieltäytyä hyväksymästä siirtoa, kuten kauttakulkumaana olevien valtioiden osalta edellä mainittiin, olisi syytä määritellä entistä selkeämmin syyt, joilla voidaan perustella siirtoa koskevan hyväksynnän epääminen (ehdotetun direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa mainitaan sekä kauttakulku- että määrämaa).

4.7 Tiettyjen käsitteiden selventäminen tai harmonisointi

4.7.1 'Radioaktiivinen jäte': ehdotetun direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa radioaktiiviselle jätteelle annetaan uusi määritelmä, jonka on määrä perustua kansainvälisen yleissopimuksen määritelmään. Siinä on kuitenkin joitakin eroja. Näin on erityisesti sen suhteen, mikä maa päättää radioaktiivisen jätteen luokittelusta. Näin ollen olisi toivottavaa pitäytyä yleissopimuksen määritelmässä.

4.7.2 'Tekniset eritelmät': ehdotetun direktiivin 9 artiklassa viitataan käsitteeseen "tekniset eritelmät, joiden perusteella siirto on hyväksytty", määrittelemättä kuitenkaan tätä termiä. Kyseistä käsitettä käytetään usein radioaktiivisen jätteen ja käytetyn polttoaineen siirtoja koskevassa direktiivissä, joten väärinkäsitysten välttämiseksi kyseinen termi tulisi määritellä selkeästi.

4.7.3 'Lupa — hyväksyminen — myöntäminen — suostumus': ehdotetun direktiivin monissa eri artikloissa (4–7 artikla, 10, 11 ja 13 artikla) näihin käsitteisiin viitataan eri tavoin. Terminologian yhdenmukaistaminen helpottaisi tekstin luettavuutta ja tulkintaa. ETSK ehdottaa, että pitäydytään kahdessa käsitteessä: 'lupa' ja 'suostumus'. 'Lupa'-käsite viittaisi alkuperämaan hyväksyntään. 'Suostumus'-käsite tarkoittaisi määrämaan ja/tai kauttakulkumaan antamaa hyväksyntää. Erottelun avulla voitaisiin kuvata direktiivillä luodun valvontamennettelyn kahta merkittävää vaihetta.

5. Päätelmät

5.1 ETSK kannattaa direktiivin tarkistamista, jotta se voidaan yhtenäistää uusimpien Euratomin direktiivien ja kansainvälisten sopimusten kanssa. Samalla voidaan yksinkertaistaa ja selkeyttää nykyisiä menettelyitä. Komitea pitää tervetulleena ehdotukseen sisältyvää automaattista hyväksymismenettelyä, joka estää viivästyttämisen.

5.2 Komitea kiinnittää kuitenkin huomiota tarpeeseen määritellä selkeästi siirtoja koskevat säännökset, jotteivät ne estä aiheettomasti jälleenkäsiteltäväksi tarkoitettun käytetyn ydinpoltoaineen siirtoja yhteisössä. Tämä olisi ydinvoima-alan yhteis-markkinoiden säännösten vastaista.

5.3 Lisäksi tulisi selkeyttää tuontia ja vientiä koskevia erityissääntöjä sekä määritellä entistä tiukemmin syyt, joilla kauttakulkumaa tai määrämaa voi perustella siirtoa koskevan hyväksynnän epäämisen.

Bryssel 9. kesäkuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND