Talousvaliokunnalle

Esittelijän muistio
12.10.2017

ESITTELIJÄN MUISTIO

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ydinenergialain muuttamisesta 93/2017 vp

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ydinenergialakia (990/1987). Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan unionin neuvoston antama direktiivi ydinturvallisuusdirektiivin muuttamisesta (direktiivi 2014/87/Euratom, muuttaa direktiiviä 2009/71/Euratom, ’muutettu ydinturvallisuusdirektiivi’). Ehdotuksen mukaan lakiin lisättäisiin säännökset ydinturvallisuuteen ja ydinjätehuoltoon liittyvästä itse- ja vertaisarvioinnista sekä niiden toteuttamisesta, luvanhaltijan tietojenantovelvollisuudesta sekä lupaviranomaisen toteuttamasta kuulemisesta lupavaiheessa. Ydinlaitosten ydinturvallisuuteen liittyviin, luvanhaltijan velvollisuuksia koskeviin säännöksiin tehtäisiin eräitä täsmennyksiä. Lisäksi lakiin lisättäisiin säännökset kansallisen ydinjätehuollon ohjelman laatimisesta ja seurannasta. Kansallinen ydinjätehuollon ohjelma liittyy Euroopan unionin neuvoston ydinjätehuoltoa koskevan direktiivin vaatimuksiin (Neuvoston direktiivi 2011/70/Euratom yhteisön kehyksen perustamisesta käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen vastuullista ja turvallista huoltoa varten, ’ydinjätedirektiivi’).

Edellä mainittujen lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi siitä nykyisin puuttuvat säännökset ydinlaitosten käytöstä poistamista koskevasta luvasta. Ydinlaitosten painelaitteita koskevia säännöksiä päivitettäisiin painelaitelain (1144/2016) voimaantulon johdosta. Esityksessä ehdotetaan lisäksi eräitä säädösteknisiä täsmennyksiä ja korjauksia ydinjätehuollon kustannuksiin varautumista ja tutkimustoiminnan rahoittamista koskeviin säännöksiin.

Direktiivien vaatimusten kansallinen täytäntöönpano

Muutettu ydinturvallisuusdirektiivi on minimiharmonisointidirektiivi, jonka myötä kaikissa EU:n ja Euratomin jäsenvaltioissa saavutetaan yhtäläinen, korkea ydinturvallisuuden taso. Ydinturvallisuusdirektiivin täydennyksestä johtuvat velvoitteet ovat ns. minimisääntelyä, eli vähintään nii-

den edellyttämät asiat tulee saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Suomessa ydinturvallisuus ja sitä koskevat vaatimukset ovat korkealla tasolla ja maailman huippuluokkaa, ja muutetun ydinturvallisuusdirektiivin vaatimukset pitkälti sisältyvät jo voimassa olevaan lakiin. Direktiivistä johtuvat muutostarpeet ovat melko vähäisiä, ja ehdotetut muutokset ovat lähinnä täsmennyksiä voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden.

Esityksessä ehdotetut seuraavat uudet säännökset tai niihin ehdotettavat muutokset liittyvät ydinturvallisuusdirektiivin täydennyksen kansalliseen täytäntöönpanoon: 7 e § Määräaikainen turvallisuusarviointi, 7 i § Henkilöstö, 9 § Luvanhaltijan ja jätehuoltovelvollisen velvollisuudet, 10 a § Luvanhaltijan tietojenantovelvollisuus, 13 § Yleinen kuuleminen, 23 a § Mielipiteen esittäminen ja hakijan selitys, 54 § Ydinenergia-alan ylin johto ja valvonta, 54 a § Itsearvioinnit sekä kansainväliset vertaisarvioinnit.

Ydinjätedirektiivin johdosta lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset kansallisesta ydinjätehuollon ohjelmasta. Säännökset ehdotetaan lisättäväksi uuteen 27 b §:n. Ydinjätedirektiivin useat artiklat edellyttävät, että kansalliseen lainsäädäntöön sisällytetään ydinjätehuoltoa koskeva kansallinen ohjelma sekä kansallinen ydinjätehuollon toimintapolitiikka. Kansallisen ydinjätehuoltoa koskevan ohjelman laatimista ja ylläpitämistä koskevat ydinjätedirektiivin artiklat 5(1), 11, 12, ja 13(1), joiden sisältämät velvoitteet perustuvat 4 artiklan periaatteisiin. Direktiivin 5 artiklan mukaan kansalliseen lainsäädäntökehykseen on kuuluttava kansallinen ohjelma. Tästä syystä lakiin on ehdotettu lisättäväksi säännös kansallisesta ydinjätehuollon ohjelmasta. Tarkoituksena on, että yksi asiakirja sisältäisi sekä direktiivin edellyttämän kansallisen toimintapolitiikan että kansallisen ohjelman.

Kansalliset kysymykset

Ydinlaitoksen käytöstä poistamisen lupa

Esityksessä ydinenergialakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset ydinlaitosten käytöstä poistamisen luvasta. Kansainvälinen atomienergiajärjestö IAEA on kiinnittänyt huomiota Suomen lupajärjestelmään, jossa ei ole sääntelyä ydinlaitosten käytöstä poistamisen luvasta. Myös ydinenergiaa koskevat direktiivit lähtevät siitä, että lupajärjestelmät kattavat ydinlaitoksen elinkaaren vaiheet. Tulevaisuuden tarpeet huomioon ottaen lupavaihe on tarpeen lisätä lakiin, jotta lainsäädäntö kattaisi ydinlaitoksen elinkaaren eri vaiheet.

Lupavaihe täydentäisi voimassa olevassa laissa olevia rakentamis- ja käyttölupavaiheita ja täydentäisi ydinlaitoksen elinkaarta lupanäkökulmasta. Lupaa koskeva perussäännös ehdotetaan lisättäväksi lain 5 lukuun, johon sisältyy lupamenettelyä koskevat säännökset. Käytöstä poistamisen luvan tarkoituksena on osaltaan varmistaa, että ydinlaitoksen käytöstä poistaminen toimeenpannaan ja toteutetaan turvallisesti ja muutoinkin lain edellyttämällä tavalla. Käytöstä poistamista koskevan luvan myöntäisi rakentamis- ja käyttölupaa vastaavasti valtioneuvosto. Lakiin ehdotettu käytöstä poistamisen lupavaihe ei määrittele sitä, milloin luvanhaltija voi lopettaa laitoksen käytön kaupalliseen sähköntuotantoon.

Käytöstä poistamista koskevaan lupaan sovellettaisiin 5 luvun lupamenettelyä koskevia säännöksiä.

Lupien voimassaolo

Lupien voimassaoloa koskeva säännös sisältyy voimassa olevan lain 24 §:än, jota täydennettäisiin käytöstä poistamisen luvan osalta. Käytöstä poistamisen lupa ehdotetaan olemaan voimassa toistaiseksi rakentamisluvan tapaan. Luvan ajallinen ulottuvuus kuitenkin määräytyisi ydinlaitosta koskevan käytöstä poistamisen suunnitelman kautta. Esityksessä ehdotetun mukaan lain 7 g §:n 2 momentissa säädettäisiin luvanhakijan ja myöhemmin luvanhaltijan velvollisuudeksi laatia käytöstä poistamista koskeva suunnitelma, ja pitää se ajan tasalla.

Voimassa olevan ydinenergialain 8 §:ssä säädetään, että ydinenergian käyttö on kielletty ilman lain mukaista lupaa. Tämä periaate on otettu käytöstä poistamisen luvan osalta lähtökohdaksi, ja se on myös luvan voimassaolon kannalta olennainen.

Muiden lupien voimassaoloa koskevia säännöksiä ei ehdoteta muutettavaksi.

Käytöstä poistamisen suunnitelma

Käytöstä poistamisen keskeisistä turvallisuusvaatimuksista ehdotetaan säädettäväksi voimassa olevan lain tapaan 7 g §:ssä. Pykälää muutettaisiin kuitenkin kokonaisuudessaan siten, että se sisältäisi turvallisuutta koskevat perusvaatimukset, joita olisi noudatettava ydinlaitoksen käytöstä poistamisessa. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin keskeisistä turvallisuutta koskevista velvollisuuksista. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin luvanhaltijan ja –hakijan velvollisuudesta toimittaa suunnitelma ydinlaitoksen käytöstä poistamiseksi.

Hallituksen esityksessä ehdotettuun 7 g §:n 2 momentin sanamuotoon ehdotetaan vielä lisättäväksi *'työ- ja elinkeinoministeriö'*, seuraavasti: 'Luvanhakijan ja luvanhaltijan tulee laatia suunnitelma ydinlaitoksen käytöstä poistamiseksi. Jollei lupaehdoissa määrätä toisin, luvanhaltijan on luvanvaraisen toiminnan kestäessä lisäksi esitettävä säännöllisesti vähintään kuuden vuoden välein ydinlaitoksen käytöstä poistamista koskevan suunnitelman päivitys *työ- ja elinkeinoministeriön* ja Säteilyturvakeskuksen arvioitavaksi.' Tällä varmistettaisiin suunnitelman toimittaminen sekä työ- ja elinkeinoministeriölle että Säteilyturvakeskukselle.

Suunnitelma ydinlaitoksen käytöstä poistamiseksi toimitetaan ydinlaitoksen käytön aikana arvioitavaksi määräajoin. Suunnitelma toimitettaisiin jatkossakin työ- ja elinkeinoministeriölle ja Säteilyturvakeskukselle. Työ- ja elinkeinoministeriölle suunnitelma on tärkeä ydinlaitosten käytön aikana ydinjätehuollon taloudellisen varautumisen näkökulmasta. Suunnitelman hyväksyntä siirtyy ydinlaitoksen käytöstä poistamisen luvan yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriöltä Säteilyturvakeskukselle, jonka jälkeen Säteilyturvakeskus valvoo käytöstä poistamisen toteuttamista lopullisen suunnitelman ja käytöstä poiston luvan ehtojen mukaisesti.

Painelaitesäännökset

Hallituksen esityksessä ydinlaitosten painelaitteita koskevia 60 ja 60 a §:ä esitetään ajantasaistettavaksi. Muutos liittyy uuden painelaitelain

voimaantuloon. Ydinenergialain vanha säädösviittaus päivitettäisiin ja samalla säännöksiä muutettaisiin soveltamiskäytännön selkeyttämiseksi. Ehdotetuilla muutoksilla on tarkoitus selkeyttää Säteilyturvakeskuksen valvontaa painelaitteiden osalta uuden painelaitelain myötä.

Valtion ydinjätehuoltorahastoa koskevat säännökset

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi Valtion ydinjätehuoltorahastoa koskevia säännöksiä 40, 44, 53, 53 a sekä 53 d §:ssä. Kyse olisi säädösteknisistä korjauksista sekä eräiden lain sisäisten viittausten ja terminologian käytön korjauksista. Ydinlaitoksen haltijalta kerättävää maksua koskevaa pykälää täsmennettäisiin siten, että pykälän maksuvelvollisuutta ei olisi enää luvanhaltijalla, joka on saanut luvan ydinlaitoksen käytöstä poistamiseen. Tämä perusperiaate sisältyy sinänsä jo Valtion ydinjätehuoltorahaston säännöksiin. Koska ydinlaitoslupa- käsitteenä laajenee uuden ehdotetun käytöstä poistamista koskevan luvan myötä, täsmennys säännöksissä on tarpeellinen.

Hankkeiden rahoittamista koskevaa pykälää täsmennettäisiin siten, että se viittaa kaikkiin luvun tarkoittamiin tutkimushankkeisiin (tutkimusinfrastruktuurihankkeet mukaan lukien), mikä vastaa nykykäytäntöä ja olisi johdonmukaista luvun terminologian kanssa.

Muutokset ovat luonteeltaan teknisiä korjauksia, joista osa liittyy uuden ehdotetun käytöstä poistamista koskevaan lupaan lupajärjestelmässä, ja osa johtuu terminologian korjauksista. Rahaston perimien maksujen suuruuteen ei ehdoteta muutoksia eivätkä muutokset muiltakaan osin kohdistu rahaston laajuuteen.

Suhde säteilylain kokonaisuudistukseen

Ydinenergialain sellaiset muutostarpeet, jotka liittyvät säteilylain kokonaisuudistukseen, on päätetty kokonaisuudessaan valmistella osana säteilylain kokonaisuudistuksen valmistelua. Ydinenergialakiin säteilylain johdosta tehtävät muutosehdotukset olisivat siten osana säteilylain kokonaisuudistusta. Tällä varmistetaan ydinenergialain ja säteilylain soveltamisalojen rajapintojen yhteensovittaminen.

Vaikutukset

Ydinenergialain muutosta koskevan hallituksen esityksen luonnoksen ja ehdotetun lakimuutoksen vaikutuksia on arvioitu osana lainvalmistelua. Vaikutusten arvioinnissa on tarkasteltu säädösehdotuksen taloudellisia vaikutuksia, vaikutuksia viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutuksia sekä muita yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotetut muutokset osaltaan parantavat edelleen ydinturvallisuutta ydinturvallisuusdirektiivin tavoitteen mukaisesti. Varsinaiset lakimuutoksesta aiheutuvat, direktiivien vaatimuksiin liittyvät luvanhaltijoita koskevat taloudelliset vaikutukset on arvioitu jäävän vähäisiksi. Muutostarpeet esimerkiksi Fukushiman ydinvoimalaonnettomuuden jälkeen Suomen ydinvoimaloissa olivat pienehköjä ja toteutettu jo ennen lainmuutosta.

Käytöstä poistamisen luvalla on arvioitu olevan taloudellisia vaikutuksia, kun lakiin tulisi uusi lupavaihe. Ydinenergian käyttö on kuitenkin voimassa olevan lain 8 §:n mukaan luvanvaraista, joten lupamenettely olisi joka tapauksessa käytävä läpi, sillä luvaton tilanne olisi ydinenergialain vastainen.

Käytöstä poistamista koskevan luvan lisäämisellä ydinenergialakiin arvioidaan olevan vaikutuksia työ- ja elinkeinoministeriön, Säteilyturvakeskuksen sekä luvanhaltijoiden kannalta. Ydinlaitosten käytöstä poistaminen tulee joka tapauksessa viranomaisten valvottavaksi, joten luvalla arvioidaan olevan vähäiset vaikutukset nykytilaan verrattuna. Erillinen lupa voisi toisaalta jopa selkeyttää ja suoraviivaistaa käsittelyä sekä vähentää epävarmuutta ja päällekkäistä käsittelyä.

Uudesta lupavaiheesta aiheutuvat kustannukset eivät olisi suurempia verrattuna voimassa olevan lain vaikutuksiin, koska ilman uutta lupavaihetta käytöstä poistamisen lupakäsittely sisältäisi tulkinnanvaraisuuksia ja voisi aiheuttaa ylimääräistä työtä sekä luvanhaltijoille että viranomaisille. Keskeinen vaikutuksia koskeva seikka on se, että käytöstä poistamisen lupa myönnettäisiin kerran, toistaiseksi voimassa olevana. Tällä on arvioitu olevan olennaista merkitystä, koska määräaikainen lupa voisi aiheuttaa toistuvia lupakäsittelyjä sekä luvanhaltijan että viranomaisten kannalta. Käytöstä poistamisen turvallisuus varmistettaisiin lupaehdoin sekä määräaikaisilla turvallisuusarvioinneilla lain vaatimusten mukaisesti. Säteilyturvakeskus edelleen valvoisi käytöstä poistettavaa laitosta.

Ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotetut muutokset parantavat ydinturvallisuutta ydinturvallisuusdirektiivin tavoitteen mukaisesti. Ympäristövaikutusten voi tällä perusteella arvioida olevan välillisiä ja positiivisia.

Ydinenergia on energiamuotona tunteita herättävä ja yhteiskunnallisessa keskustelussa suurta yleisöä kiinnostava aihe. Tästä syystä kaikessa ydinenergia-alan sääntelyyn liittyvässä toiminnassa on myös korostunut avoimuus- ja neutraalisuusvaatimus.

Esityksessä lain kuulemista ja mielipiteen esittämistä koskevia säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi. Mielipiteen esittämistä koskevan täsmällisen säännöksen lisääminen lakiin varmistaisi yleisön mahdollisuuksia osallistua ja saada tietoa päätöksenteosta sen varhaisessa vaiheessa. Tällä on arvioitu olevan yhteiskunnan kannalta tärkeä merkitys, koska ydinlaitoshankkeet ovat suuria ja merkittäviä hankkeita. Toisaalta vaikutukset eivät tuo aikaisempaan verrattuna enempää kustannuksia esimerkiksi lupaviranomaiselle, koska laaja kuuleminen on ollut käytäntönä ydinlaitoshankkeissa jo voimassa olevan lain aikana, vaikka laki ei laajaa kuulemista ole edellyttänyt.

Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Hallituksen esityksen luonnosta koskeva lausuntokierros on järjestetty 1.3.2017-12.4.2017. Lausunnoista on laadittu lausuntoyhteenveto.
Lausuntojen huomiot on pyritty ottamaan huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

Lausuntokierroksella saatujen lausuntojen perusteella turvajärjestelyjä koskevat muutosehdotukset päätettiin siirtää erillisvalmisteluun. Valmistelu on käynnissä työ- ja elinkeinoministeriössä.

Jätehuoltovelvollisen määritelmään ehdotetut muutokset poistettiin esityksestä. Jätehuoltovelvollisen käsitteen taustan, tavoitteiden ja tarvittavien muutosten laajuuden tarkastelua päätettiin jatkaa.

Muilta osin lausunnoissa esitetyt huomiot on otettu mahdollisuuksien mukaan huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

LIITTEET

Lausuntoyhteenveto
Luonnos valtioneuvoston asetukseksi ydinenergia-asetuksen muuttamisesta (lausuntokierrosversio)