Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Vastine

27.10.2021

VN/6630/2019
VN/6630/2019-TEM-47

Talousvaliokunta

Työ- ja elinkeinoministeriön vastine talousvaliokunnalle tulleisiin asiantuntijalausuntoihin hallituksen esityksestä ydinvastuulain ja ydinvastuulain muuttamisesta annetun lain muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää eduskunnan talousvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa vastineensa HE 117/2021 vp tulleisiin asiantuntijalausuntoihin.

Alla olevassa on käyty läpi asiantuntijalausuntojen palaute aihekohtaisesti koottuna.

Pienydinreaktorit ja laitospaikkakysymys

Teollisuuden Voima Oyj (TVO), Fortum, teknologian tutkimuskeskus (VTT), Lappeenrannan teknillinen yliopisto (LUT) ja ydinturvallisuusneuvottelukunta (YTN) nostavat esille lausunnoissaan tarpeen suhteuttaa enimmäisvastuumäärää pienemmille energiantuotannossa käytettäville tulevaisuuden ydinlaitoksille. Nyt esitetyn ydinvastuulain mukaisesti energiantuotannossa käytettävien ydinlaitosten vastuumäärä on 1,2 miljardia euroa, joka on melko suuri vastuumäärä, kun kyseessä on pienydinreaktori jonka riski tuottaa vahinkoa kolmannelle osapuolelle, saati aiheuttaa rajat ylittäviä vaikutuksia on pieni verrattuna nykyisiin ydinvoimalaitoksiin.

Lausunnoissa todetaan, että pienydinlaitosten toteuttamiselle tarvitaan edellytykset, jotka ovat suhteessa riskiin ja jotka mahdollistavat toiminnan kehittämisen kannattavuuden. Pienydinreaktoreiden ydinvastuuta koskevien kysymysten käsittely ja vastaava ydinvastuulain päivitys mahdollistaisi laitoshankkeiden edistämisen.

YTN ja LUT ehdottavat, että vastuumääriä porrastettaisiin myös energiantuotantoon käytettävien reaktorien kategorian sisällä, niin että pienydinvoimalle asetettava vastuumäärä olisi oikeassa suhteessa pienten reaktorien vähäiseen mahdollisuuteen aiheuttaa vahinkoa Suomen ulkopuolella. Energiateollisuus toteaa, että on mahdollista määrittää energiantuotantoon käytettäville ydinlaitoksille selkeä raja, jota pienemmillä laitoksilla ydinaineen määrä on niin pieni, ettei mahdollisen onnettomuustilanteen vaikutukset ole laajat.

Teknologiateollisuus esittää, että muiden kuin energian tuotantoon käytettävien laitosten vakuutusten osalta säilytettäisiin valtioneuvoston tapauskohtainen harkinta kohtuuttomien lisäkustannusten välttämiseksi. TVO ja Posiva esittävät, että tapauskohtainen harkinta olisi paikallaan myös muilla tasoilla ydinlaitoksen haltijan hakemuksesta.

Lisäksi LUT, YTN ja Fortum toteavat, laitospaikkakohtainen ydinvastuun osoittaminen on ongelmallista. Ydinvastuulain 3 § mukaan saman haltijan kahta tai useampaa samalla laitosalueella Suomessa sijaitsevaa ydinlaitosta on pidettävä tätä lakia sovellettaessa yhtenä laitoksena yhdessä saman haltijan samalla laitosalueella sijaitsevien muiden tilojen kanssa, joissa säilytetään ydinainetta. Pienydinvoiman käytön kannalta

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Työ- ja elinkeinoministeriö				
PL 32 00023 Valtioneuvosto	Aleksanterinkatu 4	29 516 001 35 829 516 001	916 062 160 +358 9 1606 2160	www.tem.fi

paikkasidonnaisuus tarkoittaa, että uudelle laitospaikalle sijoitettavan pienydinvoimalaitoksen vakuutuksella katettava vastuumäärä olisi sama 1,2 miljardia euroa kuin Suomen suurimmalla ydinlaitoskeskittymällä.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää, että keväällä 2022 valmistuvan VN TEAS-hankkeen ”Uusien ydinenergiateknologioiden mahdollisuudet ja kehitystarpeet”-kokonaisuuden tuottamaa tietoa hyödynnetään pienydinreaktorien ydinvastuun tason arviointiin, kuitenkin siten että ensin muodostetaan pienydinreaktoreja koskevat määritelmät ydinenergialaissa, ja vasta sitten määritellään niitä koskevat vastuut ydinvastuulakiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että tapauskohtaisesta vastuumäärän alentamismenettelystä luovuttiin, jotta toimijat saisivat ennakoitavuutta vastuumääriin, ja hallinnollinen taakka vähenisi. Tämä oli odotettu kehityssuunta ydinvastuulainsäädännössä. Linjauksen tarkoituksellisuus sekä tasot voidaan ottaa tarkasteluun tarvittaessa tulevaisuudessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa laitospaikkakohtaiseen vastuumäärään liittyen, että laitospaikkakohtaisuus on kokonaisuuden käsiteltävyyden kannalta oleellista. Asiaa voitaneen käsitellä uudestaan, mikäli pienydinreaktoriteknologia kehittyy, ja muodostuu käsitys niiden mahdollisesta sijoittumisesta.

Siirtymäaika

Energiateollisuus, Fennovoima, Fortum, TVO ja Posiva ilmaisevat vastuumäärien noston johtavan siihen, että ydinlaitosten on haettava valtion vakuutustakuuta tai kehitettävä muita lain vaatimukset täyttäviä taloudellisia takuita vakuutuksen sijaan tai sen rinnalle, sillä täyden 1,2 miljardin euron vastuumäärää kattavaa vakuutusta voi olla vaikea saada. Näiden järjestelyjen hyväksymismenettelyt vievät aikaa, jonka vuoksi edellä mainitut tahot toivovat siirtymäajan pidentämistä esitetystä kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen.

Finanssivalvonta toteaa lausunnossaan, että ehdotetun siirtymäsäännöksen nojalla jää epäselväksi, minkä sisältöiselle ydinvastuuvakuutukselle laitoksenhaltijan tulisi siirtymäsäännöksen soveltuessa hakea Finanssivalvonnan hyväksyntää.

Siirtymäaika toimii poikkeuksena ydinvastuulain mukaiseen ydinlaitoksen haltijan vakuuttamisvelvollisuuteen. Lakimuutokset, sisältäen myös vastuumäärän korotuksen energiantuotannossa käytettävien ydinlaitosten osalta 1,2 miljardiin euroon, tulevat voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti kuin Pariisin yleissopimuksen ja Brysselin lisäyleissopimuksen vuoden 2004 muutospöytäkirjat tulevat Suomen osalta voimaan, eli 1. tammikuuta 2022.

Ydinvastuulain 29 §:n mukaan se, jolla on oikeus saada vahingonkorvausta ydinvastuulain tai muun sopimusvaltion vastaavan lainsäädännön nojalla Suomessa olevan ydinlaitoksen haltijalta, näyttää, ettei hän ole voinut saada tätä korvausta ydinlaitoksen haltijan kanssa vakuutussopimuksen tehneeltä vakuutuksenantajalta, maksetaan korvaus valtion varoista. Säännöksen 2 momentin mukaan tämä valtion korvausvelvollisuus ei ylitä sitä vastuumäärää, joka on laitoksenhaltijaan nähden voimassa 18 §:n 1 momentin mukaisesti. Kun energiantuotannossa käytettävän ydinlaitoksen haltijan vastuumäärä nostettaisiin 1,2 miljardiin euroon, kyseinen vastuumäärä olisi myös Suomen valtion toissijaisen vastuun katto suhteessa ydinvastuulain mukaisiin sopimusvaltioihin. Tällaisia valtioita ovat Pariisin yleissopimuksen sopijavaltiot sekä valtiot, jotka ovat liittyneet Wienin yleissopimukseen sekä Wienissä 21 päivänä syyskuuta 1988 tehtyyn Wienin ja Pariisin yleissopimusten soveltamista koskevaan yhteispöytäkirjaan. Myös Suomen ja Venäjän valtioiden välisen kahdenvälisen sopimuksen (SopS 31/2015) mukaisesti Suomessa sijaitsevan ydinlaitoksen haltijan ollessa vastuussa ydintapahtumasta Venäjällä ilmeneviin ydinvahinkoihin soveltuvat Pariisin yleissopimuksen lähtökohdat.

Sinä aikana, kun toimijoille myönnetään siirtymäaika, mahdollisen ydinvahingon sattuessa siirtymäajan aikana valtio olisi korvausvelvollinen myös myöhäisvahinkojen osalta. Suomessa tapahtuneen ja Suomessa vaikutuksia aiheuttavan tapahtuman johdosta ydinlaitoksen haltijan vastuu on kuitenkin rajoittamaton. Todennäköisyys ydinvahingolle, jolla on rajat ylittäviä vaikutuksia, on pieni, mutta mahdollinen.

Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi riittäväksi ajaksi saada vakuuttamisvelvollisuus täytettyä, ottaen huomioon luvanhaltijan tarvitsema järjestelyaika uudelle ydinvastuulain edellyttämälle tasolle, vähintään 6 kk, mutta käytännössä 12 kk lain voimaantulosta.

Mikäli ydinvastuulaissa määritelty vakuutusvelvollinen ei pystyisi järjestämään vakuutusta 6 kk aikana, jälleenvakuutusta tultaisiin hakemaan joka tapauksessa valtiolta. Vuoden siirtymäaika vastaisi normaalia ydinvakuutusten järjestämisaikaa ja vuoden siirtymäajan aikana pystyttäisiin myös hyödyntämään paremmin muiden sopijavaltioiden tulevia ratkaisumalleja vakuutusten järjestämisessä. Toimijalla on kaikissa tapauksissa rajoittamaton ydinvastuu Suomen rajojen sisällä.

Työ- ja elinkeinoministeriö selvittää edelleen minkä sisältöisiä ydinvastuuvakuutuksia laitoksenhakijan tulisi siirtymäsäännöksen soveltuessa toimittaa Finanssivalvonnalle hyväksyntää varten.

Vakuuksien käyttäminen vakuutuksen rinnalla

Fortum, TVO ja Posiva toivat esille toiveen, että tuotaisiin vahvemmin esille mahdollisuus asettaa turvaava taloudellinen takuu vakuutuksen rinnalla kelvollisena tapana täyttää vakuuttamisvelvollisuus ydinvastuulain mukaisesti. Yhtiöt katsovat, että ydinvastuuvakuutusten markkinat ovat Pohjoismaissa keskittyneet ja tarpeisiin nähden rajalliset.

NNI lausuu, että vastuun kantaminen muun taloudellisen takuun kautta tulisi tulla kysymykseen ainoastaan poikkeustapauksissa, sillä emoyhtiön takaus saattaisi johtaa ydinlaitoksen haltijan itsensä vakuuttamiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että ydinlaitosten mahdollisuus täyttää ydinvastuulain mukainen vakuuttamisvelvollisuus pidetään mahdollisimman kattavana, eikä ydinvastuulakiin tulisi siltä osin nyt muutoksia, jonka vuoksi mahdollisuus käyttää taloudellisia takuita säilyisi entisellään.

Vakuutuksen tai vakuuden tasot

TVO:n ja Posivan näkemyksen mukaan muun kuin energiantuotannossa käytettävän ydinlaitoksen vastuumäärän tulisi olla ydinpolttoaineen kuljetuksia koskevan vastuumäärän tasolla johtuen siitä, että ydinvahingon tapahtumisen riski tällaisilla ydinlaitoksilla on huomattavan vähäinen ja mahdollisen ydinvahingon vaikutusalue pieni, eikä se ulottuisi Suomen rajojen ulkopuolelle. Myös Fennovoima katsoo, että riskiperusteisuutta ei ole huomioitu riittävästi ydinlaitoksiin, joissa on tehty onnettomuusriskien pienentämiseksi merkittäviä turvallisuusparannuksia. Fennovoima pitää vakuutussuojan korottamista nykyisestä 700 miljoonasta 1,2 miljardiin euroon paitsi ydinalan riskien pienenemisen, myös alan elinvoimaisuuden näkökulmasta ei-toivottavana kehityssuuntana. Fennovoima esittää, että riskiperusteisuuden huomiointi vakuutusmaksuissa toimisi jatkossa tehokkaana kannustimena turvallisuusparannusten omaehtoiseen toteuttamiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo yleisesti, että kansainvälisen sopimuksen täyttämiseksi 1,2 miljardin taso tulee ottaa käyttöön ydinvoimalaitosten osalta. Muussa vastuumäärän porrastuksessa on tuotu riskiperusteisuuden mallia ydinvastuulakiin. Tämän soveltamisesta ei vielä ole käytännön kokemuksia, mutta vastuumäärien porrastamisella vältytään jatkossa käytössä olleesta tapauskohtaisesta vastuumäärän alentamismenettelystä kuljetusten osalta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa yleisesti, että ydinvoima on Suomen kannalta tärkeä energiamuoto, jota on syytä harjoittaa vastuullisesti, ja ydinlaitoksille tulee tarjota riittävän monipuoliset mahdollisuudet täyttää vakuuttamisvelvollisuutensa.

Osastopäällikkö	Riku Huttunen
Erityisasiantuntija	Mirjami Tanner

Liitteet Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu Talousvaliokunta

Tiedoksi

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET
FINNISH GOVERNMENT

Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av dokument
Electronic signature of a document

Asia / Sak / Case:

VN/6630/2019
TEM; HE laiksi ydinvastuulain muuttamisesta

Asiakirja / Dokument / Document:

VN/6630/2019-TEM-48
~ VN_6630_2019-TEM-47 Työ- ja elinkeinoministeriön vastine talousvaliokunnalle tulleisiin asian 2034220_1_0.DOCX

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Tanner Mirjami 91247125M	2021-10-27T13:35:21	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK
Huttunen Riku 91189557L	2021-10-27T13:46:54	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

509ebf15cdf339ef9e620d8e6b4717943def69bea5e7e54fec145ff0e1a81e86