

HE 18/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ydinenergiain ja säteilylain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ydinenergialakia ja säteilylakia. Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön yhteisön kehyksen perustamisesta käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen vastuullista ja turvallista huoltoa varten annettu direktiivi.

Ydinenergi lakiin lisättäisiin ydinjätehuoltoa koskeva periaatesäännös, jonka mukaan jätteen määrä olisi pidettävä niin pienenä kuin käytännöllisin toimenpitein on mahdol-

lista. Vastaava täydennys tehtäisiin myös säteilylakiin.

Lisäksi ehdotetaan täydennettäväksi ydinenergiain säännöksiä ydinturvallisuuteen ja ydinjätehuoltoon liittyvän itse- ja vertaisarvioinnin järjestämisestä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2013.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 NYKYTILA	3
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	3
1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	4
1.3 Nykytilan arviointi.....	6
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	6
2.1 Tavoitteet.....	6
2.2 Keskeiset ehdotukset	6
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	6
4 ASIAN VALMISTELU	7
4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	7
4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	7
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	8
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT	8
1.1 Ydinenergalaki	8
1.2 Säteilylaki	8
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	9
3 VOIMAANTULO	9
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	9
LAKIEHDOTUKSET	10
ydinenergalain muuttamisesta.....	10
säteilylain muuttamisesta	11
LIITE	12
RINNAKKAISTEKSTI	12
ydinenergalain muuttamisesta.....	12
säteilylain muuttamisesta	14

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Ydinenergialaki (990/1987) sisältää ydinenergian käyttöön liittyvät yleiset periaatteet sekä säännökset ydinenergian käytön turvallisuudesta, ydinjätehuollon toteuttamisesta, ydinenergian käytön luvanvaraisuudesta ja valvonnasta sekä toimivaltaisista viranomaisista. Ydinenergian käytöllä tarkoitetaan ydinenergialain soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa, joka kattaa kaikki ydinenergiaan ja sen tuottamiseen liittyvät toiminnot uraanin tai toriumin tuotantoon tähtäävästä kaivos- ja rikastustoiminnasta aina ydinjätteiden loppusijoitukseen. Lakia tarkentavat säännökset on annettu ydinenergia-asetuksella (161/1988) sekä valtioneuvoston asetuksilla ydinvoimalaitoksen turvallisuudesta (733/2008), ydinenergian käytön turvajärjestelyistä (734/2008), ydinvoimalaitoksen valmiusjärjestelyistä (735/2008) ja ydinjätteiden loppusijoituksen turvallisuudesta (736/2008).

Ennen ydinenergialain voimaantuloa ydinenergian käyttöä koskevat säännökset olivat atomienergialaissa (356/1957) ja atomienergia-asetuksessa (75/1958). Atomienergialaki oli luonteeltaan puitelaki, josta paljolti puutuivat ydinenergian käyttöä koskevat aineellisoikeudelliset säännökset.

Ydinenergialain voimaantulon jälkeen on jo toiminnassa olevien neljän yksikön lisäksi yhtä uutta ydinvoimalaitosyksikköä (Olkiluoto 3) ryhdytty rakentamaan. Vuonna 2010 myönnettiin periaatepäätökset kahdelle uudelle yksikölle (Olkiluoto 4 ja Fennovoima Oy). Posiva Oy:n käytetyn polttoaineen loppusijoituslaitosta koskeva periaatepäätös annettiin vuonna 2000. Olkiluoto 3:n ja 4:n käytetyn polttoaineen huollon osalta annettiin periaatepäätökset vuosina 2002 ja 2010. Posiva Oy jätti loppusijoituslaitoksen rakentamislupaa koskevan hakemuksensa valtioneuvostolle vuoden 2012 lopussa.

Ydinenergia-asetus on luonteeltaan menettelytapasäädös, jossa on lakia tarkentavat säännökset muun muassa ydinenergian käyttöön oikeuttavien lupien hakemisesta ja käsittelystä, ydinjätehuollon suunnittelussa ja kustannuksiin varautumisessa noudatettavista menettelyistä sekä ydinenergian käyttöä valvoville viranomaisille ilmoitettavista tiedoista. Ydinenergia-asetuksessa on myös ydinenergialain soveltamisalan ja soveltamisen tarkaksi osoittamiseksi välttämättömät teknisfysikaaliset määrittelyt, raja-arvot ja muut ydinenergialain reuna-alueiden yksityiskohtia tarkentavat säännökset.

Ydinturvallisuutta koskevia lain säännöksiä ja valtioneuvoston asetuksia tarkentavat edelleen Säteilyturvakeskuksen toimittamat ja julkaisemat yksityiskohtaiset turvallisuusvaatimukset. Nämä YVL-ohjeina tunnetuiksi tulleet tekniset säännöt ovat olennainen osa ydinturvallisuuden tehokasta toteuttamista, sillä niissä esitetään yksityiskohtaiset vaatimukset kaikille ydinenergian käytön turvallisuuden kannalta merkittävillä osa-alueilla. Säteilyturvakeskus antaa YVL-ohjeet ydinenergialain 7 r §:n nojalla. Säteilyturvakeskuksessa on valmistumassa ohjeiston uudistamistyö, jonka tavoitteena on ajanmukaistaa ohjeiston rakenne ja toimittaa kokonaisuus uudelleen niin, että ohjeiden määrä vähenee arviolta puoleen.

Ydinenergialain mukaan ydinenergia-alan ylin johto ja valvonta kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Ydinenergian käytön turvallisuuden valvonta kuuluu puolestaan Säteilyturvakeskukselle. Ydinenergialaissa säädetään Säteilyturvakeskuksen valvontaan liittyvistä tehtävistä sekä näiden tehtävien edellyttämistä valvontaoikeuksista. Säteilyturvakeskuksella on toimivalta velvoittaa luvanhaltija tai muu toiminnanharjoittaja toimittamaan turvallisuuden valvomiseksi tarvittavat tiedot ja selvitykset, tarkastaa näiden toimintaa sekä asettaa turvallisuuden varmistamiseksi tarpeellisia vaatimuksia ja antaa määrä-

Ydinenergiatarkastuskeskus on myös ydinlaitosten painelaitteiden valvontaviranomainen. Ydinenergiailaissa on säädetty toimivaltuudet viranomaisille siltä varalta, että laissa tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn noudattaminen laiminlyötäisiin.

Ydinenergialakia on muutettu useita kertoja sen säätämisen jälkeen. Vuonna 2008 ydinenergiailakiin muun muassa lisättiin ydinenergian käytön turvallisuutta koskeva 2 A luku. Kesäkuun 2011 alussa tuli voimaan ydinenergiailain muutos, jolla saatettiin voimaan EU:n ydinturvallisuudirektiivin (neuvoston direktiivi 2009/71/Euratom ydinlaitosten ydinturvallisuutta koskevan yhteisön kehyksen perustamisesta) asettamat vaatimukset. Heinäkuun 2011 alussa tuli voimaan kaivoslain muuttamisen yhteydessä annettu laki ydinenergiailain muuttamisesta (622/2011). Viimeisimmät ydinenergiailain muutokset ovat vuodelta 2012. Elokuun 2012 alussa voimaan tulleella lainmuutoksella (410/2012) muutettiin Säteilyturvakeskuksen valvontaoikeuksia koskevia säännöksiä, lisättiin tarkastus- ja testauslaitosten sekä päteväntielimen hyväksyntää ja toimivaltuuksia koskevia säännöksiä sekä korotettiin ydinlaitosten ydinturvallisuustutkimusrahoitukseen maksamaa maksua yleisen kustannustason nousua vastaavalla tavalla.

Säteilylaki (592/1991) sisältää säteilyn käyttöön ja muuhun säteilyaltistusta aiheuttavaan toimintaan liittyvät yleiset periaatteet sekä säännökset säteilytoiminnan turvallisuudesta, luvanvaraisuudesta ja valvonnasta sekä toimivaltaisista viranomaisista. Säteilytoiminnalla tarkoitetaan säteilyn käyttöä ja toimintaa tai olosuhdetta, jossa luonnonsäteilystä ihmiseen kohdistuva säteilyaltistus aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa terveydellistä haittaa. Lakia tarkentavat säännökset on annettu säteilyasetuksella (1512/1991) sekä erinäisillä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksilla ja päätöksillä.

Säteilyturvakeskus antaa säteilylain mukaisen turvallisuustason toteuttamista koskevia yleisiä ohjeita (ST-ohjeet) säteilylain 70 §:n 2 momentin nojalla.

Säteilylain mukaan säteilyaltistusta aiheuttavan toiminnan valvonnan ylin johto ja ohjaus kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Säteilyaltistusta aiheuttavan toiminnan

valvonnan ylin johto ja ohjaus kuuluvat kuitenkin työ- ja elinkeinoministeriölle asioissa, jotka koskevat ydinenergiailaissa tarkoitettua ydinenergian käyttöä, kaivoslaissa tarkoitettua kaivostyötä tai säteilylähteiden kaupallista valmistusta ja kauppaa sekä maahantuontia ja maastavientiä. Säteilylain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvoo Säteilyturvakeskus. Säteilyturvakeskus on säteilyn käytön lupaviranomainen, jolla on tarkastus- ja tiedonsaanti-oikeus sekä oikeus antaa määräyksiä erinäisistä asioista.

Säteilylakia on sen voimaantulon jälkeen muutettu useita kertoja. Merkittävimmät muutokset liittyvät neuvoston direktiivien 96/29/EURATOM perusnormien vahvistamisesta työntekijöiden ja väestön terveyden suojelemiseksi ionisoivasta säteilystä aiheutuvalta vaaroilta (BSS-direktiivi) sekä 97/43/EURATOM henkilöiden terveyden suojelemisesta ionisoivan säteilyn aiheuttamilta vaaroilta lääketieteellisen säteilyaltistuksen yhteydessä ja direktiivin 84/466/Euratom kumoamisesta (MED-direktiivi) voimaansaattamiseen vuonna 1998 ja direktiivin 2003/122/Euratom korkeaktiivisten radioaktiivista ainetta sisältävien umpilähteiden ja isännättömien lähteiden valvonnasta (HASS-direktiivi) voimaansaattamiseen vuonna 2005. Säteilylainsäädäntöä on lähivuosina tarkasteltava kokonaisuutena johtuen tulevan BSS-direktiivin voimaansaattamisesta ja lainsäädännön osittaisesta jälkeenjääneisyydestä.

1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Ydinenergian käyttöön liittyy monia kansainvälisesti huomioitavia piirteitä, kuten ydinvoimalaitosten ja ydinjätehuollon turvallisuus, ydinpolttoaineen käsittely, ydinenergian käytön turvajärjestelyt sekä ydinmateriaalien valvonta ydinaseiden leviämisen estämiseksi. Ydinenergia-alan yhteistyön kannalta keskeisiä kansainvälisiä järjestöjä ovat Yhdistyneiden Kansakuntien alainen Kansainvälinen atomienergiajärjestö IAEA (International Atomic Energy Agency) ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön, OECD:n (Organisation for Economic

Cooperation and Development), alainen ydinenergiajärjestö NEA (Nuclear Energy Agency). Euroopan unionin kannalta olennainen on Euroopan atomienergiayhteisö, Euratom (European Atomic Energy Community), joka perustettiin vuonna 1957 edistämään ydinenergian rauhanomaista käyttöä Euroopassa.

Ydinenergian käyttöä ja valvontaa määrittävät useat kansainväliset sopimukset, joita on solmittu erityisesti IAEA:n puitteissa. Näitä ovat muun muassa vuonna 1996 voimaan tullut ydinturvallisuutta koskeva yleissopimus (Convention on Nuclear Safety) ja vuonna 2001 voimaan tullut käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisten jätteiden huollon turvallisuutta koskeva yleissopimus (Joint Convention on the Safety of the Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management).

Tässä esityksessä ydinenergialakiin ehdotettavat lisäykset ja muutokset eivät liity ydinenergian käyttöä koskevien kansainvälisten sopimusten kehitykseen. Kaikki esityksen kannalta keskeiset kansainväliset sopimukset ovat ennallaan.

Tämän esityksen taustalla on EU:ssa vuonna 2011 hyväksytty neuvoston direktiivi 2011/70/Euratom yhteisön kehyksen perustamisesta käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen vastuullista ja turvallista huoltoa varten. Nimensä mukaisesti direktiivin tavoitteena on järjestää puitteet radioaktiivisten jätteiden ja käytetyn ydinpolttoaineen huollolle EU:ssa. Direktiivin soveltamisalaan kuuluvat siviilitoiminnoista syntyvä käytetty ydinpolttoaine ja radioaktiivinen jätte. Radioaktiivisella jätteellä tarkoitetaan direktiivissä sekä ydinenergiain alaan kuuluvaa radioaktiivista jätettä (keskiaktiivinen ja matala-aktiivinen ydinjäte) että säteilylain alaan kuuluvaa radioaktiivista jätettä.

Direktiivin nimessä mainitulla kansallisella kehyksellä tarkoitetaan kansallisia lainsäädännöllisiä, valvonnallisia ja organisatorisia järjestelyjä. Näihin kuuluvat käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoa koskevan politiikan toteuttamiseksi laadittava kansallinen ohjelma, jätehuollon turvallisuutta koskevat kansalliset järjestelyt, lupa-järjestelmä, valvontajärjestelmä, sanktiot, vastuunjako eri toimijoiden välillä, tiedotta-

mista ja yleisön osallistumista koskevat kansalliset vaatimukset sekä rahoitusjärjestelyt. Suomessa kansalliseen kehykseen voidaan katsoa kuuluvan ydinenergiain ja säteilylain lisäksi niiden perusteella annetut ydinenergia-asetus (161/1988), säteilyasetus (1512/1991), valtioneuvoston asetukset ydinvoimalaitoksen turvallisuudesta (733/2008), ydinenergian käytön turvajärjestelyistä (734/2008), ydinvoimalaitoksen valmiusjärjestelyistä (735/2008) ja ydinjätteiden loppusijoituksen turvallisuudesta (736/2008), Säteilyturvakeskuksen YVL- ja ST-ohjeet, Säteilyturvakeskuksesta annetut laki ja asetus, soveltuvin osin hallintolaki, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetut laki ja asetus sekä laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, VTT:n tutkimusreaktorin hankintasopimukseen liittyvä mahdollisuus palauttaa käytetty polttoaine Yhdysvaltoihin sekä sosiaali- ja terveysministeriön ja Teollisuuden Voima Oyj:n välillä tehty sopimus valtion hallinnassa olevien radioaktiivisten jätteiden loppusijoituksesta.

Direktiivi edellyttää jäsenvaltiossa olevan toimivaltaisen valvontaviranomaisen, joka on toiminnallisesti erotettu muista ydinenergian tai radioaktiivisen aineen käytön alalla toimivista toimielimistä ja organisaatioista. Valvontaviranomaisella on oltava riittävät oikeudelliset toimivaltuudet ja muut voimavarat velvollisuuksiensa täyttämiseksi.

Luvanhaltijoilla on direktiivin mukaan ensisijainen vastuu jätehuollon turvallisuudesta. Tätä vastuuta ei voida delegoida eteenpäin. Kansallisen kehyksen tulee myös varmistaa, että luvanhaltijat jatkuvasti arvioivat ja parantavat käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollon turvallisuutta, ja että luvanhaltijat järjestävät riittävät taloudelliset ja henkilöstövoimavarat käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoon liittyvien velvollisuuksiensa täyttämiseksi.

Direktiivi edellyttää kattamiltaan toiminoilta läpinäkyvyyttä sekä suhteessa työntekijöihin että suhteessa yleisöön. Tähän kuuluvat valvontaviranomaisen tiedotustoiminta omaan toimialaansa kuuluvissa asioissa sekä tehokkaan osallistumismahdollisuuden antaminen yleisölle päätöksentekoprosessin aikana.

Jäsenvaltioiden on direktiivin mukaan pantava täytäntöön käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoa koskeva kansallinen ohjelmansa. Tähän täytäntöönpanoon tulee järjestää riittävät taloudelliset voimavarat. Ohjelmia on myös arvioitava ja ajantasaistettava teknisen ja tieteellisen tietämyksen parantuessa. Kansallisten ohjelmien tarkoituksena on konkretisoida se, kuinka kansalliset politiikat pannaan täytäntöön. Ohjelmien sisällöstä on yksityiskohtaiset määräykset direktiivissä.

1.3 Nykytilan arviointi

Ydinenergialakia on muutettu sen voimassa ollessa kaikkiaan 22 kertaa. Muutoksilla on ajantasaistettu ja täydennetty lakia tai ne ovat liittyneet kansallisen tai kansainvälisen sääntösysteemien kehitymiseen. Suurin osa muutoksista on ollut luonteeltaan teknisiä, kuten EU:n menettelysäästöjen täytäntöönpanoa. Yhteiskunnallisesti ehkä merkittävin oli vuonna 1994 tehty ydinjätehuollon periaatteiden linjaus: Suomessa tuotettujen ydinjätteiden huolto on eräin laissa säädettyin poikkeuksin toteutettava täällä, eikä muualla tuotettuja ydinjätteitä saa tuoda täällä käsiteltäväksi, varastoitavaksi tai loppusijoitettavaksi (ydinenergielain 6 a ja 6 b §). Linjaratkaisu merkitsi sitä, että Loviisan voimalaitoksen polttoainejätteen kuljetukset Venäjälle lopetettiin vuonna 1996.

Kokonaistarkastelua laille ei ole sen yli 20 vuotta kestäneen voimassaolon aikana tehty, koska ydinenergielain peruseriaatteita ja esimerkiksi yleiseltä merkitykseltään huomattaviin ydinlaitoksiin liittyviä menettelyjä pidetään edelleen laajalti hyväksytyinä ja niihin myös kansainvälisesti kohdistuvat vaatimukset (esimerkiksi kansalaisten vaikutusmahdollisuuksista päätöksentekoon ympäristöasioissa) täyttävinä. Näin ollen ei nyt käsillä olevan esityksen yhteydessä ole katsottu olevan aihetta uudistaa muodollisesti koko lakia. Lainsäädännön kokonaistarkastelu kuitenkin tulee lähiaikoina ajankohtaiseksi, kun täydentämistarpeet eräiden periaatteellisesti tärkeiden osa-alueiden osalta tarkentuvat. Erityisesti näitä tarpeita saattaa liittyä ydinlaitosten teknisen käyttöiän päättyessä tapahtuvaan käytöstä poistamiseen.

Yksittäisiä ydinenergielain säännöksiä on kuitenkin tarpeellista tarkistaa jo tässä vaiheessa direktiivin asettamien vaatimusten täyttämiseksi.

Myös säteilylakia on sen voimassa ollessa muutettu useita kertoja. Lain kokonaistarkastelu on tulossa ajankohtaiseksi etenkin siksi, että EU:ssa valmisteltu säteilysuojelun perusdirektiivin (BSS-direktiivi) uudistus on valmisteilla ja tulee lähivuosina täytäntöön pantavaksi jäsenvaltioissa. Nyt käsillä oleva jätedirektiivin täytäntöönpano edellyttää säteilylain täydennystä, joka voidaan toteuttaa lain rakenteeseen kajoamatta. Tähän katsoen esitetään, että säteilylainsäädäntöön tehdään tässä vaiheessa direktiivin vaatimusten täyttämiseksi tarpeelliset muutokset, ja laajempi tarkastelu ajoitetaan käsittelyssä olevan neuvoston BSS-direktiivin täytäntöönpanoon.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on saattaa neuvoston direktiivin 2011/70/Euratom yhteisön kehityksen perustamisesta käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen vastuullista ja turvallista huoltoa varten valtiosisäisesti voimaan ja tehdä tarvittavat muutokset ydinenergi lakiin ja säteilylakiin.

2.2 Keskeiset ehdotukset

Direktiivi omaksuu kansallisten toimintapolitiikkojen peruseriaatteeksi sen, että radioaktiivista jätettä on synnyttävä niin vähän kuin on kohtuudella käytännössä mahdollista sekä aktiivisuuden että määrän suhteen. Tämä periaate puuttuu sekä säteilylaista että ydinenergi laista ja niiden alaisista säädöksistä. Näin ollen periaate on syytä kirjata säteilylakiin ja ydinenergi lakiin.

Muut ehdotetut muutokset ovat pieniä teknisuonteisia tarkistuksia.

3 Esityksen vaikutukset

Ydinenergi lakiin ja säteilylakiin esitetyillä muutoksilla ei ole merkittäviä aineellisia vaikutuksia. Tämä johtuu siitä, että suomalainen

järjestelmä jo valmiiksi pitkälti täyttää ydinjätedirektiivin asettamat vaatimukset.

Esityksellä ei ole suoranaisia ympäristövaikutuksia tai yhteiskunnallisia vaikutuksia. Ehdotusten tarkoituksena on direktiivin voimaansaattamisen myötä huolehtia käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen tehokkaan valvonnan edellytyksistä ja ylläpitää takeita sille, etteivät käytetty ydinpolttoaine ja radioaktiiviset jätteet aiheuta turvallisuusriskejä maassamme tulevaisuudessakaan.

Esityksellä on vähäisiä vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Kotimainen järjestelmä täyttää pääosin direktiivin asettamat vaatimukset.

4 Asian valmistelu

4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esityksen valmistelu on tapahtunut virkautyönä työ- ja elinkeinoministeriössä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja Säteilyturvakeskuksen kanssa.

4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoa sisäasiainministeriöltä, sosiaali- ja terveystoimi-

nisteriöltä, ympäristöministeriöltä, Valtion ydinjätehuoltorahastolta, ydinturvallisuusneuvottelukunnalta, ydinalan turvajärjestelyjen neuvottelukunnalta, säteilyturvaneuvottelukunnalta, Säteilyturvakeskukselta, Teknologian tutkimuskeskus VTT:ltä, Helsingin yliopiston radiokemian laboratoriolta, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriltä, Jyväskylän yliopiston fysiikan laitokselta, Lääketieteelliseltä radioisotooppiyhdistykseltä, MAP Medical Technologies Oy:ltä, Sairaala-fysikot ry:ltä, Sonar Oy:ltä, Suomen Nukliditekniikalta, Tampereen yliopistolliselta sairaalalta, Turun yliopistolliselta keskussairaalalta, sekä Åbo Akademin Cyklotron-PET-inrättningeniltä.

Lausuntoa pyydettiin myös ydinenergia-alan keskeisimmiltä luvanhaltijoilta Fennovoima Oy:ltä, Fortum Power and Heat Oy:ltä, Teollisuuden Voima Oyj:ltä, Posiva Oy:ltä ja Talvivaara Sotkamo Oy:ltä. Ydinturvallisuusneuvottelukunta antoi vakiintuneen käytännön mukaisesti lausuntonsa Säteilyturvakeskukselle, joka liitti sen omaan lausuntoonsa.

Lausunnonantajat ovat pitäneet lakeihin esitettyjä muutoksia ydinjätedirektiivin edellyttämien muutosten osalta pääosin perusteltuina ja oikeansuuntaisina.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Ydinenergi laki

7 a §. Johtavat periaatteet. Pykälää esitetään täydennettäväksi uudella 2 momentilla, joka sisältäisi periaatteen, jonka mukaan turvallisuutta koskevat vaatimukset ja toimenpiteet tulisi mitoittaa ja kohdentaa ydinenergian käytön riskien mukaan, ottaen huomioon sekä normaalin toiminnan että mahdolliset häiriöt ja onnettomuudet (*graded approach*). Periaate toisi suhteellisuusperiaatteen ydinenergi lakiin. Riskien arvioinnissa tulisi ottaa teknis-laskennallisten tekijöiden ohella huomioon vaikeammin kvantifioitavissa olevat tekijät, kuten arvioitavan kohteen uutuus ja monimutkaisuus, toiminnasta ja vastaavista arvioinneista käytettävissä olevat kokemukset sekä arviointiin liittyvä epävarmuus. Arviointi on täten laaja-alaista kansainvälisen atomienergi ajärjestön (IAEA) johdolla kehitettyjen periaatteiden mukaisesti.

Ehdotettu periaate tulisi pykälän toiseksi momentiksi, ja se täydentää 1 momentin sisältämiä johtavia periaatteita. Periaate koskee yhtäältä vaatimuksia asettavia ja turvallisuutta valvovia viranomaisia ja toisaalta ydinenergian käyttäjiä, jotka suunnittelevat ja toteuttavat ydinenergian käyttötoiminnan viranomaisten asettamien vaatimusten puitteissa.

27 a §. Ydinjätehuollon johtava periaate. Ydinjätehuoltoa koskevaan lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 27 a §, joka sisältäisi ydinjätehuollon johtavan periaatteen, jonka mukaan ydinjätteen määrä on pidettävä niin pienenä kuin on kohtuudella käytännössä mahdollista. Periaate tarkoittaa, että ydinlaitoksen suunnittelussa ja käytössä pyritään asettamaan etusijalle ratkaisut, joilla laitoksen elinkaaren eri vaiheissa syntyvän jätteen määrä jää niin pieneksi kuin käytännössä mahdollista. Lisäksi syntyneen jätteen määrää vähennetään mahdollisuuksien mukaan kierrätyksellä ja uusiokäytöllä. Periaate ei

toisi uutta linjausta käytetyn polttoaineen jätehuoltoon, joka toimeenpannaan loppusijoittamalla korkea-aktiivinen polttoainejäte suunnitellun mukaisesti peruskallioon asianmukaisesti kapseloituna.

54 §. Ydinenergia-alan ylin johto ja valvonta. Ydinenergia-alan ylintä johtoa ja valvontaa koskevan 54 §:n 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että valvontaviranomaisen ydinturvallisuuteen liittyvää toimintaa koskevan itsearviointin järjestämistä koskeva velvoite siirrettäisiin kokonaisuudessaan Säteilyturvakeskuksen huolehdittavaksi. Valvontaviranomaisen riippumattomuuden vaatimuksen voidaan katsoa edellyttävän tätä. Lisäksi viittaus viranomaisia koskevan kansainvälisen vertaisarvioinnin pyytämiseen esitetään poistettavaksi tarpeettomana.

Lain 54 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan työ- ja elinkeinoministeriö huolehtii käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huoltoa varten perustetun kansallisen kehityksen sekä kansallisen ohjelman ja sen toteuttamisen itsearvioinnista, ja pyytää kansallisen kehityksen, toimivaltaisen valvontaviranomaisen ja/tai kansallisen ohjelman kansainvälistä vertaisarviointia sen varmistamiseksi, että käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen turvallisessa huollossa täytetään korkeat turvallisuusvaatimukset. Vertaisarviointien tulokset ilmoitetaan komissiolle ja muille jäsenvaltioille. Valvontaviranomaisen toiminnan itsearviointi olisi valvontaviranomaisena toimivan Säteilyturvakeskuksen velvollisuus.

Ehdotettujen 3 ja 4 momentin mukaisissa arvioinneissa syntyvään aineistoon sovellettaisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999).

1.2 Säteilylaki

49a §. Jätehuollon johtava periaate. Radioaktiivisia jätteitä koskevan säteilylain 13 luvun alkuun ehdotetaan lisättäväksi uusi

49 a §, jonka mukaan säteilyn käytössä ja muussa säteilytoiminnassa syntyvän radioaktiivisen jätteen määrä on pidettävä niin pienenä kuin käytännöllisin toimenpitein on mahdollista vaarantamatta 2 §:n mukaisten yleisten periaatteiden toteutumista. Ehdotettu johtava periaate vastaa jätedirektiivin 4 artiklan 3 kohdan alussa esitettyä vaatimusta minimoida radioaktiivisen jätteen määrä.

Ehdotettu periaate on samantyyppinen kuin säteilylain 2 §:n 2 kohdassa oleva optimointiperiaate (ALARA), jota on pidettävä säteilysuojelun johtavana periaatteena. Vastavaanlaisen periaatesäännöksen ottaminen lakiin jätehuollon yleiseksi ohjenuoraksi on hyvin perusteltua. Ehdotettu sanamuoto ”niin pienenä kuin käytännöllisin toimenpitein on mahdollista” vastaa säteilylain 2 §:ssä käytettyä ilmaisua, samoin ydinturvallisuuden johtavan periaatteen (SAHARA) määrittelyssä käytettyä ilmaisua ydinenergiain 7a §:ssä.

Periaatetta käytäntöön sovellettaessa on otettava huomioon yhtäältä radioaktiivisen jätteen aktiivisuus, toisaalta massa (tilavuus). Periaatteen hyvään soveltamiseen kuuluu myös elinkaariajattelu: jätehuolto ja jätemäärän minimoiminen on otettava huomioon jo ennen toiminnan aloittamista ja arvioitava toimintaa koskevia valintoja tämän mukaan. Säteilylain mukaisessa lupakäsittelyssä jätehuollon arviointi on käytäntöä jo nyt, laissa olevan nimenomaisen säännöksen (säteilylain 16 §:n 2 momentin 3-kohta) nojalla.

Sanotusta johtuen ehdotettu uusi johtava periaate ei edellytä mitään välittömiä muutoksia jo olemassa olevaan käytäntöön. Se on kuitenkin merkittävä täydennys, joka ajanaan on omiaan vahvistamaan kehittyntä turvallisuuskulttuuria säteilylähteiden käy-

tössä ja muussa radioaktiivista jätettä synnyttävässä toiminnassa.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Säteilyasetukseen on tarkoitus lisätä säännös, jolla osoitetaan Säteilyturvakeskuksen tehtäväksi ylläpitää kokonaiskuvaa jätehuollon tilasta maassamme ja erityisesti huolehtia direktiivin 12 artiklan 1c-kohdassa tarkoitusta kansallisesta inventaariosta. Edellytykset tästä velvoitteesta huolehtimiseen ovat jo säteilylain 14b §:ssä, jossa säädetään toiminnan harjoittajan kirjanpito- ja ilmoitusvelvollisuudesta.

3 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä elokuuta 2013.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ydinenergiainlaki on säädetty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa perustuslain säätämisjärjestyksessä, jolloin se on voimassa poikkeuslakina. Tässä esityksessä ei ehdoteta tehtäväksi muutoksia, jotka liittyisivät lain 15 §:n tai 63 §:n niihin säännöksiin, jotka on alkuperäisen lain käsittelyssä katsottu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisiksi. Hallituksen käsityksen mukaan asia voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

1.

Laki**ydinenergiain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ydinenergiain (990/1987) 54 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 269/2011, sekä

lisätään 7 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 342/2008, uusi 2 momentti, lakiin uusi 27 a § ja 54 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 269/2011, uusi 4 momentti seuraavasti:

7 a §

Johtavat periaatteet

Turvallisuusvaatimukset ja toimenpiteet turvallisuuden varmistamiseksi on mitoitettava ja kohdennettava oikeassa suhteessa ydinenergian käytön riskeihin.

6 luku

Ydinjätehuolto

27 a §

Ydinjätehuollon johtava periaate

Ydinenergian käytössä syntyvän ydinjätteen määrä on pidettävä niin pienenä kuin kohtuudella käytännöllisin toimenpitein on mahdollista sekä aktiivisuuden että määrän suhteen, vaarantamatta 5, 6 ja 7 §:n mukaisen yleisten periaatteiden toteutumista.

54 §

Ydinenergia-alan ylin johto ja valvonta

Työ- ja elinkeinoministeriö huolehtii ydinturvallisuutta koskevan kansallisen kehyksen itsearviointin järjestämisestä joka kymmenes vuosi ja pyytää kansainvälisen vertaisarvioinnin ydinturvallisuutta koskevasta kansallisesta kehyksestä. Säteilyturvakeskus huolehtii ydinturvallisuutta koskevan toimintansa itsearviointista.

Työ- ja elinkeinoministeriö huolehtii ydinjätehuoltoa koskevan kansallisen ohjelman ja sen toteuttamisen itsearviointin järjestämisestä sekä kansallisen kehyksen, toimivaltaisen valvontaviranomaisen ja kansallisen ohjelman kansainvälisen vertaisarvioinnin pyytämisestä. Säteilyturvakeskus huolehtii ydinjätehuoltoa koskevan toimintansa itsearviointista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

2.

Laki**säteilylain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään säteilylakiin (592/1991) uusi 49 a § seuraavasti:

13 luku

Radioaktiiviset jätteet

49 a §

Jätehuollon johtava periaate

Säteilyn käytössä ja muussa säteilytoiminnassa syntyvän radioaktiivisen jätteen määrä on pidettävä niin pienenä kuin käytännöllisin toimenpitein on mahdollista vaarantamatta 2 §:n mukaisten yleisten periaatteiden toteutumista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

Helsingissä 14 päivänä maaliskuuta 2013

Pääministerin estyneenä ollessa, ulkoasiainministeri

ERKKI TUOMIOJA

Työministeri *Lauri Ihalainen*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

1.

Laki

ydinenergiain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ydinenergiain (990/1987) 54 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 269/2011, sekä

lisätään 7 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 342/2008, uusi 2 momentti, lakiin uusi 27 a § ja 54 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 269/2011, uusi 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Lakiehdotus

7 a §

Johtavat periaatteet

Turvallisuusvaatimukset ja toimenpiteet turvallisuuden varmistamiseksi on mitoitettava ja kohdennettava oikeassa suhteessa ydinenergian käytön riskeihin.

6 luku

Ydinjätehuolto

27 a §

Ydinjätehuollon johtava periaate

Ydinenergian käytössä syntyvän ydinjätteen määrä on pidettävä niin pienenä kuin kohtuudella käytännöllisin toimenpitein on mahdollista sekä aktiivisuuden että määrän suhteen, vaarantamatta 5, 6 ja 7 §:n mukaisten yleisten periaatteiden toteutumista.

54 §

Ydinenergia-alan ylin johto ja valvonta

Työ- ja elinkeinoministeriö huolehtii ydinturvallisuutta koskevan kansallisen kehyksen sekä toimivaltaisten valvontaviranomaisten itsearvioinnin järjestämisestä joka kymmenes vuosi sekä ydinturvallisuutta koskevan kansallisen kehyksen merkitseviä osia ja viranomaisia koskevan kansainvälisen vertaisarvioinnin pyytämisestä.

54 §

Ydinenergia-alan ylin johto ja valvonta

Työ- ja elinkeinoministeriö huolehtii ydinturvallisuutta koskevan kansallisen kehyksen itsearvioinnin järjestämisestä joka kymmenes vuosi ja pyytää kansainvälisen vertaisarvioinnin ydinturvallisuutta koskevasta kansallisesta kehyksestä. Säteilyturvakeskus huolehtii ydinturvallisuutta koskevan toimintansa itsearvioinnista.

Työ- ja elinkeinoministeriö huolehtii ydinjätehuoltoa koskevan kansallisen kehyksen ja kansallisen ohjelman ja sen toteuttamisen itsearvioinnin järjestämisestä sekä kansallisen kehyksen, toimivaltaisen valvontaviranomaisen ja kansallisen ohjelman kansainvälisen vertaisarvioinnin pyytämisestä. Säteilyturvakeskus huolehtii ydinjätehuoltoa koskevan toimintansa itsearvioinnista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

2.

Laki
säteilylain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään säteilylakiin (592/1991) uusi 49 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Lakiehdotus

13 luku

Radioaktiiviset jätteet

49 a §

Jätehuollon johtava periaate

Säteilyn käytössä ja muussa säteilytoiminnassa syntyvän radioaktiivisen jätteen määrä on pidettävä niin pienenä kuin käytännöllisin toimenpitein on mahdollista vaarantamatta 2 §:n mukaisten yleisten periaatteiden toteutumista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20.