

2/0007/2017

6.11.2018

Strålsäkerhetscentralens föreskrift om beredskapsarrangemang vid ett kärnkraftverk, motiveringspromemoria

HUVUDSAKLIGT INNEHÅLL

Med stöd av 7 q § 23 punkten i kärnenergilagen (990/1987) stiftas Strålsäkerhetscentralens föreskrift om beredskapsarrangemang vid ett kärnkraftverk. Samtidigt upphävs Strålsäkerhetscentralens föreskrift om beredskapsarrangemang vid ett kärnkraftverk (Y/2/2016) som trädde i kraft den 1.1.2016.

Föreskriften gäller planering av beredskapsarrangemangen vid en kärnanläggning, upprätthållande av beredskapen och agerande i en beredskapssituation. Innehållsmässigt motsvarar den nya föreskriften i stor utsträckning den Strålsäkerhetscentralens föreskrift om beredskapsarrangemang vid ett kärnkraftverk som upphävs. I föreskriftens 2 § med definitioner inkluderas definitionerna av nödsituationspersonal och bistående nödsituationspersonal, vilka motsvarar 4 § i strålskyddslagen (859/2018). Det föreslås att även 3, 4, 8 och 13 § ska ändras till vissa delar.

Föreskriften avses träda i kraft samtidigt med ändringen av kärnenergilagen och den nya strålskyddslagen den 15.12.2018.

Allmän motivering

1 Inledning

Den nya strålskyddslagen (859 /2018) utfärdades den 9.11.2018 och trädde i kraft den 15.12.2018. Med strålskyddslagen verkställdes Rådets direktiv 2013/59/EURATOM av den 5 december 2013 om fastställande av grundläggande säkerhetsnormer för skydd mot de faror som uppstår till följd av exponering för joniserande strålning, och om upphävande av direktiven 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom och 2003/122/Euratom (nedan kallat BSS-direktivet).

De krav gällande nödsituationer med strålrisk som stadgas i strålskyddslagen avses att också tillämpas på verksamhet enligt kärnenergilagen. Därför avser man att ändra kärnenergilagen (990/1987) från den 15.12.2018 genom att inkludera i lagen erforderliga hänvisningar till strålskyddslagen och till bestämmelserna som getts med stöd av den gällande nödsituationspersonal och bistående nödsituationspersonal.

Med ändringen av kärnenergilagen (14.12.2017/905) från den 1.1.2018 verkställde man nationellt de ändringar som Rådets direktiv 2014/87/EURATOM av den 8 juli 2014 om ändring av direktiv 2009/71/Euratom om upprättande av ett gemenskapsramverk för kärnsäkerhet vid kärntekniska anläggningar (nedan kallat ändring av kärnsäkerhetsdirektivet) kräver. Ändringen av kärnsäkerhetsdirektivet förutsätter också preciseringar till tillståndshavarnas skyldigheter att utarbeta vederbörliga förfaranden och arrangemang för nödsituationer (6 artikeln).

2/0007/2017

6.11.2018

2 Nuläge

Kraven på beredskapsarrangemangen vid kärnkraftverk stadgas i 7 p § i kärnenergilagen. Fram till den 31.12.2015 ingick bestämmelserna som preciserade dessa krav i statsrådets förordning om beredskapsarrangemang vid kärnkraftverk (716/2013).

Bemyndigandet att utfärda säkerhetsföreskrifter överfördes till Strålsäkerhetscentralen (STUK) genom lagen om ändring av kärnenergilagen (676/2015). I samband med förnyelse av kärnenergilagen upphävdes de allmänna säkerhetsföreskrifterna som var utfärdade som statsrådets förordningar. Strålsäkerhetscentralens allmänna säkerhetsföreskrifter utfärdades den 22.12.2015 och trädde i kraft den 1.1.2016.

Strålsäkerhetscentralens föreskrift om beredskapsarrangemang vid ett kärnkraftverk utfärdades som en del av denna förnyelse med stöd av 7 q § 23 punkten i kärnenergilagen (*planering av beredskapsarrangemangen vid en kärnanläggning, aktionsberedskap och agerande i en beredskapssituation*). Innehållsmässigt motsvarade Strålsäkerhetscentralens nya föreskrift den tidigare statsrådets förordning.

Strålsäkerhetscentralens nuvarande föreskrift om beredskapsarrangemang vid ett kärnkraftverk som trädde i kraft den 1.1.2016 innehåller inte rättsnormer gällande nödsituationspersonal och bistående nödsituationspersonal, eftersom det är fråga om ny reglering som trätt i kraft i och med den nya strålskyddslagen. I den nuvarande föreskriften förpliktas inte heller tillståndshavaren att se till att ha beredskap för mottagande av extern hjälp.

3 Centrala mål och förslag

Det centrala målet är att få föreskriften om beredskapsarrangemang vid ett kärnkraftverk att motsvara den föreslagna ändringen av kärnenergilagen som trädde i kraft den 1.1.2018 och den andra ändringen som enligt planen ska träda i kraft den 15.12.2018 och den nya strålskyddslagen som ska träda i kraft den 1.1.2019. Behovet av att ändra kärnenergilagen baserar sig på det nationella verkställandet av BSS-direktivet och ändringen av kärnsäkerhetsdirektivet.

Med föreskriften avser man att verkställa tillståndshavarens skyldighet enligt artikel 6 e punkt iii i ändringen av kärnsäkerhetsdirektivet att se till att det finns lämpliga arrangemang för mottagande av extern hjälp. Målet med bestämmelsen är också att tillgodose behoven av att förtydliga och precisera ändringsförslaget.

I föreskriftens 2 § inkluderas definitionerna av nödsituationspersonal och bistående nödsituationspersonal, vilka motsvarar 4 § i strålskyddslagen (859/2018). 3 § 7 punkten i föreskriften har preciserats så att beredskapsarrangemangen också ska sammanvägas med de planer för specialsituationer som polismyndigheterna har gjort upp. Till föreskriftens 3 § har man tillfogat punkt 7a, enligt vilken man i beredskapsarrangemangen ska beakta mottagandet av extern hjälp under en beredskapssituation. Dessutom ska 4 § 4 punkten och 8 § 7 punkten i föreskriften ändras så att tillståndshavaren uttryckligen ska beakta extern nödsituationspersonal och bistående nödsituationspersonal i beredskapsarrangemangen och i instruerandet av en beredskapssituation. 13 § 2 punkten i föreskriften har förtydligats och kravet gällande

2/0007/2017

6.11.2018

instruktionen för befolkningen inom beredskapszonen har förenhetligats med inrikesministeriets förordning (774/2011). Till övriga delar motsvarar den nya föreskriften i stor utsträckning den Strålsäkerhetscentralens föreskrift om beredskapsarrangemang vid ett kärnkraftverk som ska upphävas.

4 Föreskriftens konsekvenser

I föreskriften framförs vissa krav med nytt innehåll, som uppskattas ha ringa konsekvenser med tanke på nuläget.

Det som är nytt i och med föreskriften, är att tillståndshavaren blir skyldig att utöver den egna personalen se till att också övrig nödsituationspersonal och bistående nödsituationspersonal beaktas i beredskapen inför beredskapssituationer, sörja för att dessa instrueras under beredskapssituationen samt att ombesörja instruktionsmaterial som utarbetas i förväg för detta ändamål.

Föreskriften har därmed ringa konsekvenser till exempel på tillståndshavarnas beredskapsplaner och -organisation, mängden materiel och material som ska reserveras och på de lokaler som ska reserveras för handhavandet av beredskapssituationer. Den beredskap att motta extern hjälp som krävs uppskattas ha ringa konsekvenser för tillståndshavarens egen beredskap.

5 Beredning av föreskriften

Föreskriften om beredskapsarrangemang vid ett kärnkraftverk förbereddes som tjänstearbete vid Strålsäkerhetscentralen i anslutning till ett projekt som Strålsäkerhetscentralen inrättat för beredning av föreskrifterna (RYSÄ). Projektet hade till uppgift att styra beredningen av föreskrifterna, garantera de olika föreskrifternas enhetlighet samt se till lagenligheten av och layouten i Strålsäkerhetscentralens föreskrifter.

Om föreskriftsförslaget ombads med ett brev daterat den 27.4.2017 utlåtanden från arbets- och näringsministeriet (ANM), social- och hälsovårdsministeriet (SHM), miljöministeriet (MM), inrikesministeriet (IM), utrikesministeriet (UM), Fortum Power and Heat Oy (Fortum), Industrins Kraft Abp (TVO), Fennovoima Oy, Posiva Oy, Teknologiska forskningscentralen VTT Ab (VTT), räddningsverket i Satakunta, räddningsverket i Östra Nyland, polisinsrättningen i Sydvästra Finland och polisinsrättningen i Östra Nyland.

TVO, Posiva Oy, räddningsverket i Satakunta, polisinsrättningen i Sydvästra Finland, polisinsrättningen i Östra Nyland och en privatperson framförde kommentarer om föreskriftsutkastets innehåll i sina utlåtanden.

SHM, MM, IM, UM, Fortum, Fennovoima Oy och VTT framförde inga kommentarer gällande denna föreskrift i sina genmälen.

Om utkast 4 till föreskriftsförslaget ombads ett utlåtande av kärnsäkerhetsdelegationen. I sitt utlåtande från den 9.10.2017 konstaterar kärnsäkerhetsdelegationen att Strålsäkerhetscentralens utkast till säkerhetsföreskrift gällande beredskapsarrangemang vid kärnkraftverk är vederbörlig. I anslutning till sitt utlåtande

2/0007/2017

6.11.2018

framförde Kärnsäkerhetsdelegationen även några kommentarer med syfte att precisera de krav som ställs i föreskriften.

Utifrån utlåtandena gjordes ändringar i föreskriftsutkastets paragrafer 3, 4, 8, 11 och 13 och i motiveringspromemorian. Ändringarna som gjordes förtydligar och förenhetligar föreskriftstexten jämfört med övriga författningar och de anses inte påverka föreskriftens kravnivå.

Styrgruppen för projektet RYSÅ beslutade våren 2018 att den slutgiltiga versionen av föreskriftsutkastet ska under sommaren läggas upp på STUKs externa webbplats för kommentarer från medborgarna. Av medborgarna har man än så länge inte fått några kommentarer, men Industrins Kraft Abp och Posiva Oy lämnade ytterligare kommentarer gällande små preciseringar av vissa krav.

6 Ikraftträdande av föreskriften

Föreskriften träder i kraft den 15 december 2018 samtidigt med ändringen av kärnenergilagen (862/2018) som träder i kraft som en bifogad lag till strålskyddslagen (859/2018) den 15.12.2018.

Detaljmotivering

1 § Tillämpningsområde

Föreskriftens tillämpningsområde omfattar kärnkraftverk. Utöver detta omfattar tillämpningsområdet även andra kärntekniska anläggningar under olika skeden av deras livscykel när det finns risk för en olycka som kräver skyddsåtgärder för personalen eller befolkningen. Detta avser bland annat lagring och hantering av använt kärnbränsle och annat kärnavfall. De krav som framförs i föreskriften beaktas i samband med utarbetandet och behandlingen av beredskapsplaner för andra kärntekniska anläggningar och transporter.

2 § Definitioner

I föreskriftens 2 § anges föreskriftens centrala terminologi och definitioner av termerna. Till föreskrifterna har man för läsbarhetens och begriplighetens skull tillfogat definitionerna av nödsituationspersonal och bistående nödsituationspersonal, vilka är baserade på IAEA:s allmänna säkerhetsnormer [1], sådana som de lyder i 4 § i strålskyddslagen.

I definitionen av en allvarlig olycka beaktas även risken för skador på kärnbränslet i bassänger och lagerbyggnader utanför det egentliga reaktortryckkärlet.

Definitionen av kraftverksområde innefattar också områdena för andra kärnanläggningar inom samma område, eftersom det med tanke på beredskapssituationer är meningsfullt att betrakta alla sådana områden som en enda helhet. Genom klassificering av beredskapssituationerna definieras bland annat omfattningen av kraftverkets och myndigheternas larm- och aktionsverksamhet.

2/0007/2017

6.11.2018

3 § Planeringsgrunder

Föreskriftens 3 § har preciserats med punkt 7a, enligt vilken man i planeringen av beredskapsarrangemangen ska beakta mottagandet av extern hjälp. Hjälpen kan vara materiell eller experthjälp. Synpunkter som ska beaktas i beredskapen är bland annat logistiska arrangemang samt passerrätter och arbetsplatser för bistående personal. Kravet baserar sig på artikel 6 e punkt iii i Rådets direktiv 2014/87/Euratom.

I paragrafen beaktas IAEA:s allmänna säkerhetsnormer [1] samt referensnivåerna för säkerheten [2] som WENRA uppdaterat med anledning av olyckan i Fukushima och publicerat.

Beredskapsplanens grundläggande målsättningar beskrivs i 3 § 1 punkten. På basis av erfarenheterna från olyckan i Fukushima har man som grund för beredskapsplaneringen fastställt det att en olycka kan inträffa samtidigt vid alla kärnanläggningar på kraftverksområdet och att beredskapssituationen kan fortgå under en lång tid (flera dagar eller veckor).

Planeringsgrunderna ska ses över regelbundet och alltid vid behov. Intervallet mellan de regelbundna utvärderingarna ska vara 2–4 år och utvärderingen ska beskrivas i tillståndshavarens verksamhetssystem. Detta krav hjälper till att säkerställa att man i planeringen av kärnanläggningarnas beredskapsverksamhet följer erfarenheterna av driften och den allmänna utvecklingen i branschen.

En beredskapssituation kan uppstå till följd av olika slags situationer, till exempel en brand eller hotfulla situationer i samband med lagstridig verksamhet. Därmed ska beredskapsarrangemangen anpassas till kärnkraftverkets driftsverksamhet, brandskyddsåtgärder samt skyddsarrangemang och planerna för dessa samt de planer för specialsituationer och beredskaps- och räddningsplaner som myndigheterna upprättat med tanke på en kärnkraftverksolycka.

4 § Beredskap

I paragrafen beaktas IAEA:s allmänna säkerhetsnormer [1] samt referensnivåerna för säkerheten [2] som WENRA uppdaterat med anledning av olyckan i Fukushima och publicerat.

I 4 § 1 punkten i föreskriften föreskrivs att tillståndshavaren ska förutom beredskap för åtgärder för analys och bedömning av situationer också ha beredskap för de åtgärder som behövs för kontroll och begränsning av en olycka. Vid sidan av lämnande av information till befolkningen och medierna ska tillståndshavaren för sin del också se till ett fortsatt och effektivt informationsutbyte med myndigheterna.

4 § 4 punkten i föreskriften har ändrats så att tillståndshavarens beredskapsskyldighet utöver personalen som regelbundet eller tillfälligt arbetar inom kraftverksområdet även omfattar nödsituationspersonal och bistående nödsituationspersonal som kommer till området i en beredskapssituation. Kravet baserar sig på punkt 5.52 i IAEA:s allmänna säkerhetsnormer [1].

2/0007/2017

6.11.2018

Man ska sörja för funktionsdugligheten av utrymmet för ledning av beredskapssituationer (beredskapscenter) under en beredskapssituation, i synnerhet vid ett långvarigt elavbrott.

Det ska finnas ett utrymme utanför kraftverksområdet varifrån beredskapsåtgärderna vid anläggningen kan ledas om beredskapscentret inte är tillgängligt. På basis av erfarenheterna från olyckan i Fukushima vet man att det kan bli besvärligt eller omöjligt att leda en beredskapssituation från kraftverksområdet, om infrastrukturen har blivit förstörd eller en betydande mängd radioaktiva ämnen har spridit sig till omgivningen.

I den sista punkten i föreskriftens 4 § framläggs ett krav om att det ska finnas ledningsarrangemang och en organisation med uppgift att upprätthålla och utveckla beredskapsarrangemangen.

5 § Beredskapsanvisningar

Agerandet i en beredskapssituation kräver att verksamheten planeras och instrueras i förväg. I 5 § i föreskriften beskrivs tillståndshavarens skyldighet att utarbeta sådana beredskapsanvisningar som är nödvändiga med tanke på beredskapsorganisationens funktion.

6 § Beredskapsorganisation

I paragrafen beaktas IAEA:s allmänna säkerhetsnormer [1] samt referensnivåerna för säkerheten [2] som WENRA uppdaterat med anledning av olyckan i Fukushima och publicerat.

Beredskapsarrangemangen och agerandet under en pågående situation ska planeras i förväg för att verksamheten i en beredskapssituation ska vara effektiv, rättidig och korrekt dimensionerad. Tillståndshavaren ska ange uppgifterna och ansvarsområdena för den personal som handhar verksamheten i en beredskapssituation, det vill säga beredskapsorganisationen, med beaktande av planeringsgrunderna enligt 3 §, i synnerhet att beredskapsorganisationen snabbt kan nås och det att beredskapssituationen kan fortgå under en lång tid.

7 § Beredskapsarrangemang för kärnkraftverk som ska tas i drift

I föreskriften presenteras kraven beträffande beredskapsarrangemang för en kärnkraftverksenhet som ska tas i drift. För att föra över bränsle till reaktorn måste man ha driftstillstånd och vid ansökan om driftstillstånd måste tillståndshavaren lämna in planerna för beredskapsarrangemang till Strålsäkerhetscentralen (KEF 36 §). Att beredskapsarrangemangen fungerar visas genom en övning.

8 § Upprätthållande och utveckling av aktionsberedskapen

I paragrafen beaktas IAEA:s allmänna säkerhetsnormer [1] samt referensnivåerna för säkerheten [2] som WENRA uppdaterat med anledning av olyckan i Fukushima och publicerat.

2/0007/2017

6.11.2018

Tillståndshavaren ska ordna beredskapsutbildning för alla som arbetar inom kraftverksområdet. Kravet gäller alla som arbetar inom kraftverksområdet oberoende av anställningens längd och arbetsgivare.

Tillståndshavaren ska ordna beredskapsövningar varje år. Åtminstone vart tredje år ska beredskapsövningen ordnas som samarbetsövning med myndigheterna.

Med en minst treårig utbildningsplan vill man säkerställa att utbildningsbehoven inom samtliga delområden inom aktionsberedskapen beaktas systematiskt och att verksamheten utvecklas långsiktigt. Systematisk utbildning ska ordnas inom samtliga delområden inom aktionsberedskapen minst vart tredje år eller oftare.

Kravet på utvärdering av beredskapsövningarna och beredskapsarrangemangen förpliktar till att följa erfarenheterna från beredskapsarrangemangen samt forskning och teknisk utveckling i anslutning till dem både i Finland och internationellt. Intervallet mellan de regelbundna utvärderingarna ska vara 2–4 år och utvärderingen ska beskrivas i tillståndshavarens verksamhetssystem.

Till föreskriftens 8 § har man tillfogat punkt 7, som gäller tillståndshavarens skyldighet att utöver personalen som regelbundet eller tillfälligt arbetar inom kraftverksområdet även all nödsituationspersonal och bistående nödsituationspersonal som kommer till området i en beredskapssituation instrueras under beredskapssituationen samt att ombesörja instruktionsmaterialet för detta, som utarbetas i förväg. Syftet med instruktionen är att ge personerna information om den fara som situationen och de uppgifter som tilldelats dem medför för dem. Kravet baserar sig på 136 § i strålskyddslagen. Det är ändamålsenligt att tillståndshavaren och nödsituationspersonalens arbetsgivare (t.ex. det regionala räddningsverket) i mån av möjlighet i samarbete kommer överens om sammanjämkandet av instruktionens innehåll med den utbildning som arbetsgivaren ger i förväg.

9 § Agerande i en beredskapssituation

De centrala kraven som ställs på tillståndshavaren i en beredskapssituation är kontroll över anläggningssituationen, förebyggande och begränsning av exponeringen samt förmedling av en lägesbild till myndigheterna. Åtgärderna och redskapen som planerats för detta ändamål beskrivs i tillståndshavarens beredskapsplan och beredskapsanvisningar. För att få kontroll över situationen och göra det möjligt att inleda räddningsverksamheten ska dessa åtgärder vidtas utan dröjsmål.

10 § Informationsverksamhet i beredskapssituationer

Tillståndshavaren ska komma överens med myndigheter om larm- och kommunikationsförfaranden och upprätta instruktioner om verksamheten så att anmälningar om en beredskapssituations uppkomst görs utan dröjsmål.

11 § Ledning av verksamheten i en beredskapssituation

I 11 § 1 punkten hänvisas till kärnenergiförordningen, i vilken det stadgas om ledningsansvar inom räddningsverksamheten och vid hotfulla situationer i samband med skyddsarrangemangen.

2/0007/2017

6.11.2018

I 2 punkten framhävs rollen av en beredskapschef enligt beredskapsplanen i ledningen av beredskapsorganisationens verksamhet samt tillståndshavarens skyldighet att se till kärn- och strålsäkerheten.

Skyddet för personalen inom kraftverksområdet under beredskapssituationer ska beskrivas i kraftverkets beredskapsplan. Det är mycket viktigt att skyddet för personalen under beredskapssituationer och i synnerhet samarbetet med myndigheterna i anslutning till detta beskrivs i den externa räddningsplanen.

12 § Upphävande av en beredskapssituation

I paragrafen beaktas IAEA:s allmänna säkerhetsnormer [1].

I paragrafen krävs att tillståndshavaren anger kriterierna för upphävandet av en beredskapssituation och skapar beredskap för samarbete med räddningsmyndigheterna om räddningsverksamheten fortgår efter att beredskapssituationen upphävts.

13 § Åtgärder i samband med räddningsverksamheten

I paragrafen beaktas IAEA:s allmänna säkerhetsnormer [1].

Enligt 48 § i räddningslagen ska tillståndshavaren delta i utarbetandet av en extern räddningsplan.

I 13 § 2 punkten i föreskriften stadgas om tillståndshavarens skyldighet att i förväg delta i instruering av befolkningen inom beredskapzonen och under en beredskapssituation i varnandet av befolkningen inom skyddszonen.

14 § Ikraftträdande

I paragrafen stadgas om ikraftträdandet av föreskriften. Samtidigt upphävs Strålsäkerhetscentralens föreskrift om beredskapsarrangemang vid ett kärnkraftverk som utfärdades den 22.12.2015.

Föreskriften avses träda i kraft den 15.12.2018, alltså samtidigt med ändringen av kärnenergilagen och den nya strålskyddlagen.

På de ärenden som är anhängiga då denna föreskrift träder i kraft skulle denna föreskrift tillämpas.

Tillgång till föreskriften, handledning och rådgivning:

Föreskriften publiceras i Strålsäkerhetscentralens föreskriftssamling. Den finns i Finlex på webbadressen <http://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/normi/555001/>. Föreskriften kan också fås från Strålsäkerhetscentralen.

2/0007/2017

6.11.2018

Referensförteckning

1. Preparedness and Response for a Nuclear or Radiological Emergency, IAEA Safety Standard Series, General Safety Requirements GSR Part 7, IAEA Vienna, 2015.
2. WENRA Safety Reference Levels for Existing Reactors, Update in Relation to Lessons learned from Tepco Fukushima Dai-Ichi Accidents, WENRA RHWG, 2014
3. Rådets direktiv 2013/59/EURATOM av den 5 december 2013 om fastställande av grundläggande säkerhetsnormer för skydd mot de faror som uppstår till följd av exponering för joniserande strålning, och om upphävande av direktiven 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom och 2003/122/Euratom
4. Rådets direktiv 2014/87/EURATOM av den 8 juli 2014 om ändring av direktiv 2009/71/Euratom om upprättande av ett gemenskapsramverk för kärnsäkerhet vid kärntekniska anläggningar