

Työ- ja elinkeinoministeriö
Kirjaamo
PL 32
00023 VALTIONEUVOSTO

Sähköpostilla: kirjaamo@tem.fi

TEM/757/03.01.02/2017

TEOLLISUUDEN VOIMA OYJ:N JA POSIVA OY:N LAUSUNTO LUONNOKSESTA VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI YDINENERGIA-ASETUKSEN MUUTTAMISESTA

Työ- ja elinkeinoministeriö ("TEM") on 25.9.2017 pyytänyt Teollisuuden Voima Oyj:ltä ("TVO") ja Posiva Oy:ltä ("Posiva") lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi ydinenergia-asetuksen (161/1988) muuttamisesta.

1 Yleistä

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi ydinenergialain muuttamisesta (HE 93/2017) on ehdotettu muun muassa, että ydinenergialakiin ("YEL") lisättäisiin säännökset ydinlaitoksen käytöstä poistamista koskevasta uudesta luvasta.

Talousvaliokunnan järjestämässä asiantuntijoiden kuulemistilaisuudessa 13.10.2017 TVO ja Posiva esittivät, että talousvaliokunta palauttaisi lakiesityksen käytöstäpoistolupaa koskevien pykälien osalta työ- ja elinkeinoministeriön valmisteluun tiettyjen asioiden selvittämiseksi. Käytöstä poistamista koskevat uudet lupasäännökset voidaan lisätä lakiin seuraavan YEL:n muutosesityksen yhteydessä, joka on jo valmistelussa. Lakiesitys ei ole tältä osin kiireellinen, koska nykyiset säännökset jo mahdollistavat käytöstä poistamista koskevan luvan hakemisen käyttöluvan muutoksena.

Mikäli käytöstäpoistolupa ei etene lopulliseen YEL-muutokseen, myös ehdotetut ydinenergia-asetuksen ("YEA") muutokset käytöstäpoistolupaan liittyen voidaan siirtää jatkovalmisteluun. Tämä asia selvinnee lähiaikoina.

2 Yksityiskohtaiset perustelut

2.1 Ympäristön väestön yksilön vuosittainen säteilyannos (22 b §)

Voimassaolevan YEL:n mukaan ydinvoimalaitoksen käytöstäpoisto on osa ydinvoimalaitoksen käyttöä sijoittuen ydinlaitoksen elinkaaren lop-

pupäähän. Voimassaolevan YEA:n 22 b §:n 1 momentin mukaan ydinvoimalaitoksen normaalista käytöstä väestön yksilön saaman vuosiansiannoksen raja-arvo on *0,1 millisieverttiä*. Nyt lausunnolla olevalla muutosesityksessä esitetään, että ydinvoimalaitoksen suunnitelman mukaisesta käytöstä poistamisesta väestön yksilön saaman vuosiansiannoksen on oltava *merkityksettömän pieni*. Muistiossa todetaan, että rajan asettaminen esimerkiksi 0,1 mSv:ksi ei olisi Euratomin sääntelyyn sisältyvän optimointiperiaatteen mukaista.

Voimassaolevassa YVL-ohjeessa D.4 vaatimuksessa 304 todetaan, että ydinvoimalaitoksen käytöstä poistamisen suunnittelun on perustuttava em. ohjeen vaatimuksessa 302 tarkoitettuun, suunniteltuja toimenpiteitä koskevaan tavoitteeseen, jonka mukaan vuosiansiannos 0,01 mSv ei ylity, sekä em. ohjeen vaatimuksessa 303 esitettyihin häiriö- ja onnettomuustilanteita koskeviin annosrajoituksiin. Jotta YEA:n sanamuoto, voimassaolevan YVL-ohjeen D.4 vaatimukset ja Säteilykeskuksen antaman turvallisuusmääräyksen (STUK Y/1/2016)¹ sanamuodot vastaisivat toisiinsa, ehdotamme seuraavaa muutosta ehdotettuun 22 b §:ään (*muutokset kursiivilla*):

22 b §

Ydinvoimalaitoksen ja muun ydinreaktorilla varustetun ydinlaitoksen normaalista käytöstä *ympäristön* väestön yksilön saaman vuosiansiannoksen raja-arvo on 0,1 millisieverttiä. Ydinvoimalaitoksen ja muun ydinreaktorilla varustetun ydinlaitoksen *käytöstä poistamisen suunnittelun on perustuttava tavoitteeseen, jonka mukaan ympäristön väestön yksilön saaman vuosiansiannoksen raja-arvoa 0,01 millisieverttiä ei ylitetä, sekä tässä pykälässä esitettyihin häiriö- ja onnettomuustilanteita koskeviin annosrajoituksiin.*

Koska säteilyaltistuksen enimmäisarvot säteilytyötä tekevälle työntekijälle säädetään voimassaolevassa säteilyasetuksessa², voisi selvyiden vuoksi olla perusteltua lisätä muistioon myös viittaus säteilylakiin ja sen nojalla annettuun asetukseen esim. seuraavasti: *Säteilylain (592/1991) 3§:n mukaisesti lain 2 § ja 9 luku koskevat myös ydinvoimalaitoksen työntekijöiden ja ympäristön väestön säteilyaltistusta. Työntekijöiden säteilyaltistuksen enimmäisarvot säädetään säteilyasetuksen (1512/1991) 2 luvussa.*

¹ Ks. STUK Y/1/2016, 7 §, jossa säädetään ympäristön väestön säteilyaltistuksesta.

² Uuden valmisteilla olevan säteilylainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä on tarkoitus uudella valtioneuvoston asetuksella ionisoivasta säteilystä korvata voimassaoleva säteilyasetus (1512/1991). Uusi HE säteilylaiksi, jolla kumoutaisiin nykyinen säteilylaki, on tarkoitus antaa eduskunnalle syyskaudella 2017.

3 Käytöstäpoistolupahakemuksen vähimmäissisältö (uusi 33 a §)

Pykälässä on tarkoitus säätää käytöstä poistamista koskevan lupahakemuksen vähimmäissisällöstä, joka sisältäisi samat asiat kuin käyttö lupaa koskeva hakemus. Koska ydinvoimalaitoksella voi olla useita ydinlaitosyksiköitä ja ydinjätelaitoksia ja ydinlaitoksen käytöstäpoistostrategia voi perustua välittömään tai viivästettyyn käytöstäpoistamiseen, voisi selvyyden vuoksi olla hyvä lisätä muistion perusteluihin, miten näissä tilanteissa ydinlaitoksen yksilöintitiedot tulisi ilmoittaa.

4 Käytöstäpoistolupahakemuksen liitteet (uusi 34 a §)

Pykälässä säädettäisiin käytöstä poistamista koskevaan lupahakemukseen liitettävistä selvityksistä. Muistion perusteluissa todetaan pykälän luettelon 1 kohdan osalta, että *"käytöstäpoistohankkeen toteuttaminen voi myös vaatia uusien ydinlaitosten ja ydinjätelaitosten rakentamista ja siten vaikuttaa alueen kaavoitukseen."* Tämä perustelu on mielestämme tarpeeton. Mikäli käytöstäpoistohanke vaatisi uusien ydinlaitosten ja ydinjätelaitosten rakentamista, koskee niitä YEL:n periaatepäätöstä ja rakentamislupaa tai Säteilyturvakeskuksen myöntämää toimenpidelupaa koskevat säännökset. Sen takia uusia ydinlaitoshankkeita koskevien kaavoitusasioiden liittäminen käytöstäpoistohankkeesta vaadittavaan selvitykseen on tarpeetonta.

Käytöstäpoistolupahakemukseen ehdotetaan liitettäväksi *hakijan tilinpäätösasiakirjat voimassa olevan käyttöluvan hakemisvuodelta ja sitä seuraavilta vuosilta tai tieto siitä, mistä asiakirjat ovat saatavilla.* Mielestämme vuosikymmenten tilinpäätösasiakirjojen vaatiminen on tarpeetonta. Ehdotamme, että ydinlaitoksen käytöstä poistamista koskevaan lupahakemukseen liitettäisiin hakijan tilinpäätöstiedot *viimeisten viiden vuoden ajalta tai tieto siitä, mistä asiakirjat ovat saatavilla.*

5 Käytöstäpoistolupahakemuksen yhteydessä Säteilyturvakeskukselle toimitettavat selvitykset (uusi 36 a §)

Säteilyturvakeskukselle toimittavan aineiston osalta luettelon 6) -kohdan voisi tiivistää: *"Käytöstäpoistovaiheen turvallisuustekniset käyttöehdot"*, joista Säteilyturvakeskus voisi antaa tarkempia määräyksiä esim. YVL-ohjeissa. Asetuksessa ei siten ole tarpeen todeta, mitä käytöstäpoistovaiheen turvallisuusteknisissä käyttöehdoissa määritellään.

Pykälän luettelon 7) - kohdan *määräaikaistarkastuksen yhteenveto-ohjelmaa* voisi puolestaan asetustekstiin tarkentaa sen koskevan *käytöstäpoiston aikana ydinlaitoksen turvallisuuden kannalta tärkeiden raken-*

teiden, järjestelmien ja laitteiden määräaikaistarkastusten yhteenveto-ohjelmaa.

Luettelon kohtaa voisi myös tarkentaa sen tarkoittavan *Säteilyturvakeskuksen* tarpeelliseksi katsomaa selvitystä *muun viranomaisen* sijaan.

6 Käytöstäpoistolupapäätöksen vähimmäissisältö (38 §)

Pykälässä ja erityisesti sen uudessa 4 momentissa säädettäisiin, mitä ydinlaitoksen käytöstä poistamista koskevan lupapäätöksen tulisi vähintään sisältää. Luvanhaltijan velvollisuuksien kannalta erityisen tärkeää on, että lupapäätöksestä kävisi selkeästi ilmi muutokset, jotka koskisivat luvanhaltijan YEL:n mukaisen huolehtimis- ja varautumisvelvollisuuden toteuttamista koskevat muutokset.

Lupapäätöksestä tulisi ilmetä selkeästi edellytykset, joiden täytyttyä luvanhaltijan jätehuoltovelvollisuus päättyy ja käytöstäpoistovaihe katsotaan päättyneeksi. Voimassa olevan YEL 33 §:n mukaan ydinlaitos on poistettu käytöstä, kun Säteilyturvakeskus on todennut, että laitosalueen rakennuksissa ja maaperässä jäljellä olevien radioaktiivisten aineiden määrä on laissa asetettujen vaatimusten mukainen. Sen jälkeen, kun ydinlaitoksen purkaminen on saatettu loppuun ja kaikki jätteet on poistettu alueelta, jätehuoltovelvollisen on toimitettava Säteilyturvakeskukselle hyväksyttäväksi hakemus alueen ja rakennusten vapauttamisesta valvonnasta, jotta em. todentaminen voidaan tehdä³. Jotta ydinlaitoksen käytöstä poistamista koskeva lupaprosessi etenisi nykyisten säännösten edellyttämällä tavalla, tulisi YEA:ssa kuvata lupaprosessi loppuun asti. Lisäksi YEA:een pitäisi lisätä, että Säteilyturvakeskuksen tulee ilmoittaa todentamista koskeva päätöksensä valvonnasta vapautumisesta työ- ja elinkeinoministeriölle, jonka jälkeen työ- ja elinkeinoministeriö vahvistaa luvanhaltijan hakemuksesta käytöstäpoistovaiheen ja jätehuoltovelvollisen huolehtimisvelvollisuuden päättyneeksi.

7 Säteilyturvakeskuksen käytöstäpoistoa koskeva valvonta (uusi 112 b §)

Asetukseen ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä ydinlaitoksen käytöstä poistoa koskevasta Säteilyturvakeskuksen suorittamasta valvonnasta. Jotta Säteilyturvakeskuksen valvontaoikeus ja siihen perustuva toimivalta perustuisi ydinenergialakiin ja vastaisi ydinlaitoksen käytön aikaista valvontaa, ehdotamme, että pykälän ensimmäisen momentin sanamuotoa muutettaisiin seuraavasti (*muutos kursivilla*):

³ Ks. YVL-ohje D.4 vaatimus 718.

112 b §

Säteilyturvakeskus valvoo *ydinenergiain* 63 §:n mukaisesti ydinlaitoksen käytöstäpoistoa sen varmistamiseksi, että laitoksen *käytöstäpoistossa* noudatetaan lupaehtoja ja hyväksytyjä suunnitelmia ja että toiminta on muutoinkin ydinenergiain ja sen nojalla annettujen säädösten ja määräysten mukaista.

8 Kansallinen ydinjätehuollon ohjelma (uusi 79 c §)

HE 93/2017 ehdotetaan YEL:in säädettäväksi uusi 27 b §, joka koskisi kansallista ydinjätehuollon ohjelmaa ja, jonka työ- ja elinkeinoministeriö laatisi yhdessä Säteilyturvakeskuksen kanssa. YEA uudessa 79 c §:ssä on tarkoitus antaa tarkempia säännöksiä ohjelman sisällöstä.

Muistion perusteluissa on muutama kohta, joita tulisi tarkentaa ja osittain poistaa.

Kuten yllä todettiin, vastuu ohjelman laadinnasta olisi viranomaisilla. Osa ohjelmaan sisällytettävistä tiedoista perustuisi olennaisesti luvanhaltijoilta ja toiminnanharjoittajilta kerättyyn tietoon. Luvanhaltijan kannalta tärkeää on, että kerättävät tiedot perustuisivat julkisiin tietoihin, eikä kansalliseen ohjelmaan tulisi sisällyttää tietoja, jotka luvanhaltijat ja toiminnanharjoittajat ovat luokitelleet salassapidettäväksi. Sen takia ehdotamme, että muistion perusteluihin s. 15, joissa viitataan luvanhaltijoilta tai toiminnanharjoittajilta kerättävin tai saatuihin tietoihin, että tiedot ovat julkisia.

Muistion perusteluihin kohtaan, jossa todetaan *Suomessa käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituksen etenemisestä ensimmäisenä maailmassa loppusijoituslaitoksen rakentamisvaiheeseen*, tulisi selvyiden vuoksi lisätä, että eteneminen tapahtuu *yksityisen yhtiön toteuttamana*.

Muistion perusteluissa viittaus loppusijoituksen *vahvaan kansallisen intressin tärkeyteen* sisältää poliittisen kannanoton ja on siten asetustekstin yksityiskohtaisissa perusteluissa tarpeeton.

9 Ydinjätehuoltokaaviot (88 § ja 89 §)

YEA 88 §:än ehdotetaan muutoksia, joilla selkeytetään voimassa olevaa käytäntöä ja sen kirjaamista asetukseen. Pykälää voisi vieläkin selkeyttää lisäämällä 2. momentin viimeiseen lauseen loppuun (*muutos kursiivilla*): "... laskelma ydinjätehuollon kokonaiskustannuksista kunkin vuoden lopun tilanteessa ja kustannustasossa." Samoin 3. momenttia voisi tarkentaa (*muutos kursiivilla*): "Jätehuoltovelvollisen on toimitettava työ- ja

elinkeinoministeriölle kesäkuun loppuun mennessä *kolmen vuoden välein täydennettyyn jätehuoltokaavioon liittyvät päivitetty laskelmat* ydinenergialain 43 §:n 2 momentissa tarkoitettujen vastuumäärien ja rahastotavoitteiden vahvistamiseksi."

Samalla 89 §:n sanamuotoa siltä osin, kun siinä viitataan edellä 88 §:n 3 momenttiin, voisi täsmentää seuraavasti: "Edellä 88 §:n 3 momentissa tarkoitettut korjatut ja täydennetyt *laskelmat* on arvioitava tarvittaessa."

10 Muutamia muita säädösteknisiä huomioita

Luonnosmuistiossa s. 1 nykyisen ydinenergia-asetuksen säädösnumerossa on kirjoitusvirhe. Oikea säädösnumero on 161/1988.

Luonnosmuistion s. 1 toisessa kappaleessa on todettu, että "*lupaa ja siihen liittyvää valvontaa* koskevat teknisiä yksityiskohtia koskevat säännökset annettaisiin valtioneuvoston asetuksella". Koska asetuksen anto-oikeus tältä osin perustuisi voimassaolevan YEL 16 § 3 momenttiin sekä HE:ssä 93/2017 ehdotettuun muutokseen YEL 82 §:ään, selkeämpää olisi käyttää em. pykälien sanamuotoa ja todeta, että "*Tarkemmat säännökset luvan hakemisesta, lupamenettelystä sekä lupapäätöksen jälkeen mahdollisesti tarvittavista ilmoituksista ja muista toimenpiteistä sekä ydinenergialaissa tarkoitetun turvallisuuden valvomiseksi noudatettavista menettelyistä annettaisiin valtioneuvoston asetuksella.*" Silloin muistion 3. ja 4. kappale voitaisiin kokonaan tarpeettomana poistaa ja todeta vain, että "*Ydinenergia-asetuksen uudet tarkentavat lupasäännökset liittäisiin lupamenettelyä koskevaan 5. lukuun ja ydinlaitoksen käytöstäpoistoon liittyvät valvontasäännökset 15. lukuun.*"

Muistion s. 1 voisi lisätä säädösnumeron uuden lain ympäristövaikutusten arviointimenettelystä perään (252/2017). Samoin kohdassa, jossa todetaan YEA:n säädösviittauksista em. lakiin, oikeammin olisi puhua ympäristövaikutusten *arviointimenettelystä*, eikä vain ympäristövaikutusten *arvioinnista*.

Muistion s. 2 otsikon "*Vaikutukset*" alle voisi lisätä käytöstä poistamista koskevan luvan taloudellisista vaikutuksista samat asiat, jotka on jo todettu HE:ssä 93/2017 luvanhaltijoiden esiin nostamina⁴.

⁴ HE 93/2017 s. 33 todetaan: "*Luvanhaltijat ovat lausunnoissaan katsoneet, että ehdotettu uusi lupa ydinlaitoksen käytöstä poistamiselle lisäisi luvanhaltijan kustannuksia arviolta useilla miljoonilla euroilla laitoksikseen kohden, vaikka lupaa jouduttaisiin hakemaan vain kerran. Lisäksi luvan viivästyminen poliittisista syistä aiheuttaisi luvanhaltijoiden lausunnoissa esitetyn mukaan miljöönalan kustannuksia.*"

29 §:n perusteluissa muistiossa viitataan ydinenergialain 13 §:n täsmennykseen. Koska täsmennys perustuu tässä vaiheessa vasta HE:een, voisi perustelua korjata ja todeta, että pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi ydinenergialain 13 §:ään *ehdotetun* täsmennyksen vuoksi.

34 a §:n numeroinnoissa on kirjoitusvirhe, koska luettelonumero 5 puuttuu kokonaan. Kirjoitusvirheen vuoksi myös muistion pykälän luettelon numerointi on virheellinen ja perusteluista puuttuu kokonaan pykälän luettelon 8 (tilinpäätösasiakirjat) perustelut.

34 a §:n luettelon 3 kohdan alkuun pitää lisätä sana "*pääpiirteinen*" selvitys, koska muistiossa todetaan vaadittavan selvityksen käytöstäpoiston teknisistä periaatteista olevan pääpiirteinen ja sanan lisäyksellä se vastaisi voimassaolevan asetuksen 34 §:n 3 kohtaa.

38 §:n 3 momenttiin tulisi lisätä (*muutos kursiivilla*): "Käyttöluvasta on ilmentävä, millaisia ja kuinka suuria määriä ydinlaitoksen toiminnassa tarvittavia ydinaineita tai *luvanhaltijan toiminnan tuloksena* syntyviä ydinjätteitä,...saa pitää hallussa, valmistaa, tuottaa, käsitellä käyttää tai varastoida ydinlaitosta koskevan luvan nojalla".

39 §:stä ei käy ilmi, kenellä on myönnettyjä lupia koskeva ilmoitusvelvollisuus viranomaisille (*työ- ja elinkeinoministeriöllä*). Selvyyden vuoksi sen voisi lisätä asetustekstiin. Lisäksi viranomaisiin voisi lisätä *ulkoasiainministeriön*, koska se on lupaviranomainen ydinaineiden ja muiden ydinalan tuotteiden (mukaan lukien tietoaineistojen) vientiluvissa.

Uudessa 79 a §:ssä luettelon kohdassa 1 sanan "*perusteet*" voisi vaihtaa sanaksi "*perustelut* strategian valinnalle".

Uudessa 79 c §:ssä käytetään luettelomerkintänä kirjaimia, vaikka asetuksessa asetuksen vallitsevana luettelomerkintänä ovat numerot.

Voimassa olevassa YEA 25 §:ssä viitataan sisäasiainministeriöön, lääninhallitukseen ja alueelliseen ympäristökeskukseen. Tässä yhteydessä tämänkin pykälän voisi teknisesti päivittää ja viitata *sisäministeriöön* sekä *aluehallintovirastoon ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen*. Samoin YEA 26, 27, ja 28:ssä puhutaan vielä kauppa- ja teollisuusministeriöstä, jotka voisi myös teknisesti päivittää *työ- ja elinkeinoministeriöksi*.

Laki
Moisio Ulla-Maija

20.10.2017

TVO-11104

Kunnioittavasti

TEOLLISUUDEN VOIMA OYJ

pp.  pp. 
POSIVA OY

pp.  pp. 