

Asia: VN/12625/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi ydinenergialaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Energiateollisuus ry kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa lausunnossaan seuraavaa:

Suomella on erinomaiset edellytykset menestyä energiasiirtymässä. Meillä on hyvät olosuhteet lisätä puhtaan energian tuotantoa, ja näin mahdollistaa teollisuuden prosessien, liikenteen ja lämmityssektorin päästövähennykset ja saavuttaa ilmastotavoitteemme sekä vahvistaa kilpailukykyämme. Puhtaalla energialla houkuttelemme Suomeen teollisuuden investointeja, ja niiden mukanaan tuomia työpaikkoja, tuloja ja hyvinvointia.

Ydinenergialla on tässä kehityksessä tärkeä rooli. Vuonna 2024 Suomessa tuotetusta sähköstä lähes 40 prosenttia tuotettiin ydinvoimalla. Puhdas siirtymä tarvitsee lisää ydinenergiaa tuottamaan ennakoitavaa ja päästötöntä sähköä, lämpöä, prosessihöyryä ja vetyä, jotta sähköntuotannon lisäksi myös muut sektorit pystyvät vähentämään päästöjään. Suomessa voimme olla edelläkävijöitä ydinenergian hyödyntämisessä esimerkiksi kaukolämmön ja puhtaan teräksen tuotannossa.

Sujuva ja ennakoitava lupajärjestelmä on keskeistä uusille ydinenergiainvestoinneille. Ydinenergialain kokonaisuudistus etenee tältä osin periaatteiltaan oikeaan suuntaan. Tämä koskee esimerkiksi luvituksen oikea-aikaisuutta ja sujuvuutta. Periaatepäätöksessä painotetaan jatkossa yhteiskunnan kokonaisetua ja yksityiskohtaisuus vähenee, mikä on kannatettavaa. Lakiluonnoksen mukainen uusi lupamalli tuo joustavuutta, mahdollistaa erilaisia hankekehitysmalleja ja tehokkaamman riskienhallinnan sekä sujuvoittaa sarjarakentamista. Modulaarisempi lupamalli helpottaa hankkeessa tapahtuvien muutosten hallintaa, kun kaikkia tarvittavia hyväksyntöjä ja lausuntoja ei tarvitse uusia yhteen osa-alueeseen kohdistuneen muutoksen takia ja tietyt lupamallin osat ovat siirrettävissä hankkeesta toiseen.

Uusien ydinenergiainvestointien kannalta ratkaisevaa on myös se, voidaanko laitoksia rakentaa sarjavalmistusteisesti, ja niin, että viranomaisen turvalliseksi toteama laitos voidaan toteuttaa samanlaisena eri maissa. Tämä tuo aikataulu- ja kustannushyötyjä niin isoille kuin pienemmillekin hankkeille, kun samanlaisia laitoksia nousisi rinnakkain Suomessa ja kansainvälisesti. Samalla syntyisi myös yhteinen eurooppalainen ydinlaitosmarkkina. Kertaalleen tehtyä työtä teknologian hyväksynnässä tulisi voida hyödyntää myös Suomessa.

Lakiuudistuksen pyrkimyksenä on antaa entistä paremmat mahdollisuudet toteuttaa Suomeen ydinlaitos ilman tai vähäisin maakohtaisin muutoksin. Säteilyturvakeskuksen (STUK) uusissa määräyksissä annettavat tekniset vaatimukset tulevat käytännössä määrittämään, toteutuuko tavoite Suomesta houkuttelevana uusien laitosten rakentamispaikkana ja onko ydinlaitoksia mahdollista toteuttaa ilman, että niiden suunnittelu joudutaan räätälöimään Suomeen.

Jatkovalmistelussa on keskeistä huolehtia, ettei kansallisista ydinalan turvallisuusvaatimuksista tai muiden viranomaisten ei-ydinteknisistä vaatimuksista muodostu esteitä sarjavalmistukselle. Viranomaisten säännösten pitää mahdollistaa sarjavalmistusteisten ydinlaitosten rakentaminen Suomessa, eli laitosta, jonka turvallisuus on suunniteltu kokonaisuutena ei tule lähteä muuttamaan. Laitoksen turvallisuus muodostuu kokonaisuudesta, ja turvallisuuden kannalta on tärkeää pitää kokonaisuus suunnitellun mukaisena.

Näemme, että sujuvampien lupaprosessien ja käytäntöjen myötä luvanhaltijan hallinnollisten kustannusten ja viranomaismaksujen tulisi laskea.

Pidämme tärkeänä, että ydinenergiailain kokonaisuudistus etenee ripeästi, jotta toimijoilla on näkyvyys ennakoitavasta toimintaympäristöstä.

Alla esittämämme tarkemmat huomiot lakiluonnokseen.

Ydinlaitoksen sijaintipaikka, 8 luku

Mahdollisuus saada STUK:n sitova lausunto sijaintipaikasta johtuvista suunnitteluperusteista on merkittävä parannus, koska se mahdollistaa suunnitteluperusteiden kiinnittämisen oikea-aikaisesti. Lakiluonnos kuitenkin sisällyttää STUK:n sijaintipaikan ominaisuuksia koskeviin lausuntoihin laitosteknologiaan liittyviä asioita, mikä on vastoin modulaarisen lupamallin periaatetta. Sijaintipaikan ja laitosteknologian ominaisuudet on voitava käsitellä toisistaan riippumattomina asioina ennen rakentamisluvan hakemista, jotta STUK:n lausuntoja niihin liittyen on tosi-asiallisesti mahdollista siirtää toisiin hankkeisiin.

Ydinlaitoksen turvallisuutta koskevat yleiset vaatimukset, 9 luku

77 § Ydinlaitoksen järjestelmät, rakenteet ja laitteet

Pidämme tärkeänä, että vaatimukset ovat oikein suhteutettuja. Näemme, että riskitason huomiointia vaatimuksissa tulisi selkeyttää. Pohjalla näyttäisi olevan pääsääntöisesti vain turvallisuusluokittelu sekä seisminen luokittelu, jotka eivät mahdollista riittävän riskipohjaista lähestymistapaa.

Kokonaisriskitason huomiointia luokittelussa tulee korostaa, jotta laitteiden ja rakenteiden luokittelu sekä luokituksen perusteella kohdistuvat vaatimukset olisivat oikeasuhtaisia riskitason huomioiden.

Ydinlaitoksen suunnittelun arviointi ja hyväksyminen, 10 luku

82 § Ennakkotieto

Ehdotuksen mukaan STUK voi hakemuksesta päättää antaa ennakkotiedon siitä, miten laitoksen suunnitteluratkaisut tai turvallisuuden osoittamisessa käytetty menettely täyttävät lain vaatimukset. Pidämme erittäin hyvänä, että lakimuutoksen myötä ennakkotieto olisi mahdollista saada nykyistä laajemmasta joukosta asioita, sillä muutos tulee parantamaan luvitukseen liittyvien riskien hallitsemista.

Ennakkotietoa koskeva hakemus voidaan käsitellä ja ratkaista, kun asiassa on annettu ydinlaitoskonseptia koskeva lausunto. STUK:n ennakkolausunto voi kuitenkin tulla tarpeelliseksi myös sellaisissa tilanteissa, joissa konseptiarviota ei ole vielä tehty. Tämä voi tulla kyseeseen esimerkiksi arvioitaessa ennakkoon, kannattaako tietystä laitoksenkonseptista käynnistää konseptiarviota.

Esitämme, että STUK:n ennakkotietoa voisi hakea ja STUK voisi sen käsitellä myös ennen konseptiarvion tekemistä.

83 § Ydinlaitoksen kokonais- ja järjestelmäsuunnittelun hyväksyminen

Hankkeiden sujuvan toteutettavuuden ja luvitettavuuden mahdollistamiseksi on tärkeää, että kokonais- ja järjestelmäsuunnittelun hyväksyttämisen mahdollistaa saman tasoinen aineisto, kuin mikä kansainvälisesti tyypillisesti sisällytetään alustavaan turvallisuusselosteeseen. Tavoitteena tulee olla, että ydinlaitoksen voi luvittaa samantasoisilla aineistoilla useissa eri maissa maakohtaisen räätälöinnin sijaan.

Esitämme, että 83 §:n perusteluihin lisätään maininta alustavasta turvallisuusselosteesta keskeisenä aineistona kokonais- ja järjestelmäsuunnittelun hyväksymisen saamiseksi.

Ydinlaitoksen rakennukset, rakenteet ja laitteet, 11 luku

96 § Ydinlaitoksen rakennuksia ja rakenteita koskevat tekniset vaatimukset

Ydinenergialain nojalla annettujen vaatimusten lisäksi ydinlaitoksen suunnittelussa on huomioitu soveltuvien osin myös muu lainsäädäntö ja niiden pohjalta annetut vaatimukset, mikä on aiemmissa ydinlaitoshankkeissa johtanut huomattaviin muutoksiin laitoksen suunnittelussa.

Lakiluonnoksen 96 §:ssä todetaan, että rakentamislain nojalla annetuista yksityiskohtaisista vaatimuksista olisi mahdollista poiketa, jos poikkeaminen on ydinlaitoksen turvallisuuden kannalta välttämätöntä ja asianomaisen rakentamislain tarkoitetun olennaisen teknisen vaatimuksen noudattaminen ei vaarannu. Pidämme erittäin hyvänä lähestymistapana lakiluonnoksen perusteluiden mukaista linjausta: ”Ydinlaitoksen turvallisuuden arvioinnissa on keskeistä ydinlaitoskonseptin turvallisuus kokonaisuutena, ja muutokset siinä voivat vaarantaa ydinlaitoksen turvallisen toteuttamisen.”

105 § Ydinteknisiin rakenteisiin ja mekaanisiin laitteisiin liittyvät luvanhaltijan täydentävät velvoitteet

Haluamme nostaa esiin, että käyttäjien palvelemiseksi ja väärinymmärrysten ja käännösvirheiden välttämiseksi myös englannin tulisi olla mukana kielivalikoimassa suomen ja ruotsin lisäksi koskien rakenteeseen tai laitteeseen liitettyjä turvallisen käytön kannalta tarpeellisia ohjeita ja turvallisuustietoja. Turvallisuuslaitteiden ja järjestelmien kansainvälinen kieli on englanti, ja tarkat sekä turvallisuuden kannalta kriittiset termit ovat lähtökohtaisesti englanniksi.

Esitämme kielivalikoimaan lisättäväksi englannin kieltä.

Ydinlaitoksen rakennukset, rakenteet ja laitteet, 11 luku

Lakiluonnoksessa hyväksyttämismenettelyitä on tietyiltä osin pyritty sujuvoittamaan, mutta on myös aihealueita, joiden suhteen vaatimustasoa on tiukennettu lakitasolla nykyisestä. Lakiluonnoksen mukaisena kokonaisuutena Suomessa vaadittaisiin edelleen huomattavasti enemmän rakenteisiin ja laitteisiin liittyviä hyväksyntöjä ja tarkastuksia kuin vertailumaissa.

Laitevaatimuksia on huomattava määrä, ja ne ovat yksityiskohtaisia. Joidenkin aihepiirien osalta määräykset olisivat sopivampi taso sääntelylle. Laitetason menettelyt tulisi selkeämmin sitoa niiden riskitasoon sekä kansainvälisten standardien mukaisiin menettelyihin ja välttää liiallisia kansallisia erityismenettelyitä.

Esitämme, että tulisi arvioida uudelleen laitetason laissa esittämisen tarkoituksenmukaisuus, ja siirtää vaatimukset määräystasolle.

Lakiluonnos määrittelee merkittävän määrän kansallisia aineistovaatimuksia, minkä vuoksi laitoshankkeita varten on laadittava hyvin paljon maakohtaista, erikseen hyväksyttävää aineistoa. Tämän osalta lakiluonnos ei edesauta kansainvälistä yhteistyötä ja pyrkimystä vaatimusten harmonisointiin kansainvälisesti. Etenkin yksittäisten riskien kannalta merkityksettömien tai erittäin matalan merkityksen laitteiden kohdalla kelpoisuusvaatimusten tulee olla riskitasoon nähden kohtuullisia.

Johtamisjärjestelmiin kohdistuvat vaatimukset tulee tarkentaa siten, että johtamisjärjestelmien tarkastaminen on riski- ja turvallisuusperusteista. Olisi tarkoituksenmukaista, että johtamisjärjestelmiä tarkastetaan niissä tilanteissa, joissa tarkastamisella on selkeä vaikutus kokonaisturvallisuuteen.

Edellä esiintuomistamme muutostoiveista huolimatta monet laite- ja rakennevaatimusten muutokset vaikuttavat positiivisesti ydinenergian rakentamiseen ja ylläpitoon, sillä ne vaikuttavat alihankinnan toimitusvarmuuteen ja kustannuksiin. Viime vuosina sarjavalmistesteiden standardikomponenttien käyttöä on lisätty ja laajennettu turvallisuusjärjestelmiin osana niin sanottua KELPO-menettelyä. Kokemukset tästä ovat olleet positiivisia. Uusi säännöstö selkeyttää tilannetta entisestään. Myös ”Commercial Grade Dedication (CGD)” -menettely tulisi tunnistaa lain perusteluissa.

Ydinlaitoksen organisaatio ja johtaminen, 13 luku

Ehdotetussa laissa on paljon yksityiskohtaisia vaatimuksia luvanhaltijan organisaatiolle, joka lain periaatteiden mukaan voisi sisältää myös alihankkijoita.

Monissa tapauksissa kooltaan huomattavasti pienemmät luvanhaltijaorganisaatiot voivat olla tarkoituksenmukaisia ja riskiperusteisesti perusteltuja.

Esitämme, että laissa tai ainakin sen perusteluissa tuodaan yksiselitteisesti esiin periaate, jonka mukaan ydinlaitoksen henkilöstö voi kuulua myös alihankkijan palvelukseen, ellei laissa erikseen toisin säädetä.

Poikkeuksia koskevat säännökset, 37 luku

389 § Poikkeaminen Säteilyturvakeskuksen määräyksestä

Lakiluonnoksen mukaan STUK voi hakemuksesta hyväksyä poikkeuksia ainoastaan 7, 9, 11, 12, 16, 17, 20, 32 ja 33 luvun nojalla annetun määräyksen yksityiskohtaisesta vaatimuksesta.

Määräyksiin liittyviä poikkeamatarpeita on haastavaa tässä vaiheessa arvioida kattavasti, sillä määräysluonnosten versio L2 on tarkoitus julkaista kuultavaksi vasta syksyllä 2025. On todennäköistä, että määräyksiin tehdään vielä merkittäviä muutoksia kuulemisen jälkeen.

Arviomme mukaan merkittävä osa poikkeamatarpeista ilmenee määräysten täyttymisarvioinnin yhteydessä. Poikkeamatarpeet liittyvät pääosin yksityiskohtaisten vaatimusten täyttämiseen.

Määräysten ollessa vielä muotoutumisvaiheessa, ei voida varmistua siitä, että 389 §:ssä luetellut aihealueet kattavat kaikki käytännössä tarpeelliset poikkeamamahdollisuudet.

Tästä syystä esitämme, että määräyksiin sisällytettäisiin yleinen poikkeamismahdollisuus, joka perustuisi vastaavaan menettelyyn kuin nykyisin YVL-ohjeissa. Tämä mahdollistaisi tapauskohtaisen arvioinnin ja turvallisuustason osoittamisen vaihtoehtoisin keinoin.

Maksut

Lakiluonnoksessa määritellään suoritusajkoja maksuille. Kannatamme yleisesti linjaa, että lain maksuissa, joissa nykymuotoilussa maksuaika on alle kolme kuukautta, olisi aikaraja sen sijaan vähintään kolme kuukautta.

Alasaari Annina
Energiateollisuus ry