

Asia: VN/12625/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi ydinenergialaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Suomen luonnonsuojeluliitto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi ydinenergialaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

ASIAN TAUSTA JA VALMISTELU

Työ- ja elinkeinoministeriö on valmistellut ydinenergialain kokonaisuudistuksen yhdessä Säteilyturvakeskuksen kanssa sekä tiiviissä yhteistyössä ydinlaitoksia koskevien luvanhaltijoiden kanssa (Teollisuuden Voima Oyj, Fortum Power and Heat Oy, Posiva Oy). Luonnonsuojeluliitto pitää hyvän hallintotavan kannalta kyseenalaisena sitä, että valmisteltavan lainsäädännön mukaisten valvontakohteiden omistajat ovat tiiviissä yhteistyössä ministeriön säädöshankkeessa, mutta vastaava tiivis yhteistyö esimerkiksi ydinlaitosten sijaintikuntien tai ympäristövaikutusten kohdealueiden muiden edustajien, kuten ympäristöjärjestöjen kanssa on lakiluonnoksen valmisteluvaiheessa ollut vähäisempää.

Luonnonsuojeluliitto näkee hyvän hallinnon ja lainsäädäntötyön luotettavuuden kannalta ongelmalliseksi myös sen, että Metallinjalostajat ry:tä ja Kaivosteollisuus ry:tä on kuultu erikseen kaivos- ja malminrikastustoimintaan liittyvästä valmistelusta, mutta kaivosten ja malminrikastuslaitosten ympäristövaikutusten osalta samalla painoarvolla ei olla kuultu esimerkiksi kaivos- ja malminrikastustoiminnan sijaintikuntia tai ympäristöjärjestöjä.

NYKYTILA JA SEN ARVIOINTI

Ydinenergian tuotannolle ja sen kasvulle on havaittavissa useita erilaisia vaihtoehtoisia kehityssuuntia. Lakiluonnoksessa sellaista vaihtoehtoa ei kuitenkaan ole tunnustettu, että ydinenergian tuotanto ei kasvaisi, eikä uusia ydinvoimalaitoksia rakennettaisi. Tämä olisi hyvä lisätä vaihtoehtojen tarkasteluun, huomioiden, että ydinenergian tuotannon tulevaisuuteen vaikuttavat useat seikat, mm. eri vaihtoehdoilla tuotetun energian kysyntä, taloudellinen kannattavuus, rahoituksen saatavuus, reaktoriteknologian tekninen toteutettavuus, ydinjätehuollon toteutettavuus sekä eri ratkaisuiden ja sijaintivaihtoehtojen hyväksyttävyys, EU-sääntely sekä globaalin talouden ja politiikan näkymät.

Luonnonsuojeluliitto pitää tärkeänä ydinvoimalan koko elinkaaren kokonaisvaltaista hallintaa raaka-aineesta loppusijoitukseen. Suomessa ei ole uraanin talteenottolaitosta lukuun ottamatta ydinpolttoaineen tuotantoketjun toimintoja, joten näiltä osin ydinenergian käytön ympäristövaikutukset aiheutuvat ulkomailla. Luonnonsuojeluliitto katsoo globaalin vastuun ympäristön tilasta koskevan suomalaisia myös Suomen rajojen ulkopuolella.

TAVOITTEET

Luonnonsuojeluliitto pitää tärkeänä sitä, että ydinenergian tuotannon ja ydinjätehuollon tulevaisuuden näkymiä arvioitaessa sekä uutta lainsäädäntöä tai lainsäädäntömuutoksia valmisteltaessa tavoitteeksi asetetaan, että toiminta säilyy yhteiskunnan kokonaisedun mukaisena, kansallisesti ja paikallisesti hyväksyttävänä ja turvallisuuden taso korkeana, huomioiden turvallisuusympäristössä tapahtuvat muutokset. Tärkeä tavoite myös on, että Suomessa syntyvästä ydinjätteestä huolehditaan asianmukaisesti ja varmistetaan, että ydinenergian käyttö ei edistä ydinaseiden leviämistä, ja muutoinkin varmistetaan Suomea sitovien ydinalan kansainvälisten sopimusvelvoitteiden noudattaminen ja EU-sääntelyn täytäntöönpano. Näitä tavoitteita Luonnonsuojeluliitto lämpimästi kannattaa.

Liitto ei kuitenkaan kannata ydinvoiman lisärakentamista eikä siten myöskään Orpon hallituksen hallitusohjelman ja lakiesityksen mukaista tavoitetta vahvistaa Suomen asemaa houkuttelevana ydinenergian tuotannon ja uusien laitosten rakentamispajana. Lakiluonnoksen mukaan tavoitteena on mm. lupajärjestelmän keventäminen ja paremmat edellytykset luvanhakijalle ja hankekehittäjille viedä hankkeiden valmistelua eteenpäin tarve-perusteisesti ja hallita hankeriskejä. Lisäksi tavoitellaan mm. riittävän jouston tarjoamista erityyppisiin toiminta- ja yhteistyömalleihin ydinlaitoksen koko elinkaaren aikana (suunnittelu, rakentaminen, käyttöönotto, käyttö, käytöstäpoisto tai sulkeminen) ja mahdollisuutta poiketa lain nojalla annettujen määräysten yksityiskohtaisista vaatimuksista. Luonnonsuojeluliitto ei kannata lupajärjestelmän sellaista keventämistä tai määräyksistä poikkeamista, joka voi johtaa ydinjätteen kasvavaan kokonaismäärään, lisätä riskiä turvallisuuspuutteisiin tai haitallisiin ympäristövaikutuksiin Suomessa tai ydinpolttoaineen alkuperämaissa, ja johtaa ydinlaitosten toiminnan hyväksyttävyyden vähenemiseen.

PÄÄASIALLISET HUOMIOT LAKILUONNOKSESTA

Suomessa on pitkä historia siitä, että ydinvoimalaitoshankkeiden edut ja haitat arvioidaan yhteiskunnan kokonaisedun kannalta jo periaatepäätösvaiheessa valtioneuvoston päätöksellä, joka on annettava eduskunnan tarkastettavaksi. Eduskunta voi kumota periaatepäätöksen sellaisenaan tai päättää, että se jää sellaisenaan voimaan. Päätöksenteossa on jatkossakin syytä olla jo varhaisessa vaiheessa saatavilla kaikki tarvittavat tiedot ydinvoimalahankkeista ja yhteiskunnan kokonaisetua on jatkossakin syytä puntaroida valtioneuvostossa ja viime kädessä eduskunnassa, eikä pelkästään valtioneuvostossa tai työ- ja elinkeinoministeriön viranomaispäätöksillä, kuten lakiluonnoksessa ehdotetaan.

Eduskunnan osallisuus ja ratkaisuvallta tuo päätöksentekoon laajempaa harkintaa ja demokraattista osallisuutta. Tämä on tärkeää, koska ydinvoimaloilla on usein poliittisia ulottuvuuksia, ääriesimerkkinä Fennovoiman hanke ja nykyinenkin polttoaineen tuonti.

Periaatepäätöksen tietosisältöä ei tule karsia tai keventää, eikä eduskunnan roolia periaatepäätöksen tekemisestä tule poistaa eikä siirtää muille tahoille. Periaatepäätökseen tulee jatkossakin sisällyttää myös sijaintipaikan ja teknologian yksityiskohtainen arviointi.

Lakiluonnoksen mukaan sijaintikunnan suostumusta ei enää edellytettäisi ydinteknisen laitoksen ja ydinaineen talteenottolaitoksen lupamenettelyssä. Sen sijaan kunnalla olisi valitusoikeus, joka ehdotuksen mukaan koskisi myös maaperäloppusijoituslaitoksen rakentamislupaa. Luonnonsuojeluliitto katsoo välttämättömäksi, että kunnan suostumus on jatkossakin edellytys ydinlaitosten myönteiselle periaatepäätökselle, riippumatta siitä, mikä taho periaatepäätöksen ratkaisee.

Myös ympäristövaikutusten arviointiprosessin päättävä perusteltu päätelmä olisi Luonnonsuojeluliiton mielestä jatkossakin liitettävä jo periaatepäätöshakemukseen, ei vasta rakentamislupahakemukseen, kuten lakiluonnos ehdottaa. Tämä siksi, että voitaisiin jo varhaisessa hankekehitysvaiheessa sulkea pois sellaiset sijoituspaikkavaihtoehdot, jotka eivät merkittävien haitallisten ympäristövaikutusten vuoksi voi tulla kyseeseen. Suoritettaessa ympäristövaikutusten arviointi jo periaatepäätösvaiheessa voidaan merkittävät ympäristöön liittyvät tekijät tunnistaa oikea-aikaisesti ja pystytään vähentämään sijaintipaikan valintaan liittyviä epävarmuuksia ja riskejä.

Ydinlaitosta koskevilla luvilla tulisi Luonnonsuojeluliiton mielestä jatkossakin käsitellä yksityiskohtaisesti ydinjätehuollon tai ydinmateriaalivalvonnan järjestämistä sekä laitoksen turvallisuuteen liittyvät tekniset asiat.

Luonnonsuojeluliitto voi kannattaa lakiluonnoksen esitystä siitä, että kunnan suostumus olisi myös rakentamisluvan myöntämisen edellytys, kun valtioneuvosto ratkaisee ydinvoimalaitoksen

rakentamislupa-asian. Hyväksyttävää ei kuitenkaan ole se, että sijaintikunnan suostumusta ei kysyttäisi periaatepäätösvaiheessa lainkaan, kuten lakiluonnos ehdottaa.

Luonnonsuojeluliitto pitää tärkeänä lakiesityksen tavoitetta varmistaa riittävä ja monipuolinen keskeisten viranomaisten, osallisten, kuntien, kansalaisten, organisaatioiden ja muiden tahojen kuuleminen. On myönteistä, että ehdotetussa ydinenergiain muutoksessa valitusoikeutta laajennettaisiin jonkin verran, mikä edistäisi osallistamista ja parantaisi vaikuttamismahdollisuuksia.

Jatkovalmistelussa on syytä varmistaa, että valitusoikeus toteutuu muistakin päätöksistä kuin ydinlaitoksen rakentamisluvasta, ja että valitusoikeus on hankkeen sijaintikunnalla, valtion valvontaviranomaisella, kunnan ympäristöviranomaisella, saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella (YSL 191 §). Asianosaisiksi tulisi määritellä kaikki vaikutusalueen ja turvallisuusvyöhykkeen sisällä asuvat tai toimivat oikeushenkilöt.

Uraanin ja toriumin talteenottolaitoksen lupavaatimuksesta ehdotetaan säädettäväksi, että rakentaminen ja käyttö vaatisivat Säteilyturvakeskuksen lupaa. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan vastaavaa lupaa haetaan valtioneuvostolta ja lupaa on vaadittu vasta ennen käyttöönottoa. Luonnonsuojeluliitto ehdottaa, että valtioneuvosto olisi jatkossakin osallisena ydinaineden talteenottolaitosten lupapäätöksissä, jotta demokratiaan kuuluva poliittinen harkinta niihin liittyen säilyisi mukana.

Lakiluonnoksessa myös ehdotetaan ydinaineiden talteenottolaitosten lupaprosessia kevennettäväksi siten, että lupa laitoksen sijoittamiseen tulisi sijaintikunnan kaavoituksen kautta. Erillistä kunnan suostumusta laitoksen sijoittamisesta ei enää vaadittaisi. Luonnonsuojeluliitto puoltaa kuitenkin sitä, että jatkossakin kunnan suostumus ydinaineiden talteenottolaitosten sijoittamiseen vaadittaisiin.

PYKÄLÄKOHTAISIA HUOMIOITA

Nykyisessä ydinenergialaissa viennillä tarkoitetaan vientiä Suomesta tai Suomen alueen kautta tapahtuvaa vientiä toiseen valtioon ja tuonnilla tarkoitetaan tuontia toisesta valtiosta Suomeen. Lakiluonnos ehdottaa (5 § Määritelmät), että tuonnilla tarkoitettaisiin tuontia Suomeen Euroopan unionin tullialueen ulkopuolelta ja viennillä vientiä Suomesta Euroopan unionin tullialueen ulkopuolelle. Tämän lisäksi uutena määritelmänä siirrolla tarkoitettaisiin Euroopan unionin tullialueen sisällä tapahtuvia siirtoja.

Luonnonsuojeluliitto katsoo, että ydinenergiain määritelmiä (esimerkiksi ydinaineiden ja ydinjätteiden) viennin ja tuonnin osalta ei tule muuttaa ehdotetulla tavalla, vaan pitää ennallaan. Siirrot voidaan lisätä määritelmiin, tarkoittaen (ydinaineiden tai ydinjätteiden) siirtoa Suomen

valtion alueella. Liitto ei hyväksy esimerkiksi ydinjätteiden tuomista Suomeen muiden valtioiden alueilta.

Lakiehdotuksen 5 § viides momentti kuuluisi: Mitä tässä laissa säädetään Suomessa syntyneistä ydinjätteistä, sovelletaan myös sellaisiin ydinjätteisiin, jotka syntyvät tällaisten ydinjätteiden käsittelystä muualla kuin Suomessa. Luonnonsuojeluliitto ei kannata muualla kuin Suomessa syntyneiden ydinjätteiden rinnastamista Suomessa syntyneisiin ydinjätteisiin, eikä Suomessa syntyneiden ydinjätteiden käsittelyä muualla kuin Suomessa, eikä myöskään muualla syntyneiden ydinjätteiden käsittelyä tai varastointia Suomessa (pykälät 213-217).

Ensisijaisesti Luonnonsuojeluliitto esittää (290 § Toimivaltaiset viranomaiset periaatepäätöstä koskevassa asiassa), että ydinlaitoshankkeen periaatepäätöshakemuksen käsittelee ja ratkaisee jatkossakin valtioneuvosto ja eduskunta tarkistaa, hyväksyy tai hylkää päätöksen, kuten voimassa olevan ydinenergiain lain mukaan menetellään.

Liitto ei kannata lakiluonnoksen esitystä siitä, että työ- ja elinkeinoministeriö ratkaisisi periaatepäätöstä koskevan asian, jos ydinvoimalaitoshanke käsittäisi

yhden tai useamman ydinvoimalaitoksen, joiden nimellislämpöteho on yhteensä enintään 50 megawattia, vaan jatkossakin yleiseltä merkitykseltään huomattavan ydinlaitoksen rakentaminen edellyttäisi valtioneuvoston periaatepäätöstä siitä, että ydinlaitoksen rakentaminen on yhteiskunnan kokonaisedun mukaista.

Luonnonsuojeluliitto pitää välttämättömänä, että ydinlaitoshankkeen periaatepäätöshakemuksesta on jatkossakin hankittava säteilyturvakeskuksen alustava turvallisuusarvio ja pyydetty lausunto ympäristöministeriöltä (tai, kuten § 311 ehdotettu, asian harkinnan kannalta keskeisiltä ministeriöiltä ja muilta viranomaisilta) sekä suunnitellun ydinlaitoksen sijaintikunnan kunnanvaltuustolta ja naapurikunnilta.

Samoin välttämättömänä pidetään sitä, että ennen kuin valtioneuvosto (tai lakiluonnoksessa ehdotetun mukaisena työ- ja elinkeinoministeriö) tekee periaatepäätöksen, sen on todettava, että suunnitellun ydinlaitoksen sijaintikunta on lausunnossaan puoltanut ydinlaitoksen rakentamista ja että esiin ei ole tullut seikkoja, jotka osoittavat, ettei ole riittäviä edellytyksiä rakentaa ydinlaitosta siten kuin laissa edellytetään.

Luonnonsuojeluliitto ei näe mahdolliseksi muuttaa ydinenergialakia ehdotetulla tavalla siten, että ydinlaitoksen sijaintikuntaa kuultaisiin vasta ja vain rakentamislupavaiheessa, tai että sijaintikunnan hyväksyntää ei edellytettäisi jo periaatepäätösvaiheessa. Jos näin kuitenkin säädettäisiin, on rakentamisluvan myöntämisen yhtenä edellytyksenä oltava sijaintikunnan hanketta puoltava lausunto.

Periaatepäätöksen voimassaolosta (294 §) on jatkossakin säädettävä periaatepäätöksessä sitten, ettei minkään hankkeen periaatepäätös ole ikuisesti voimassa, vaan sen voimassaololle asetetaan kohtuullinen määräaika, jonka jälkeen rakentamislupaa ydinlaitoshankkeelle ei enää ole mahdollista hakea. Periaatepäätöksen mukaisen rakentamislupahakemuksen jättämistä varten asetettua kohtuullista määräaika ei tulisi jatkaa (lakiehdotuksen 296 §).

Luonnonsuojeluliitto ei kannata ehdotusta ydinenergialain pykäläksi 316 (Lupapäätöksen siirtäminen), jonka mukaan luvanhaltijan hakemuksesta ydinlaitosta koskeva lupa voitaisiin siirtää.

Lakiluonnoksessa (456 §) valitusoikeuksista ehdotetaan säädettäväksi varsin kattavasti. Muutoksenhaun mahdollisuus jää kuitenkin merkityksettömäksi, mikäli samassa laissa säädettäisiin, että päätöstä on noudatettava lainvoimaa vailla olevana. Esimerkiksi ydinlaitoksen rakentamislupaa ei tule säätää noudatettavaksi vailla lainvoimaa. Yleisenä periaatteena tulee laissa säätää siten, että luvan hakija ei saa ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka taloudellisen merkityksensä vuoksi saattavat vaikeuttaa vastuuviranomaisen tai oikeuslaitoksen mahdollisuuksia ratkaista valitusasia vapaan harkintansa mukaan.

Lopuksi Luonnonsuojeluliitto toteaa, että lausunnon antamista tässä vaiheessa hieman vaikeuttaa se, ettei lakiluonnokseen ole sisällytetty rinnakkaislakitekstejä lainkaan, joista olisi yksiselitteisesti ja helposti nähtävissä, mitä lain kohtia esitetään muutettaviksi.

Halmeenpää Hanna
Suomen luonnonsuojeluliitto ry