



Lausunto

27.8.2025

VN/12625/2023
VN/12625/2023-YM-72

Työ- ja elinkeinoministeriö

Ympäristöministeriön lausunto; Luonnos hallituksen esitykseksi ydinenergialaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Ydinenergialain kokonaisuudistuksen ensisijaisena tavoitteena on hallituksen esityksen luonnoksen mukaan pitää ydinenergian käyttö yhteiskunnan kokonaisedun mukaisena, huolehtia toiminnan turvallisuudesta ja Suomessa syntyvästä ydinjätteestä asianmukaisesti sekä varmistaa, että ydinenergian käyttö ei edistä ydinaseiden leviämistä, ja muutoinkin varmistaa Suomea sitovien ydinalan kansainvälisten sopimusvelvoitteiden noudattaminen ja EU-sääntelyn täytäntöönpano. Ympäristöministeriö pitää näitä tavoitteita tärkeinä, sekä nostaa esiin seuraavia huomioita hallituksen esityksen luonnoksesta.

Nykytilan arviointi

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan luonnoksen nykytilaa ja sen arviointia koskevassa **jaksossa 3** tulisi kuvata selkeästi erityisesti lupamenettelyjen kannalta, mitkä ovat ne ongelmat tai epäkohdat, jotka edellyttävät muutosta vallitsevaan tilaan.

Alueidenkäyttö ja rakentaminen

Hallituksen esityksen luonnoksen luvussa 8 säädettäisiin ydinlaitoksen sijaintipaikasta, sitä koskevista vaatimuksista ja sen soveltuvuuden arvioinnista. Ympäristöministeriö katsoo, että ehdotettujen **64 ja 67 §:ien säännöskohtaisissa perusteluissa** olisi syytä tuoda esiin myös ydinlaitoksen vaikutusalueella voimassa ja vireillä olevat alueidenkäyttölain mukaiset kaavat alueen soveltuvuuteen ja sen arviointiin vaikuttavina tekijöinä siitä huolimatta, että 300 ja 341 §:ssä säädettäisiinkin erikseen asemakaavaa koskevasta vaatimuksesta.

Ympäristöministeriö katsoo, että **300 ja 341 §:iin** sisältyvä vaatimus alueen varaamisesta asemakaavassa ydinlaitosta tai ydinaineen talteenottolaitosta varten on perusteltu. Ympäristöministeriö toteaa, että alueidenkäyttölaissa säädetty yleispiirteisempien kaavojen (maakunta- ja yleiskaavat) ohjausvaikutus on tässäkin tapauksessa voimassa, mikä tarkoittaa, että laitosta varten saattaa olla tarpeen laatia tai muuttaa myös yleispiirteisempää kaavaa.

Ympäristöministeriö katsoo, että **300 §:n 6 kohdan perusteluja** olisi hyvä täydentää siten, että kaavoitusprosessin osalta viitattaisiin tarkemmin asemakaavaproessiin. Asemakaavan hyväksymisestä vastaa alueidenkäyttölain mukaan kunta. **341 §:n perusteluissa** esitetään että "lupa ydinaineen talteenottolaitokseen tulisi sijaintikunnan kaavoituksen kautta". Ympäristöministeriö ehdottaa, että tässäkin kohdassa puhuttaisiin tarkemmin asemakaavoituksesta. Lisäksi ympäristöministeriö ehdottaa, että luvan sijaan käytettäisiin väärinkäsitysten välttämiseksi esimerkiksi termiä kunnan hyväksyntä, koska alueidenkäyttölain mukainen kaava ei ole lupa eikä kaavoitus ole lupamenettely.

Ympäristöministeriö huomauttaa, että alueidenkäyttölain uudistus on käynnissä, ja hallituksen esitys alueidenkäyttölaiksi on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokauden 2025 aikana. Lausunnoilla

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ympäristöministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 35
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4-10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1603 9320
+358 9 1603 9320

kirjaamo.ym@gov.fi

olleen lakiluonnoksen mukaan lain soveltamisalaksi määriteltäisiin alueiden suunnittelu ja alueidenkäyttö, mikä on tarpeen huomioida YEL-luonnoksen suhdetta muuhun lainsäädäntöön koskevassa **3 §:ssä**.

Ympäristöministeriö katsoo, että **rakentamislain soveltumista ydinenergiarakentamiseen** tulisi esityksen perusteluissa vielä tarkentaa. Rakentamislain soveltamissäännökseen on lakiehdotuksessa esitetyllä tavalla perusteltua ottaa säännös siitä, miten laki soveltuu ydinenergiarakentamiseen, mutta ehdotettu säännös jättää mahdollisesti tulkinnanvaraiseksi sen, miten rakentamislain muita säännöksiä, esimerkiksi lupaprosessiin liittyviä menettelyllisiä säännöksiä, sovelletaan ydinenergiarakentamiseen.

17 luku, Säteilyturvallisuuspoikkeamat ja valmiustilanteet

Uudistuksen jälkeen ydinenergialaissa säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin valmiuteen liittyvistä asioista, mitä ympäristöministeriö pitää kannatettavana.

Ehdotetun 171 §:n 3 momentissa todetaan ”Valmiusorganisaatiolla on oltava tehtävien edellyttämät tilat, välineet, varusteet ja *viestintäjärjestelmät*.” Ehdotetun 172 §:n 3 kohdassa mainitaan em. asioiden lisäksi myös *tiedonsiirtojärjestelmät*. Lisäksi 176 §:n 2 momentissa todetaan ”Ydinlaitoksilta on järjestettävä *automaattinen tiedonsiirto*, jolla välitetään valmiustilanteen arvioimiseksi olennaiset tiedot valmiustilanteesta ja sen kehittymisestä Säteilyturvakeskukselle ajantasaisesti ja luotettavasti.” Ympäristöministeriö esittää arvioitavaksi, tulisiko myös **171 §:n 3 momenttiin** sisällyttää maininta tiedonsiirtojärjestelmistä.

Ehdotetun **176 §:n 2 momentin** mukaan ”Ydinlaitoksen valmiusorganisaation on tarvittaessa tiedotettava valmiustilanteen kehittymisestä erikseen alueen toimivaltaiselle pelastusviranomaiselle ja avustettava pelastusviranomaisia valmiustilanteessa”. Ympäristöministeriö esittää arvioitavaksi tulisiko momentista poistaa sana ”tarvittaessa”.

29 luku, Periaatepäätös ydinvoimahankkeessa ja 30 luku, Ydinlaitosta koskevat luvat

Ympäristöministeriö pitää hallituksen esityksen luonnoksen rakennetta periaatepäätöstä ja ydinlaitoslupia koskevien pykälien osalta osin vaikeaselkoisena. Säännösten selkeyttämiseksi ympäristöministeriö esittää harkittavaksi **310 §:n** (Periaatepäätöstä ja ydinlaitoslupaa koskeva hakemus) jakamista kahteen pykälään, josta toinen käsittäisi säännökset periaatepäätöstä koskevasta hakemuksesta ja toinen säännökset ydinlaitoslupaa koskevasta hakemuksesta. Lisäksi ympäristöministeriö katsoo, että **ydinlaitoslupan käsite** tulisi määritellä. Luonnoksessa käytetään sekä ydinlaitoslupaa että ydinlaitosta koskevaa lupaa kuvaamaan rakentamis-, käyttö- ja käytöstäpoistolupia.

Ympäristöministeriö ei pidä onnistuneena ratkaisuna esittää luettelo lupahakemuksen sisältövaatimuksista YVA-selostuksen ja perustellun päätelmän osalta vasta täydentäviä säännöksiä sisältävässä luvussa 31 (**310 §**). Edellytys tulisi sisällyttää selkeämmin ydinlaitoslupahakemusten sisältövaatimuksiin **lukuun 30**.

Viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi (SOVA)

Ympäristöministeriö pitää perusteltuna, että periaatepäätökseen sovelletaan SOVA-lain (200/2005) mukaista ympäristöarviointia. SOVA-lailla täytäntöönpannaan SOVA-pöytäkirja (SopS 69/2010) sekä EU:n SOVA-direktiivi (2001/42/EY) lukuun ottamatta kaavojen laatimisen yhteydessä tehtävää ympäristövaikutusten arviointia, josta säädetään alueidenkäyttölaissa. Ympäristöministeriö katsoo, että SOVA-lain soveltamista ei ole mahdollista ehdotetun **315 §:n** mukaisesti rajata vain lain 2 ja 9–11 §:ään, vaan myös lain 8 ja 12 §:ää tulee soveltaa. SOVA-direktiivi edellyttää kyseisten pykälien soveltamista. SOVA-lain 8 §:n 1 momentti panee täytäntöön direktiivin 5 artiklan 1 kohtaa ja lain 8 §:n 3 momentti direktiivin 5 artiklan 3 kohtaa. SOVA-direktiivi edellyttää myös, että periaatepäätöksen toteuttamisen ympäristövaikutuksia seurataan. Ympäristöministeriön käsityksen mukaan seuranta voisi käytännössä perustua etenkin periaatepäätöstä edellyttävän ydinlaitoshankkeen lupiin sisältyviin seurantavelvoitteisiin. Ympäristöministeriö ei myöskään pidä perusteltuna yleisön SOVA-lain 8 §:n 2 momentin mukaisen tiedottamisen ja kuulemisen poisjättämistä. Hallituksen esitystä tulisi täydentä siten, että se kattaa myös edellä mainitun SOVA-lain 8 §:n mukaisen periaatepäätöksen ja ympäristöselostuksen valmistelun sekä siitä tiedottamisen ja kuulemisen sekä 12 §:n mukaisen ympäristövaikutusten seurannan.

Ympäristöministeriö ehdottaa **292 §:ään** lisättävän, että periaatepäätöksestä on käytävä ilmi, miten laadittu SOVA-lain mukainen ympäristöselostus ja saatu kuulemispalaute on otettu päätöksessä huomioon. Tarkemmin asiasta säädetään SOVA-lain 11 §:ssä.

Lisäksi **314 §:ssä** olisi hyvä tehdä informatiivinen viittaus liittyen suunnitelman tai ohjelman (periaatepäätöksen) hyväksymistä koskevasta päätöksestä tiedottamiseen valtiolle, jonka kanssa on käyty SOVA-lain 10 §:n mukaiset neuvottelut. Yksityiskohtaisissa perusteluissa voisi myös todeta, että asiasta säädetään lisäksi tarkemmin SOVA-asetuksen (347/2005) 8 §:ssä.

Ympäristöministeriö katsoo, että **jakson 3.2** osiossa, jossa SOVA-laki esitellään, tulisi SOVA-menettelyn sijaan puhua ympäristöarvioinnista, joka on SOVA-lain mukainen käsite. SOVA-pöytäkirja ja mahdollisia rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia koskeva kansainvälinen kuuleminen olisi myös tarpeen selostaa ja kuvata lainsäädännön nykytilan kuvauksessa.

Ydinenergialain 27 b §:ssä tarkoitettu kansallinen ydinjätehuollon ohjelma on yksi SOVA-asetuksen 1 §:ssä nimetyistä suunnitelmista ja ohjelmista, jotka edellyttävät ympäristöarviointia. Tämä olisi hyvä tuoda esille myös uuden lakiehdotuksen ydinjätehuollon kansallista ohjelmaa koskevan **460 §:n** yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Ympäristövaikutusten arviointi (YVA)

Lakiehdotuksessa esitetään uutena, ettei periaatepäätöksen harkinnassa enää käsiteltäisi sijaintipaikan soveltuvuutta eikä laitoksen teknisiä yksityiskohtia. Hallituksen esitys on epäselvä sen suhteen, tulevatko hankkeen ympäristövaikutukset arvioitavaksi ennen laitoksen sijaintipaikan valintaa. Hankkeen sijaintipaikka vaikuttaa olennaisesti hankkeen ympäristövaikutuksiin. Ympäristöministeriö esittää, että YVA-selostus ja perusteltu päätelmä tulisi olla käytettävissä Säteilyturvakeskuksen laatiessa sitovaa lausuntoa sijaintipaikasta johtuvista suunnitteluperusteista (**299 §**). Tätä puoltaisi myös YVA-direktiivi (2011/92/EU), jonka 6(4) artiklan mukaan yleisölle, jota asia koskee, on annettava ajoissa ja tehokkaalla tavalla mahdollisuus osallistua direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin ympäristöä koskeviin päätöksentekomenettelyihin ja sillä on tätä tarkoitusta varten oltava oikeus esittää toimivaltaiselle viranomaiselle tai toimivaltaisille viranomaisille huomautuksensa ja mielipiteensä, ennen kuin lupahakemuksesta päätetään, vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan **303 §:n 2 momenttiin** olisi täsmennettävä säännöksen koskevan hankkeiden lisäksi hankkeiden muutoksia, esimerkiksi muokkaamalla lakitekstiä seuraavasti "Jos hankkeeseen tai sen muutokseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia...".

Ympäristöministeriö katsoo, että lakiehdotuksen **304 §:n** mukaisiin lupamääräyksiin on lisättävä velvoite hankkeiden merkittävien haitallisten ympäristövaikutusten seurantamenettelystä YVA-direktiivin 8 a artiklan velvoitteiden täyttämiseksi. Lisäksi on huolehdittava muidenkin YVA-direktiivistä seuraavien lupaan liittyvien velvoitteiden täyttymisestä (8, 8 a ja 9 artiklat).

Ehdotetun **311 §:n 2 momenttiin** tulisi selventää, että tarkoitetut lupaviranomaisen velvoitteet ovat tiedottamiseen liittyviä velvoitteita. Pykälä ei koske kaikkia lupaviranomaisen YVA-menettelyyn liittyviä velvoitteita.

Ehdotetun **456 §:n** soveltamisalaa tulisi laajentaa niin, että rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät, on valitusoikeus kaikkiin ydinlaitoksen ja ydinaineen talteenottolaitoksen lupiin, kun lupamenettelyn kohteena oleva hanke kuuluu YVA-lain (252/2017) soveltamisalan piiriin. Velvoite perustuu YVA-direktiivin 11 artiklaan.

Jakson 3.2 ympäristövaikutusten arviointia ja Espoon sopimusta koskevassa osion tulkinta Espoon sopimuksen, YVA-direktiivin ja kansallisen YVA-lainsäädännön keskinäisestä suhteesta on epäselvä ja tekstin tarkoitus olisi selvennettävä. Osana nykytilan kuvausta osioon tulisi myös sisällyttää tieto Viron kanssa valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista tehdystä sopimuksesta (SopS 51/2002). Lisäksi samassa jaksossa kuvataan työ- ja elinkeinoministeriölle kuuluvia YVA-tehtäviä suppeammin kuin YVA-lain 10 ja 11 §:ssä ja tekstiä tulisi täydentää näiltä osin.

Jätteen vapauttaminen ydinenergialain mukaisesta valvonnasta

Ympäristöministeriö esittää **203 §:n 2 momentin perusteluja**, joissa käsitellään jätelain mukaista etusijajärjestystä, tarkennettavaksi seuraavasti: "Ensisijaisesti tulisi pyrkiä välttämään jätteen syntymistä. Jos jätettä syntyy, se on valmistettava uudelleenkäyttöä varten tai uudelleenkäytettävä. Ellei uudelleenkäyttö ole mahdollista, jäte on hyödynnettävä ensisijaisesti aineena (kierrätettävä) ja toissijaisesti energiana. Jätteen loppukäsittely mm. kaatopaikalle sijoittamalla on mahdollista vain, jos sen hyödyntäminen ei ole teknisesti tai taloudellisesti mahdollista."

Ympäristöministeriö pitää ehdotetun **420 §:n 1 momenttia** ongelmallisena. Momentin sanamuoto ”jätelain mukaan tehtyihin toimenpiteisiin” on epäselvä, sillä jätelaki ei tunne termiä toimenpide. Säännöskohtaiset perustelut täsmentävät asiaa siten, että kierrätykseen tai muuhun jatkokäyttöön luovutettuja jäte-eriä ei tarvitsisi palauttaa takaisin ydinlaitokselle valvonnasta vapauttamista koskevan päätöksen peruuttamisen seurauksena. Ympäristöministeriö pitää tätä hyvin ongelmallisena jätehuoltoa harjoittavien yritysten ja yleisesti jätehuollon kannalta.

Jätehuoltoyrityksen vastaanottaman valvonnasta vapautetun jäte-erän status ja soveltuvuus jätelain mukaiseen käsittelyyn muuttuu epäselväksi, mikäli Säteilyturvakeskus peruuttaa valvonnasta vapauttamista koskevan päätöksen. Silloin ei voida olla varmoja siitä, onko jätehuoltoyrityksen vastaanottama jäte-erä vapautettu valvonnasta oikein perustein, vai onko esimerkiksi jätteen radioaktiivisen aineen määrä kuitenkin yli vapautamisrajan. Mikäli valvonnasta vapauttaminen on tapahtunut virheellisin perustein tai vapauttamisen oikeellisuutta ei voida varmistaa, tulisi jäte-erä ympäristöministeriön näkemyksen mukaan katsoa uudestaan ydinenergialain tarkoittamaksi ydinjätteeksi. Jäte-erän oikean statuksen selvittäminen edellyttäisi resursseja ja osaamista, jollaista jätehuoltoyrityksillä ei ole.

Tällaisessa tilanteessa jätettä ei voida käsitellä normaalissa jätehuollossa eikä sitä voida kierrättää. Jätehuoltoyritys voisi muuttua yllättäen ja tahtomattaan ydinjätteen haltijaksi. Silloin on ensiarvoisen tärkeää, että ydinlaitos ottaa jätteen välittömästi takaisin. Jätehuoltoyrityksellä ei ole osaamista eikä laitteistoa käsitellä tällaista jätettä, eikä työturvallisuudesta säteilyn osalta ole jätelaitoksella välttämättä huolehdittu tämän kaltaisten tilanteiden vaatimalla tavalla.

Ensimmäisen momentin säännös ei edistäisi normaalin jätehuollon halukkuutta ottaa valvonnasta vapautettua jätettä vastaan, jos on mahdollisuus, että säteilevä jäte voi jäädä heidän vastuulleen.

Tämän vuoksi ympäristöministeriö esittää ehdotetun 420 §:n 1 momenttia poistettavaksi. Jos kuitenkin halutaan selkeyttää vastuita valvonnasta vapautetun jätteen osalta verrattuna nykyiseen ydinenergialakiin, niin pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että 410 §:ssä tarkoitetun päätöksen peruuttaminen tarkoittaisi sitä, että ydinlaitos ottaisi valvonnasta vapautetun jätteen takaisin jätehuoltoyritykseltä. Tämän jälkeen ydinlaitoksen olisi mahdollista arvioida jäte-erän valvonnasta vapauttamisen edellytykset uudelleen.

Muuta

Ympäristöministeriö pitää hyvänä ja tärkeänä, että valmistelussa on otettu huomioon Århusin yleis-sopimuksen (SopS 122/2004) velvoitteet ja tavoitteet. Århusin yleissopimuksen velvoitteet liittyvät useaan perusoikeuteen. Ympäristöministeriö esittää, että hallituksen esityksen luonnoksen **jaksoon 12.3** (Osallistumisoikeuden ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen) ja **12.4** (Muutoksenhaku) li-sätään maininta myös niin kutsutusta ympäristöperusoikeudesta (PeL 20 §). Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on 2 momentin mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Kansliapäällikkö

Juhani Damski

Neuvotteleva virkamies

Sami Rinne

VN/12625/2023-YM-72

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: