



Lausunto

27.8.2025

VN/12625/2023

VN/12625/2023-PLM-33

Työ- ja elinkeinoministeriö

Puolustusministeriön lausunto; Luonnos hallituksen esitykseksi ydinenergialaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ydinenergialaki. Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi useita liitelakeja. Liitelakeihin ei sisälly puolustusministeriön toimialan lainsäädäntöä.

Huoltovarmuus ja energioresilienssi

Puolustusministeriö katsoo, että ehdotuksella on myönteisiä vaikutuksia Suomen energiaomavaraisuuteen ja huoltovarmuuteen. Yksi sen keskeisistä tavoitteista on vahvistaa Suomen asemaa houkuttelevana paikkana ydinenergian tuotannolle ja uusien laitosten rakentamiselle. Ydinlaitoshankkeiden sujuvampi toteutus luo edellytyksiä toimitusvarman sähköntuotannon kasvulle, mikä tukee sähkön saatavuutta koko maassa. Puolustusministeriö pitää myönteisenä ehdotetun lain 44 luvussa esitettyjä ydinalan arkaluonteisen tiedon salassapitoon ja luovuttamiseen liittyviä rajoituksia. Ne ovat olennaisia kansallisen turvallisuuden ja ydinlaitosten suojan kannalta. Myös kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen liittyvät vaatimukset ovat perusteltuja ja tarpeellisia.

Lakiehdotus sisältää vaatimuksia ydinlaitosten ja ydinmateriaalien fyysisistä turvajärjestelyistä. Suojaaminen kattaa myös varautumisen lainvastaisiin toimiin, kuten vahingontekoon, sabotaasiin ja varkauteen. Tämä vahvistaa valtion turvallisuutta, parantaa energian toimitusvarmuutta ja tukee laitosten luotettavaa toimintaa. Ehdotetun lain 390 § huomioi lisäksi poikkeusoloissa tarvittavan sähkön tuotannon ja ydinlaitosten turvallisuuden yhteensovittamisen. On tärkeää, että laajoista kansalliseen huoltovarmuuteen liittyvistä ydinvoimahankkeista tehtäisiin turvallisuuspoliittinen riskianalyysi, erityisesti silloin, kun toimitaan kansalliset rajat ylittävien tahojen kanssa. Puolustusministeriö esittää, että vaatimus turvallisuuspoliittisesta riskianalysistä sisällytettäisiin lakiin. Riskianalyysin tulisi sisältää mm. poliittinen riskiarvio sekä arvio toimitusketjuihin ja ydinpolttoaineen toimituksiin liittyvistä riskeistä.

Geopoliittiset vaikutukset

Lakiehdotus tiukentaisi ja selkeyttäisi ydinmateriaalien tuontiin ja valvontaan liittyviä lupavaatimuksia. Ehdotetun lain 300 § edellyttää, että luvan myöntäminen ei saa vaarantaa turvallisuutta, energian toimitus- ja huoltovarmuutta tai laitoksen luotettavaa käyttöä. Lisäksi ydinlaitoksen rakentamisen on oltava yhteiskunnan kokonaisedun mukaista. On tärkeää, että nämä vaatimukset kirjataan lakiin selkeästi ja velvoittavasti. Puolustusministeriö kannattaa esitettyä linjaa, jonka mukaan päätösvaltaa eräiden laitosteknisten yksityiskohtien osalta siirrettäisiin valtioneuvostolta vastuullisille viranomaisille. Tämä lisäisi joustavuutta ja mahdollistaisi kehittyvien teknologioiden hyödyntämisen hankkeissa. Samalla puolustusministeriö korostaa huolellisen yhteiskunnan kokonaisedun mukaisuuden ja riskien arvioinnin merkitystä kaikissa lupavaiheissa, alkaen periaatepäätöksestä. Ukrainan

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

sodasta ja Fennovoiman voimalahankkeesta saadut kokemukset ovat osoittaneet, että suurten ydinvoima-hankkeiden lupakäsittelyyn tulee sisällyttää kattava riskitarkastelu. Pitkäaikaisten vaikutusten vuoksi tarkastelun tulisi ulottua myös geopolittisiin kysymyksiin, kuten edellä mainittuihin polttoaineen saatavuuteen ja toimitusketjuihin liittyviin riskeihin. Näissä on huomioitava sekä huoltovarmuus että poliittiset kytkökset, ml. kansallisen riippumattomuuden turvaaminen sellaisista maista, joiden politiikka ei vastaa kansallisia tai liittokunnan arvoja ja normeja. Näissä on huomioitava huoltovarmuus sekä suurvaltapolitiikan vaikutukset. Arvioinnin tulisi kattaa mm. riippuvuus ulkomaisista teknologioista, komponenteista ja asiantuntemuksesta, hankkeeseen liittyvät poliittiset riskit sekä yhteiskunnan valmius kantaa ydinlaitokseen ja ydinjätehuoltoon liittyviä vastuita. Myös perustuslakivaliokunta on esityksen mukaan painottanut asian yhteiskunnallista merkitystä.

On myös tunnistettava riski siihen, että suomalainen ydinosastaminen ja teknologia siirtyvät tietyissä tilanteissa ulkomaille, mikä voi johtaa maineriskeihin tai poliittisiin seurauksiin, erityisesti valvontaketjujen heikentyessä. Myös geopolittiset jännitteet ja kansainvälisen järjestelmän heikkeneminen voivat tuoda uusia haasteita. Lisäksi muutokset ydinvoimaan tai kauppaan liittyvissä kansainvälisissä sopimuksissa, direktiiveissä tai vaatimuksissa voivat aiheuttaa lisäkustannuksia tai rajoituksia alan toimijoille. Ehdotetaan, että jatkovalmistelussa harkitaan menettelyjä tällaisten geopolittisten riskien hallitsemiseksi.

Ympäristövaikutukset

Esitys käsittelee ydinvoimaan liittyviä ympäristönäkökohtia kattavasti, painottaen erityisesti ennalta varautumista, jätehuoltoa ja pitkäaikaisturvallisuutta. Siinä tunnistetaan myös tarve varautua ympäristölle ja ihmisille haitallisiin tapahtumaketjuihin, joiden hallintaan varautumissuunnittelu tarjoaa keinoja. Ennakoivaa otetta tukee myös ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA). Ydinvoimalaitosten normaalikäytön merkittävin ympäristövaikutus on lämpimän jäähdytysveden johtaminen vesistöihin. Esitys mahdollistaisi erityisesti pienien SMR-laitosten sijoittamisen lähemmäs kulutuskohteita, jolloin niiden tuottama lämpö voitaisiin hyödyntää asutuskeskusten kaukolämmössä. Puolustusministeriö näkee tässä selkeitä synergiaetuja sekä mahdollisuuden vähentää fossiilisten polttoaineiden polttamiseen perustuvaa lämmöntuotantoa ja edistää Suomen hiilineutraaliustavoitteita.

Sijoittumisesta aiheutuvien riskien hallintaa tukevat esityksen vaatimukset suojavyöhykkeistä, varautumisalueista ja ympäristön säteilytarkkailusta. Vaikka vakava reaktorionnettomuus on erittäin epätodennäköinen, sen vaikutukset olisivat toteutuessaan laajat. Ne voisivat käsittää mm. terveyshaittoja, evakuoitajeja, psykologista kuormitusta ja taloudellisia häiriöitä. Tiheästi asutulla alueella tapahtuvan ydinonnettomuuden vaikutukset olisivat todennäköisesti myös rajat ylittäviä, joten ne herättäisivät laajaa kansainvälistä huomiota. Siksi valmiusjärjestelyissä on varauduttava myös ennakoimattomiin tapahtumiin, kuten kyberhyökkäyksiin, jotka voisivat häiritä laitosten toimintaa ja vaarantaa energiantoimituksen tai fyysisen turvallisuuden.

Ydinlaitosten rakentaminen

Puolustusministeriö pitää perusteltuna esitystä sujuvoittaa ydinlaitosten lupamenettelyä valtioneuvoston toimivallan osalta. Esimerkiksi STUK:n vastuulla olevien turvallisuusvaatimusten uudelleenkäsittely valtioneuvoston lupaharkinnassa lisää hallinnollista taakkaa. Lupatoimivallan siirtäminen tältä osin STUK:lle olisi siten tarkoituksenmukaista. Samoin käyttö- ja käytöstäpoistolupiin liittyvien prosessien keventämistä voidaan pitää perusteltuna.

Sen sijaan kunnallisen rakennusvalvontaviranomaisen rooli jää esityksessä epäselväksi. Lain 11 luvussa säädettäisiin ydinlaitosten rakentamisesta tarkemmin, ja sääntely korvaisi osin rakentamislain 4 ja 12 lukujen säännöksiä. Puolustusministeriö ei pidä tätä kaikilta osin tarkoituksenmukaisena. Ydinlaitoksen rakentamisen tulisi jatkossakin edellyttää myös kunnallisen rakennusvalvontaviranomaisen myöntämää rakentamislupaa ja siihen liittyviä tarkastuksia. Esimerkiksi kaavoitukseen, rakennuksen olennaisiin teknisiin vaatimuksiin ja kiinteistön kunnossapitoon liittyviä säädöksiä ei ole tarkoituksenmukaista sisällyttää yksinomaan ydinenergialakiin. Tämä linjaus todetaan myös ydinenergialain 96 §:ssä, jossa viitataan rakentamislain tarkoittamiin olennaisiin teknisiin vaatimuksiin. HE:n mukaan rakentamisen yleisistä teknisistä vaatimuksista voitaisiin poiketa, jos se on ydinturvallisuuden kannalta välttämätöntä eikä vaaranna olennaisten vaatimusten toteutumista. Tämä on perusteltua ydinturvallisuuden kokonaishallinnan näkökulmasta, mutta samalla STUK:lle siirtyisi päätösvaltaa myös tavanomaisten rakennusteknisten ratkaisujen, kuten palo- ja käyttöturvallisuuden sekä rakenteiden teknisen toimivuuden osalta. HE:ssä tulisi määritellä rakentamisen viranomaisvastuut eri osa-alueilla selkeästi ja tarkkarajaisesti. Puolustusministeriö pitää ongelmallisena sääntelyä, jossa rakentamislaki ja ydinenergialaki ovat teknisten vaatimusten osalta toisiaan poissulkevia ja samalla viittaavat toisiinsa; HE mukaan osaa rakentamislain säädöksistä ei noudatettaisi, vaan rakennustyypikohtaisten vaatimusten osalta rakentamislain säädöksistä viitattaisiin ydinenergialakiin, josta puolestaan olennaisten teknisten vaatimusten ota viitattaisiin takaisin rakentamislakiin. Tällainen viittausketju ei ole säädösteknisesti ja viranomaisvastuiden kannalta selkeä.

Ratkaisuksi puolustusministeriö ehdottaa, että mahdollisuus poiketa olennaisista teknisistä vaatimuksista ydinturvallisuuden perusteella lisätään rakentamislakiin, ja että nämä ydinlaitosten olennaiset turvallisuusmääräykset määritellään ydinenergialaissa. Näin myös viranomaisvastuut selkeytyisivät: rakentamislain vaatimuksista vastaisi rakennusvalvontaviranomainen ja ydinenergialain mukaisista kysymyksistä STUK. Rajapinnat tulisi ratkaista viranomaisten yhteistyöllä, kuten toimitaan muussakin rakentamisessa esimerkiksi palo- ja työturvallisuuden osalta. Uudessa rakentamislaisissa (voimassa 1.1.2025 alkaen) on otettu käyttöön termi rakentamislupa, joka korvaa aiemman rakennusluvan. Tämä aiheuttaa terminologista päällekkäisyyttä ydinenergialain kanssa, jossa niin ikään rakentamisluvan myöntää valtioneuvosto. Aiemmin voimassa olleen maankäyttö- ja rakennuslain yhteydessä terminologista päällekkäisyyttä ei ollut. HE-luonnoksessa tätä ristiriitaa ei ole ratkaistu. Puolustusministeriö ehdottaa harkittavaksi seuraavia vaihtoehtoisia nimityksiä valtioneuvoston myöntämälle luvalla:

1. Ydinlaitoksen toteuttamislupa, korostaa hankkeen toteutusvaihetta ja erottaa sen kunnallisesta rakentamisluvasta. Termi on linjassa muiden suurhankkeiden kanssa ja mahdollistaa vaiheistetun lupamenettelyn.
2. Ydinlaitoksen kehittämislupa, sopii erityisesti vaiheittain eteneviin hankkeisiin. Termi viestii luvan kohdistuvan laajempaan kehittämisprosessiin.
3. Valtion ydinrakentamislupa, korostaa valtioneuvoston roolia ja selkeyttää, että kyseessä on valtakunnallinen, eikä kunnallinen, lupamenettely.

Virka-apu

Myös virka-apua koskeviin ehdotettuihin säännöksiin on tärkeää kiinnittää huomiota valmistelun yhteydessä. Virka-apua koskevissa valmius- ja uhkatilanteissa Puolustusvoimien virka-apu voi sisältää kalustoa tai muita resursseja kuten säteilymittauksia lentokoneella tai kulkuyhteyksien palauttamiseen käytettävää kalustoa ja sen operointia pelastustoiminnassa. Lisäksi virka-apu voi sisältää alueen eristämistä, vartiointia ja suojaamista.

Neuvottelukunnat

Esityksessä on ehdotettu useita neuvottelukuntia, jotka koskevat Puolustusvoimien ja puolustusministeriön toimintaa ja jotka työ- ja elinkeinoministeriö asettaisi ehdotuksen mukaisesti.

Hallitusneuvos, lainsäädäntöjohtajana Hanna Nyholm

Lainsäädäntöneuvos Jenni Herrala

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi PLM Kansliapäällikkö Esa Pulkkinen
 PLM Ylijohtaja Teemu Penttilä

VN/12625/2023-PLM-33

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: