

Laki
Moisio Ulla-Maija

12.4.2017

TVO-11004

Työ- ja elinkeinoministeriö
Kirjaamo
PL 32
00023 VALTIONEUVOSTO

Sähköpostilla: kirjaamo@tem.fi

TEM/1590/03.01.01/2016

TEOLLISUUDEN VOIMA OYJ:N JA POSIVA OY:N LAUSUNTO YDINENERGIALAIN MUUTOSTA KOSKEVASTA HALLITUKSEN ESITYKSEN LUONNOKSESTA

Työ- ja elinkeinoministeriö ("TEM") on 1.3.2017 pyytänyt Teollisuuden Voima Oyj:ltä ("TVO") ja Posiva Oy:ltä ("Posiva") lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksen luonnoksesta, jonka tarkoituksena on saattaa ydinenergialaki (990/1987, "YEL") vastaamaan ydinturvallisuudesta annetun direktiivin täydennyksen ("NSD"), säteilysuojeludirektiivin sekä ydinjätehuoltoa koskevan direktiivin vaatimuksia. Ydinturvallisuudesta annetun direktiivin täydennyksen mukaan¹ jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 15 päivänä elokuuta 2017.

Valmistelussa on lisäksi tarkasteltu eräitä kansallisia lainsäädäntöön liittyviä muutostarpeita, mm. ydinlaitosten käytöstä poistamiseen, ydinjätehuoltoon, turvajärjestelyihin ja painelaitesäätelyn muutoksiin liittyen.

TEM on pyytänyt lausunnonantajia ottamaan erityisesti kantaa ehdotuksen arvioituihin vaikutuksiin.

Esitämme lausuntonamme seuraavaa:

1 Yleistä

YEL on merkittävä sääntelykehikko, jolla on keskeinen merkitys luvanhaltijan ydinenergian käyttöön ja investointeihin. Luvanhaltijan toiminnan pitkänajan suunnittelua on tukenut se, että YEL:n keskeisimmät periaatteet ovat säilyneet muuttumattomina koko sen voimassaoloajan.

TVO ja Posiva ovat lakimuutoksen valmistelun aikana johdonmukaisesti todenneet nykyisen lain huolellisesti laadituksi ja toimivaksi – vain direktiivilähtöiset muutokset katsottiin tarpeelliseksi. Myös lakimuutosesityksen perusteluissa todetaan, että Suomen ydinturvallisuus on korke-

¹ Ks. NSD, artikla 10.

Laki
Moisio Ulla-Maija

12.4.2017

TVO-11004

alla tasolla ja että ydinenergialaki on toimiva, eikä siinä ole ydinenergian käytön tai turvallisuuden valvonnan kannalta merkittäviä puutteita.

Nykyisessä haastavassa toimintaympäristössä korostuu lainsäädännön huolellinen valmistelu, johdonmukaisuus ja ennakoitavuus. Toteutessaan lakimuutosesitys lisäisi epävarmuuksia, johtaisi luvanhaltijan hallinnollisen taakan lisääntymiseen ja kustannusten nousuun.

1.1 Yhteenveto TVO:n ja Posivan esittämistä tärkeimmistä muutosehdotuksista

- Luvanhaltijan toimittajia ja alihankkijoita koskevia vastuita ja velvollisuuksia (YEL 9 §) ei tulisi lisätä, kuten lakimuutosesityksessä on esitetty. Lakiehdotus laajentaa direktiivin tulkintaa yli sen, mikä on direktiivin vaatimus.
- Lakimuutosesitykseen tulisi lisätä siirtymäsäännös. TVO:lla on parhaillaan vireillä Olkiluoto 1 ja 2 laitosyksikköjen ja Olkiluoto 3 laitosesikön käyttölupahakemukset. Siksi lakimuutosten voimaan tullessa vireillä olevat asiat tulisi käsitellä ja ratkaista noudattaen lakimuutosten voimaan tullessa olleita säännöksiä.
- Jätehuoltovelvollisen syntymisajankohtaa ei tulisi aikaistaa rakentamisluvan myöntämishetkeen. Muutoksella on yhteys YEL 29 §:ään, joka koskee jätehuoltovelvollisten pakollista jätehuoltoyhteistyötä. Jos lainmuutoksella on tarkoituksena aikaistaa 29 §:n soveltamisen edellytyksiä, voivat taloudelliset seuraamukset olla kohutuuttomat sitä luvanhaltijaa kohtaan, joka pakotettaisiin yhteistyöhön jo siinä vaiheessa, jossa mitään varmuutta käyttöluvan saamisesta ei vielä olisi olemassa.
- Käytöstäpoistoluvan (uusi YEL 20a §) tulisi myöntää Säteilyturvakeskus ("STUK") turvallisuusperusteisesti. Jos luvanhaltija haluaa lopettaa kaupallisen sähköntuotannon ydinenergian käytöllä, päätöksen käytöstä poistamiseen tulisi perustua pelkästään turvallisuusnäkökohtiin, ilman tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Lakimuutosesitykseen tulisi sisältyä valtion vahingonkorvausvelvollisuus tilanteessa, että käytöstäpoistolupa viivästyisi luvanhaltijasta johtumattomasta syystä.

TVO ja Posiva ehdottavat, että käytöstäpoistolupaa koskeva säännös tulisi palauttaa TEM:n uuteen valmisteluun. Kyseinen asia ei ole kiireellinen ja Ruotsin käytöstäpoistokokemukset kannattaa hyödyntää lain valmistelutyössä.

- Lakiehdotus turvahenkilöiden ja valvomohenkilöstön terveystarkastuksista sekä lääkärin ilmoitusoikeudesta (uusi YEL 7 s §) on mo-

nilta osin epäselvä. TVO ja Posiva ehdottavat, että uutta YEL 7 s §:ä ei valmistelun keskeneräisyyden vuoksi viedä eteenpäin eduskunnan käsiteltäväksi.

2 Yksityiskohtaisista perusteluista (lakimuutosesityksen pykälän mukaisessa järjestyksessä)

2.1 Jätehuoltovelvollisen määritelmä (YEL 3 § uusi 15) -kohta)

Lain määritelmiin ehdotetaan siirrettäväksi voimassaolevan lain 9 §:n 3 momentista jätehuoltovelvollisen määritelmä, jota lisäksi ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että jätehuoltovelvollisen syntymisajankohta olisi määritelty yksiselitteisesti. Ehdotusta ei voida pitää kannatettavana, koska vastoin lakimuutosesityksen perusteluja jätehuoltovelvollisen määritelmän sisältö muuttuu merkittävästi nykytulkinnasta, jos se sidotaan rakentamisluvan myöntämiseen. Lakimuutosesitys asettaa myös laissa tarkoitettut luvanhaltijat eriarvoiseen asemaan, kun 21 §:n mukaisesta luvanhaltijasta tulee jätehuoltovelvollinen vasta käyttöluvan myöntämisestä, vaikka nämäkin luvanhaltijat joutuvat suunnittelemaan jätehuoltotoimenpiteensä jo varhaisessa vaiheessa. Lisäksi alkamisajankohdan määrittelyllä on vaikutusta voimassaolevan lain kaikkiin muihinkin pykäliin, joissa käytetään jätehuoltovelvollisen määritelmää. Tarkoitus ei ole voinut olla se, että kaikki ydinjätehuoltovelvolliselle kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet mukaan lukien varautumisvelvollisuus tai lain 29 §:n pakollinen jätehuoltoyhteistyö aikaistettaisiin jo rakentamisluvan myöntämisen jälkeiseen aikaan, vaikka ennen käyttöluvan myöntämistä ei käytännössä edes voi syntyä lain tarkoittamaa ydinjätettä², joista luvanhaltijan tulee huolehtia.

Lakimuutosesityksen perusteluissa todetaan, että ”jätehuoltovelvolliseksi tulemisen ajankohta on voimassa olevan lain mukaan tulkittuna epäselvä” ja, että ”täsmennys jätehuoltovelvolliseksi tulemisen ajankohdasta on tarpeen soveltamiskäytännön yhtenäistämiseksi”. Tämä ei pidä paikkaansa. Kukaan luvanhaltijoista tai – hakijoista ei lakimuutosesityksen valmistelun yhteydessä tällaista esittänyt. Päinvastoin vallitseva tulkinta jätehuoltovelvollisen syntyhetkestä on selvä ja perustuu TEM:n jo vuonna 2012 saamaan oikeusministeriön lausuntoon³, jossa oikeusministeriö otti kantaa pakollisen ydinjätehuoltoyhteistyön perustuslainmukaisuuteen. Lausunnossa todetaan, että ”*Fennovoima Oy:stä tulee jätehuolto-*

² Ks. YEL 3 §) 3-kohta, jossa ydinjäte määritellään: ”*ydinjätteellä:* a) ydinenergian käytön yhteydessä tai seurauksena syntyneitä, käytetyn ydinpolttoaineen muodossa tai muussa muodossa olevia radioaktiivisia jätteitä; sekä b) sellaisia ydinenergian käytön yhteydessä tai seurauksena radioaktiivisiksi muuttuneita aineita, esineitä ja rakenteita, jotka on poistettu käytöstä ja joiden radioaktiivisuudesta aiheutuvan vaaran vuoksi tarvitaan erityisiä toimenpiteitä.”

³ Oikeusministeriön kirje TEM:lle 3.2.2012.

Laki
Moisio Ulla-Maija

12.4.2017

TVO-11004

velvollinen, jos yhtiön suunnittelema ydinvoimalaitos saa käyttöluvan". Käsityksemme mukaan jätehuoltovelvollisen tulemisen ajankohdasta ei ole ollut myöskään soveltamiskäytännönongelmia.

2.2 Lainvalmistelutyön avoimuus

Nyt lausunnolla oleva lakimuutosesitys koskee lain osittaismuutosta. Suurin osa muutoksista johtuu siitä, että YEL saatetaan vastaamaan direktiivien vaatimuksia. Hyvään lainvalmistelutyöhön kuuluu avoimuus ja läpinäkyvyys lainmuutosten tarkoitusperistä. TVO ja Posiva olivat yllyttäneitä, että lakimuutoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa⁴ viitataan lain 29 §:n soveltamiseen, vaikka 29 § ei ole osana lakimuutosesitystä. Mikäli jätehuoltovelvollisen määritelmään liittyy edes lain perustelutasolla viittauksia 29 §:ään, jonka soveltamiseen liittyy merkittäviä perustuslaillisia kysymyksiä, on myös jätehuoltovelvollisen määritelmän osalta tehtävä perustuslaillinen kokonaistarkastelu. Erityisesti tulee selvittää uuden määritelmän vaikutukset luvanhaltijan huolehtimisvelvollisuudesta jo annettuihin päätöksiin (28 §) ja pakolliseen jätehuoltovelvollisuuteen (29 §). Perustuslakivaliokunta on useasti muistuttanut YEL:n poikkeuslakiluonteesta, mutta pitänyt tarkoituksenmukaisena siirtää tätä koskeva arviointi ydinenergiain kokonaisuudistuksen yhteyteen. Myös oikeusministeriö on pitänyt aiheellisenä korostaa oikeuspoliittista tavoitetta saattaa ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädetyt poikkeuslait yhdenmukaiseksi perustuslain kanssa ja todennut, että *"säännösten perustuslainmukaisuuden tarkastelu on syytä tehdä viimeistään lain tulevan kokonaisuudistuksen yhteydessä"*⁵.

Sen takia ehdotamme, että jätehuoltovelvollisen määritelmän perusteluista poistetaan kaikki viittaukset 29 §:ään ja kokonaistarkastelu tehdään lain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

2.3 Jätehuoltovelvollisen syntymishetki on sidottava käyttöluvan myöntämiseen, ei rakentamisluvan myöntämiseen.

Kuten oikeusministeriön yllä todetussa lausunnossa todetaan, luvanhaltijasta tulee jätehuoltovelvollinen vain, jos ydinlaitos saa käyttöluvan. Sen takia ehdotamme, että jätehuoltovelvollisen määritelmää 3 §:n 15) -kohdassa muutetaan seuraavasti (*muutokset kursivilla*):

⁴ Ks. HE-luonnos, s. 31, jossa todetaan, että *"voimassa olevan lain 29 § on sidottu lain 28 §:n mukaiseen huolehtimisvelvollisuuden toteutumiseen siten, että mikäli ministeriö määräisi jätehuoltovelvollisen yhteistyöhön, tarkoittaisi yhteistyö todennäköisesti uutta lain 28 §:n tarkoittamaa päätöstä huolehtimisvelvollisuuden toteuttamisesta kunkin jätehuoltovelvollisen osalta. Lain 29 § ei kuitenkaan määrittele aikaa, jolloin pakollisesta yhteistyöstä on määrättävä, vaan työ- ja elinkeinoministeriö voisi tehdä määräyksen yhteistyöstä myös sen jälkeen, kun huolehtimisvelvollisuuksien toteuttamisesta on jo päätetty, mikäli 29 §:n ehdot täyttyvät."*

⁵ Ks. Oikeusministeriön lausunto TEM:lle 30.8.2013 (OM135/43/2013).

3 §

[---]

15) jätehuoltovelvollisella luvanhaltijaa, jonka toiminnan seurauksena syntyy tai on syntynyt ydinjätettä. Luvanhaltijasta tulee jätehuoltovelvollinen, kun lupa ydinlaitoksen ~~rakentamiseen 18 1 tai 19 §:n mukaan~~ käyttöön 20 §:n mukaan tai muuhun ydinenergian käyttöön 21 §:n mukaan on myönnetty.

[---]

2.4 Ydinaineet ja ydinjätteet (YEL 7 h §)

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi maininta käytöstä poistamisesta, joka ajallisesti tapahtuu ydinlaitoksen elinkaaren loppupäässä. Käsityksemme mukaan ehdotettu lisäys voi aiheuttaa säännöksen tulkintaongelmia (esimerkiksi onko ydinlaitoksella oltava tilat, laitteistot ja muut järjestelyt käytöstä poistamisessa syntyvien ydinjätteiden käsittelyyn ja varastointiin heti käytön alusta alkaen tai estääkö ehdotettu muutos varastoida käytöstä poistamisesta syntyviä ydinjätteitä jonkun toisen omistamiin ydinjätevarastoihin). Sen takia ehdotamme, että pykälään lisätään uusi 2 momentti seuraavasti (muutokset kursivilla):

7 h §

Ydinlaitoksella on oltava tilat, laitteistot ja muut järjestelyt, joilla voidaan huolehtia turvallisesti laitoksen tarvitsemien ydinaineiden sekä käytössä ~~ja käytöstä poistamisessa~~ syntyvien ydinjätteiden käsittelystä ja varastoinnista.

Lisäksi jätehuoltovelvollisella on oltava käytettävissään hyvissä ajoin ennen käytöstä poiston aloittamista tilat, laitteistot ja muut järjestelyt, joilla voidaan huolehtia turvallisesti käytöstä poistamisessa syntyvien ydinjätteiden käsittelystä ja varastoinnista.

[---]

2.5 Turvajärjestelyt (YEL 7 l §)

Ehdotamme, että lakiin lisättäisiin määräys turvahenkilön työnantajasta, jolla olisi vaadittava johtamisjärjestelmä toiminnan harjoittamiseen ja ehdotamme, että 7 l §:n 3 momentin loppuun lisätään seuraava lause (*muutokset kursivilla*):

7 l §

[---]

Turvahenkilönä voi toimia ainoastaan henkilö, jolla on voimassa oleva yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun

Laki
Moisio Ulla-Maija

12.4.2017

TVO-11004

lain (1085/2015) 10 §:ssä tarkoitettu hyväksyntä ja joka on luvanhaltijan tai yksityisen turvallisuusalan elinkeinoluvanhaltijan palveluksessa.

[---]

2.6 Turvavalvonta (YEL 7 n §)

Turvavalvonnan valvontaoikeuksia koskevia säännöksiä tai ainakin niiden perusteluja tulisi täsmentää, jotta laista kävisi selkeästi ilmi, missä tilanteissa valvontaoikeuksia voitaisiin käyttää. Valvontaoikeuksien käytön tulisi olla mahdollista myös silloin, kun henkilö ei syyllisty julkisrauhan rikkomiseen, mutta tavataan liikkumasta luvatta ydinlaitoksen liikkumis- ja oleskelurajoitusalueella. Säännöstä voisi täsmentää esimerkiksi toteamalla, että henkilö voitaisiin ottaa kiinni, mikäli pakkokeinolain (806/2011) 2 luvun 2 § mukaiset olosuhteet ovat olemassa tai henkilö on tavattu verekseltään rikkomasta poliisilain 9 luvun 8 §:ssä tarkoitettua liikkumis- tai oleskelurajoista kyseisessä pykälässä rangaistavaksi määritetyllä tavalla. Lisäksi henkilön estäminen pakenemasta voisi tapahtua vain samoissa tilanteissa, jossa henkilö voitaisiin ottaa kiinni.

Lakiin tulisi lisätä valvontaoikeus, joka mahdollistaisi puuttumisen miehittämättömiin ilma-aluksiin. Uudella valvontaoikeudella puututtaisiin omaisuuden suojaan. Koska valvontaoikeudella kuitenkin suojattaisiin yhteiskunnallisesti tärkeää ydinenergian käytön turvallisuutta, valvontaoikeuden antamista ei voitaisi pitää perustuslain ("PL") vastaisena. Uuden valvontaoikeuden antaminen turvahenkilöille on perusteltua, koska nykyiset miehittämättömät ilma-alukset ovat erittäin nopeita. Tavanomainen, kaupallisesti saatavilla oleva lennokki kykenee lähes 100 km/h nopeuteen, joten käytännössä poliisiviranomaiset eivät ehtisi ydinlaitokselle suorittamaan miehittämättömän ilma-aluksen alasottoa. Lakiesitysluonnoksen 7o § sisältää ehdotetussa muodossaan mahdollisuudet hankkia miehittämättömien ilma-alusten alasottoon soveltuvat, ampumasetta vähemmän vaaralliset, voimankäyttövälineet.

Sen takia ehdotamme, että pykälään lisättäisiin uusi 9) kohta seuraavasti (*muutos kursivilla*):

7 n § 1 mom

[---]

9) estää miehittämätöntä ilma-alusta, joka rikkoo kieltoa ilmailla ilmailulain (864/2014) 11 § tarkoitetun, ydinenergian käytön suojaamiseksi perustetun kieltoalueen ilmatilassa, jatkamasta ilmailua kieltoalueen ilmatilassa.

[---]

2.7 Voimakeinojen käyttö ja tapahtumailmoitus (YEL 7 o §)

Lakimuutosesitykseen olisi syytä lisätä turvahenkilön voimankäyttövaltuutuksien laadulle asetettavat vaatimukset. Perusteluissa voisi todeta esimerkiksi, että turvahenkilön olisi toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen. Turvahenkilön tulisi pyrkiä suorittamaan tehtävänsä ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin. Turvahenkilön toimenpiteillä ei kenenkään oikeuksiin saisi puuttua enempää eikä kenellekään saisi aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä ydinenergian käytön turvallisuuden takaamiseksi. Turvahenkilö saisi käyttää toimivaltuuttaan vain säädettyyn tarkoitukseen.

Turvahenkilöllä olisi 7 n §:n 1 momentissa tarkoitetuissa toimenpiteissä oikeus käyttää vain sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon suojaustarpeen tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat. Kiinniotettu henkilö ja häneltä pois otetut esineet tai aineet olisi viipymättä luovutettava poliisille.

Yllä mainitut perustelut vastaavat eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja puolustusvaliokunnan kannanottoja lisättäessä puolustusvoimista annettuun lakiin säännökset puolustusvoimien turvaamistehtävistä⁶.

2.8 Turvahenkilöiden ja valvomohenkilöstön terveystarkastukset sekä lääkärin ilmoitusoikeus (uusi YEL 7 s §)

YEL:n turvallisuutta koskeviin vaatimuksiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä, jonka mukaan luvanhaltijan on varmistuttava turvahenkilöiden ja ydinvoimalaitoksen ohjaajien terveydentilasta ja soveltuvuudesta tehtävänsä lääkärintarkastuksella, joka toteutettaisiin vuosittain. Ohjaajilla tarkoitettaisiin käyttövuoroissa toimivia vuoropäälliköitä, reaktoriohjaajia ja turbiiniohjaajia, jotka STUK hyväksyy YEL 7 i §: nojalla. Lisäksi pykälän 2 momentissa säädettäisiin lääkärin ilmoitusoikeudesta.

Uudesta lainkohdasta ei ilmene, missä ja milloin tarkastus on pidettävä. Lisäksi pykälästä ei selviä, miten tiedot toimitetaan ja missä laajuudessa tai kuka saa tietoja käsitellä. Tämä tekee pykälän soveltamisen vaikeaksi.

Laissa yksityisyyden suojasta työelämästä todetaan⁷, että työnantajalla *"on oikeus käsitellä työntekijän terveydentilaa koskevia tietoja, jos tie-*

⁶ Ks. PuVM 1/2017 vp – HE 127/2016 vp.

⁷ Ks. L yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004), 5 §.

dot on kerätty työntekijältä itseltään tai hänen kirjallisella suostumuksellaan muualta ja tietojen käsittely on tarpeen sairausajan palkan tai siihen rinnastettavien terveydentilaan liittyvien etuuksien suorittamiseksi taikka sen selvittämiseksi, onko työssä poissaoloon perusteltu syy, taikka, jos työntekijä nimenomaisesti haluaa selvitetävän työkykyisyyttään terveydentilaa koskevien tietojen perusteella. Lisäksi työnantajalla on oikeus käsitellä näitä tietoja niissä tilanteissa ja siinä laajuudessa kuin muualla laissa erikseen säädetään.” Lisäksi samassa laissa säädetään, että ”terveydentilaa koskevia tietoja saavat käsitellä vain ne henkilöt, jotka näiden tietojen perusteella valmistelevat tai tekevät työsuhdetta koskevia päätöksiä taikka panevat niitä toimeen. Työnantajan on nimettävä nämä henkilöt tai määriteltävä tehtävät, joihin sisältyy terveydentilaa koskevien tietojen käsittelyä. Tietoja käsittelevät henkilöt eivät saa ilmaista näitä tietoja sivulliselle työsuhteen aikana eikä sen päättymisen jälkeen.”

Nyt ehdotetussa pykälässä ei ole viittauksia em. lainkohtaan, ja vaikka olisikin, se ei oikeuta luvanhaltijaa käsittelemään niiden henkilöiden (esim. turvahenkilöinä toimivia vartiointiliikkeen vartijoita) terveydentilaa koskevia tietoja, jotka eivät ole työsuhteessa työnantajaan. Lakiesityksen perusteluista ei ilmene, miten näissä tilanteissa on ajateltu luvanhaltijan täyttävän velvollisuutensa, jos suostumusta ei henkilöltä itseltään saada.

Toinen käytännön toimimiseen liittyvä epäselvyys on pykälään kirjattu vaatimus: ”*Lääkärintarkastuksista on pidettävä kirjaa*”, joka ei vastaa henkilötietojen käsittelyyn liittyviä olemassa olevia ja tulevia vaatimuksia eikä myöskään luvanhaltijan työterveyshuoltoon perustuvia käytäntöjä.

Henkilötietolain mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on kielletty⁸. Arkaluonteisia tietoja ovat mm. henkilön terveydentilaa koskevat tiedot. Tietojen käsittely on mahdollista, jos henkilö on antanut niiden käsittelyyn nimenomaisen suostumuksensa tai, jos käsittely johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä⁹. Nyt ehdotetusta pykälästä puuttuu maininta, tarkoittaako velvollisuus ”*pitää kirjaa lääkärintarkastuksista*” myös oikeutta käsitellä ko. tietoja.

TVO-konsernissa terveystietojen käsittely työntekijöiden osalta tapahtuu työterveydenhuollon vakiintuneiden käytäntöjen perusteella. Työterveyshuoltolain mukaan työnantajalla on oltava työterveyshuollosta kirjallinen toimintasuunnitelma, jonka tulee sisältää työterveyshuollon yleiset tavoitteet sekä työpaikan olosuhteisiin perustuvat tarpeet ja niistä joh-

⁸ Ks. Henkilötietolaki (523/1999), 11 §.

⁹ Ks. Henkilötietolaki (523/1999) 12 §, 5) –kohta.

tuvat toimenpiteet¹⁰, joita ovat myös terveydentilaa koskevat määräaikaistarkastukset. TVO-konsernissa työterveyshuollon palveluntuottaja kutsuu henkilöt määräajoin tehtäviin terveystarkastuksiin toimintasuunnitelman mukaisesti. Terveystarkastuksessa käynyt työntekijä toimittaa itse saamansa lääkärintodistuksen työnantajalle, mikä tapahtuu silloin hänen suostumuksellaan. Tämä käytäntö koskee kuitenkin vain TVO:n konsernin työntekijöitä. Lakiesityksen perusteluista ei käy ilmi, millä tavalla käytännössä luvanhaltijan on mahdollista varmistua turvahenkilöiden ja valvomossa toimivien henkilöiden terveydentilasta ja soveltuvuudesta lakiesityksen edellyttämällä tavalla.

Uuden pykälän 2 momentissa säädettäisiin lääkärin ilmoitusoikeudesta valvontaviranomaisille. Lakiesityksen mukaan lääkärillä ei olisi näissä tilanteissa oikeutta ilmoittaa samaa asiaa luvanhaltijalle ilman henkilön suostumusta. Tämä on erikoinen valinta, koska luvanhaltijalla olisi parhaimmat mahdollisuudet ryhtyä välittömiin toimenpiteisiin, jolla estetäisiin henkilön pääsy tiloihin, joissa hän voisi terveystilastaan johtuen aiheuttaa häiriöitä ydinturvallisuudelle.

Ehdotamme, että uutta YEL 7 s §:ä ei valmistelun keskeneräisyyden vuoksi viedä eteenpäin eduskunnan käsiteltäväksi.

Muutosesityksen taloudellisista vaikutuksista on todettu lisäksi kohdassa 4.

2.9 Luvanhaltijan velvollisuudet (YEL 9 §)

YEL 9 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännökseen sisällytettäisiin luvanhaltijan vastuu ydinlaitoksen ydinturvallisuuden kannalta merkityksellisten toimittajien ja alihankkijoiden toimittamien tuotteiden ja palveluiden vaatimuksenmukaisuudesta. Lakimuutosehdotuksessa esitetään lisättäväksi, että luvanhaltijan velvollisuuteen kuuluu ”vastuu siitä, että toimittajien ja alihankkijoiden tuotteet ja palvelut, joilla saattaa olla vaikutusta ydinlaitoksen ydinturvallisuuteen, täyttävät tämän lain vaatimukset”.

Vaikka lakimuutoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, ettei ehdotetulla muutoksella ole tarkoitus muuttaa nykykäytäntöä, on lakiehdotukseen valittu sanamuoto ongelmallinen ja NSD:n sanamuotoa laajentava, mikä näkyy erityisen selvästi, kun verrataan NSD:n englanninkielistä versiota ehdotettuun sanamuotoon:

“The prime responsibility for the nuclear safety of a nuclear installation rests with the licence holder. That responsi-

¹⁰ Ks. Työterveyshuoltolaki (1383/2001), 11 §.

Laki
Moisio Ulla-Maija

12.4.2017

TVO-11004

bility cannot be delegated and includes responsibility for the activities of contractors and sub-contractors whose activities might affect the nuclear safety of a nuclear installation."

NSD:n eri käännösten sanamuotojen erilaisuus on ollut esillä 8. – 9.3.2017 EU-komission järjestämässä workshopissa¹¹, jossa oli edustajia myös TEM:stä ja STUKista. Workshopissa oli keskusteltu myös Suomen esille nostamasta huolesta liittyen NSD 6 a –artiklaan. Muiden maiden edustajat eivät tietojemme mukaan olleet olleet huolissaan asiasta. Esimerkiksi Ranskan valvontaviranomaisen edustaja oli kertonut Ranskassa omaksutusta ja lainsäädännöllä vahvistetusta käytännöstä, jossa valvontaviranomainen valvoo tarkastuksin alihankkijoita sekä laitoksella että heidän toimipaikoissaan.

Vastaavanlainen käytäntö on ollut voimassa myös Suomessa ja esimerkiksi TVO-konsernin sopimukseen sisällytetään ehto STUKin oikeudesta tarkastaa itse tai osallistua toimittajien ja sen alihankkijoiden arviointi- ja auditointitilaisuuksiin sekä keskeyttää tuotteen valmistaminen tai työn jatkuminen, mikäli tarkastuksissa tai muutoin havaitaan, ettei työ täytä vaadittuja laatu-, turvallisuus- tai ympäristövaatimuksia.

Kansallisessa lainsäädännössä ei pidä laajentaa direktiivin tulkintaa yli direktiivin vaatimuksen. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun tulkinta laajentaa luvanhaltijoiden velvollisuuksia. YEL:n tarkoitus on ydinenergian käytön pitäminen yhteiskunnan kokonaisedun mukaisena säätämällä tässä laissa ydinenergian käytön yleisistä periaatteista, ydinjätehuollon toteuttamisesta, ydinenergian käytön luvanvaraisuudesta ja valvonnasta sekä toimivaltaisista viranomaisista. Läheskään kaikki pykälät eivät koske ydinenergia-alan toimittajien ja alihankkijoiden tuotteita ja palveluita. Sen sijaan YEL:n ulkopuolella on paljon muita kansallisia vaatimuksia ja standardeja, jotka koskevat toimittajien ja alihankkijoiden tuotteita ja palveluita, jotka vaikuttavat ydinlaitoksen turvallisuuteen ja siitäkin syystä vaatimuksen kohdistaminen pelkästään YEL:n noudattamiseen ei ole osuva. Lisäksi ehdotetun sanamuodon noudattamisen valvonta voi olla käytännössä vaikeaa pitkissä alihankintaketjuissa niiden toimittajien ja alihankkijoiden tuotteissa ja palveluissa, joihin luvanhaltija ei ole suorassa sopimussuhteessa.

Sen takia ehdotamme, että 9 §:n sanamuotoa muutetaan vastaamaan paremmin NSD:n sanamuotoa laittamalla säännöksen pääpaino toimittajien ja alihankkijoiden turvallisuuden kannalta merkityksellisten toimintojen varmistamiseen seuraavasti (*muutokset kursivilla*):

¹¹ Workshop on Implementation of Articles 8a – 8c of the Nuclear Safety Directive (Nuclear Safety Objective)

Laki
Moisio Ulla-Maija

12.4.2017

TVO-11004

9 §

Luvanhaltijan velvollisuutena on huolehtia ydinenergian käytön turvallisuudesta. Tätä velvollisuutta ei voida siirtää toiselle. Tähän velvollisuuteen kuuluu vastuu ~~siitä, että~~ *varmistaa ydinenergian käytön turvallisuuteen vaikuttavien toimittajien ja alihankkijoiden tuotteet ja palvelut toiminnan asianmukaisuus, joilla saattaa olla vaikutusta ydinlaitoksen ydinturvallisuuteen, täyttävät tämän lain vaatimukset.*

[---]

Tämä sanamuoto mahdollistaa nykyisen tarkastus- ja sopimuskäytäntöjen jatkumisen entisellään. Se mahdollistaa myös STUKin valvontatehtävän. Mikäli lakimuutosesityksen sanamuoto jää lopulliseen hallituksen esitykseen ja sitä kautta YEL:in, on valitulla sanamuodolla suora kustannusvaikutus luvanhaltijan toimintaa, josta lisää kohdassa 4.

2.10 Käytöstä poistaminen ja uusi lupa käytöstä poistamiseen (uusi YEL 20a §)

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 20 a §, joka sisältäisi säännökset uudesta valtioneuvoston myöntämästä tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvasta luvasta, jolla saadaan ryhtyä ydinlaitoksen käytöstä poistamiseen. Käytöstä poistamisella tarkoitetaan YEL 3 §:n 5 b) –kohdan mukaan lopullisesti suljetun ydinlaitoksen purkamista niin, ettei laitosalueella tarvita erityisiä toimenpiteitä puretusta ydinlaitoksesta peräisin olevien radioaktiivisten aineiden vuoksi.

Lakimuutosesityksessä perustellaan uuden luvan tarvetta sillä, että IAEA oli vuonna 2012 antanut IRRS –arvion suosituksena¹², että Suomen sääntelyssä tulisi ottaa huomioon käytöstä poistaminen myös lupajärjestelmän kannalta. Laissa olisi siksi tarpeen säätää ydinlaitoksen erillisestä lupavaiheesta ja ehdotetun luvan myötä ydinlaitoksen elinkaaren eri vaiheet tulisivat huomioiduksi ydinenergiain lupajärjestelmässä.

Lakimuutosesityksen perusteluissa todetaan seuraavaa: ”IAEA:n turvallisuusvaatimusten mukaan käytöstä poistamisen tulisi olla erillinen osa ydinlaitoksen kaarta, koska toimenpiteet, riskit sekä toimintojen luonne ovat täysin erilaiset verrattuna käytönaikaiseen vaiheeseen¹³”. Tästä toimintojen luonteen erilaisuudesta olemme täysin samaa mieltä. Koska nämä elinkaaren osat poikkeavat toisistaan merkittävästi, katsomme, että myöskään lupaprosessien ei tarvitse vastata toisiaan. Ainakaan lupaan käytöstä poistamiseen ei voida sisällyttää yhteiskunnan kokonaisuuteen

¹² Ks. IRRS 2012 suositus R5, s. 52.

¹³ Ks. HE-luonnos, s. 50.

Laki
Moisio Ulla-Maija

12.4.2017

TVO-11004

perustuvaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja päätös käytöstä poistamiseen pitäisi perustua pelkästään turvallisuusnäkökohtiin.

HE:ssä 16/1985¹⁴ todettiin aikoinaan, että ”*sisällön antaminen yhteiskunnan kokonaisedun käsitteelle tapahtuu tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttäen*”. Ydinenergian käyttöön saattaa turvallisuusnäkökohtien ohella liittyä koko yhteiskunnan kannalta moninaisia ja merkittäviä sekä monesti vastakkaisia näkökohtia, jotka liittyvät muun muassa energiahuollon varmuuteen ja yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen kohdentamiseen. Tämä vuoksi pidettiin lakia säädettäessä asianmukaisena, että ”*näiden eri näkökohtien yhteensovittaminen ja sisällön antaminen yhteiskunnan kokonaisedun käsitteelle suoritetaan yksinomaan tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttäen*.” Koska lakimuutosesityksenkin mukaan ydinlaitoksen käytön lopettamista koskeva päätös on luvanhaltijan määriteltävissä ja on siten puhtaasti luvanhaltijan liiketaloudellinen päätös, ei lupaan käytöstä poistamiselle voi sisältyä yhteiskunnan kokonaisuuteen sovitettavia näkökohtia.

2.10.1 Luvan käytöstä poistamiseen myöntäisi Säteilyturvakeskus

Jos päätökseen käytöstä poistamiseen sisältyy vain turvallisuusnäkökohtia, luonnollista olisi, että lupapäätöksen tekisi STUK, eikä ehdotettu valtioneuvosto. STUKin rooli päätöksentekijänä olisi luontevaa, koska luvan haltija ei saisi ryhtyä ydinlaitoksen käytöstä poistamiseen ennen kuin ”*STUK on todennut, että ydinlaitos täyttää käytöstä poistamisen turvallisuusvaatimukset, että turvajärjestelyt sekä valmiusjärjestelyt ovat riittävät, että ydinaseiden leviämisen estämiseksi tarpeellinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty ja, että ydinlaitoksen haltijan vahingonkorvausvastuu ydinvahingon varalta on järjestetty sitä säädetyllä tavalla*¹⁵”.

2.10.2 Käytöstäpoistoluvan peruuttamiseen tai lupahakemuksen hylkäämiseen liittyvä valtion vahingonkorvausvelvollisuus (YEL 27 §)

Lakimuutosesityksen valmisteluvaiheessa luvan haltijat sekä ministeriön kuultavana ollut asiantuntija esittivät, ettei ehdotettuun uuteen lupaa käytöstä poistamiselle voisi sisältyä minkäänlaista poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa, kuten yllä olemme esittäneet. Luvan haltijat katsoivat lisäksi, että tarkoituksenmukaisuusharkinta käytöstä poistamista koskevassa lupaprosessissa ilman vahingonkorvausvelvollisuutta olisi myös PL:n omaisuudensuojan kannalta ongelmallista, koska PL suojaa paitsi omaisuusesineitä, myös omistajan oikeutta määrätä omaisuudestaan.

¹⁴HE 16/1984, s. 24

¹⁵ Ks. HE-luonnos, s. 51.

Laki
Moisio Ulla-Maija

12.4.2017

TVO-11004

Siitä syystä ja siltä varalta, että tarkoituksenmukaisuusharkinta ulotettaisiin koskemaan myös lupaan käytöstä poistamiseen, luvanhaltijat esittivät valmisteluvaiheessa, että YEL:n 27 §:ään lisätään luvanhaltijalle oikeus vahingonkorvaukseen, jos lupaa käytöstä poistamiseen peruutettaisiin tai evättäisiin yhteiskunnan kokonaisedun perusteella. Tätä esitystä ei kuitenkaan ole jostain syystä sisällytetty lakimuutosesitykseen.

Tästä syystä ehdotamme siltä varalta, että tarkoituksenmukaisuusharkinta jäisi lopulliseen lakiesitykseen, että YEL 27 §:ään lisätään uusi 2 momentti (*muutokset kursivilla*):

27 §

Jos lupa ydinlaitoksen rakentamiseen tai käyttämiseen peruutetaan tai lupa ydinlaitoksen käyttämiseen evätään, on peruutetun luvan haltijalle ja sillä, jolta lupa ydinlaitoksen käyttämiseen on evätty, oikeus saada valtiolta kohtuulliseksi katsottava korvaus ydinlaitoksen rakentamisesta aiheutuneista suoranaista kustannuksista.

Jos lupa ydinlaitoksen käytöstä poistamiseen peruutetaan tai evätään, on peruutetun luvan haltijalla tai sillä, jolta lupa ydinlaitoksen käytöstä poistamiseen on evätty, oikeus saada valtiolta kohtuulliseksi katsottava korvaus ydinlaitoksen käytöstä poistamisen viivästymisestä ja jätehuoltosuunnitelmien muuttumisesta aiheutuvista suoranaista kustannuksista.

[---]

2.10.3 Voimassaolevan YEL:n säännökset käytöstä poistamiselle jo nyt riittävät

Käsityksemme mukaan Suomen sääntelyssä on otettu jo laajasti huomioon käytöstä poistaminen myös lupajärjestelmän kannalta. Alkuperäisen ja edelleen voimassa olevan 10 §:n mukaan luvan peruuttaminen tai sen voimassaolon päätyminen ei vapauta luvanhaltijaa 9 §:n mukaisesta velvollisuudesta huolehtia ydinjätehuoltoon liittyvistä tehtävistä. Ydinjätehuollolla tarkoitetaan YEL 3 §:n 4) – kohdan mukaan kaikkia niitä toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen ydinjätteiden talteen ottamiseksi, säilyttämiseksi ja käsittelemiseksi sekä sijoittamiseksi pysyväksi tarkoitettulla tavalla (loppusijoitus), ydinlaitoksen käytöstä poistamiseen liittyvät toimenpiteet mukaan luettuina. Pykälää perusteltiin aikoinaan alkuperäisessä HE:ssä¹⁶ nimenomaan sillä, että luvanvaraisen toiminnan aloittamisesta aiheutuvat velvoitteet ovat laissa asetettujen tavoitteiden toteuttamisen kannalta niin keskeisiä, ettei niiden olemassaolo saa sen vuoksi riippua siitä, onko lupa toimintaan enää olemassa. Siten YEL:n mukainen velvollisuus huolehtia toiminnan turvallisuudesta, ydinjätteistä, ydinjäte-

¹⁶ Ks. HE 16/1985 s. 28

Laki
Moisio Ulla-Maija

12.4.2017

TVO-11004

huollon toimenpiteistä ja varautumisesta ydinjätehuollon kustannuksiin säilyvät myös luvan lakattua olemasta voimassa. HE:n mukaan pykälällä estetään myös luvanhaltijan sellainen mahdollinen toiminta, että hän ”saattaisi muutoin pyrkiä pääsemään eroon velvollisuuksistaan aiheuttamalla luvan peruuttamisen tai viivyttämällä niin kauan, että luvan voimassaoloaika päättyy.” Koska luvanhaltijan velvollisuus huolehtia laissa säädetyistä ydinjätehuoltotoimenpiteistä perustuu suoraan lakiin, erillistä tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvaa lupaa käytöstä poistamiselle ei Suomen sääntelykehikossa tarvita.

Luvanhaltijan YEL 9 §:n velvollisuus huolehtia ydinenergian käytön turvallisuudesta sisältää velvollisuuden huolehtia siitä, että ydinlaitoksen käytöstä poistaminen osana ydinjätehuoltotoimenpiteitä toteutetaan suunnitelmallisesti ja turvallisesti. Sen takia voimassaolevan YEL 28 §:n mukaan käyttöluvan haltijan tulee käyttöluvanvaraisen toiminnan kestäessä esittää säännöllisesti kuuden vuoden välein suunnitelma ydinlaitoksen käytöstä poistamiseksi. Vaatimus lisättiin lakiin vuonna 2008 eduskunnan talousvaliokunnan esityksestä¹⁷. Vaikka vaatimus käytöstäpoistosuunnitelmasta lisättiin laintasolle vasta tuolloin, ydinjätehuoltoa koskevat suunnitelmat oli toimitettu kauppa- ja teollisuusministeriölle aikaisemminkin ministeriön antamien päätösten mukaisesti. Luvanhaltijat toimittivat kolmen vuoden välein ministeriölle raportin, joka sisälsi selvityksen sekä ydinjätehuoltoon että käytöstäpoistoon liittyvästä tutkimus-, kehitys- ja suunnittelutyöstä. Lisäksi yksityiskohtaisemmat käytöstäpoistosiselvitykset oli annettu ministeriölle viiden vuoden välein.

Lakimuutosesityksen yleisperusteluissa todetaan, että käytöstä poistamista koskevan luvan vaihtoehto olisi nykyisen sääntelyn mukaan käyttöluvan muutos, mutta ”tämä menettely voisi olla luvanhaltijoiden kannalta epävarma, sillä käyttö lupaa koskeva sääntely ei ota huomioon käytöstä poistamisen erityispiirteitä. Mikäli lupaa ydinlaitoksen käytöstä poistamiseen ei säädettäisi ydinenergilakiin, voimassa olevan lain mukainen menettely voisi olla jopa raskaampi kuin erillinen lupa käytöstä poistamiselle. Tämä johtuu siitä, että käyttöluvapvaiheen sääntely ei sovellu täysimääräisesti käytöstä poistamiselle ja esimerkiksi toimitettava aineiston sekä täydennystarpeiden osalta käyttöluvan muutos voisi edellyttää jopa enemmän työtä sekä luvanhaltijoille että viranomaiselle.” Esitetyt perustelut ovat luvanhaltijan näkökulmasta vieraat, eikä lain valmistelutyön yhteydessä näitä perusteluja tuotu esille luvanhaltijoiden toimesta. Sen sijaan ehdotettua uutta lupaprosessia pidettiin kalliina ja raskaana ja ehdotettiin, että jätätisiin odottamaan Ruotsin ydinlaitosten käytöstä poistamisesta saatuja kokemuksia, koska lupa joka tapauksessa koskisi suppeaa yritysjoukkoa, eikä asialla olisi kiire¹⁸.

¹⁷ Ks. TaVM 5/2008.

¹⁸ Myöskään TEM ei ole pitänyt asiaa kiireellisenä, koska IAEA:n suositus on annettu jo vuonna 2012.

Lakimuutosesityksen yleisperusteluissa otetaan kantaan myös uuden luvan arvioituihin kustannuksiin: *"Lupamenettely olisi kustannuksiltaan samassa suuruusluokassa muiden suurten ydinlaitoslupien kanssa (rakentamis- ja käyttöluvat)".* Jos käytöstäpoistoluvalla asetettavat vaatimukset tullaan asettamaan samalle tasolle muiden suurten ydinlaitoslupien kanssa, se tarkoittaisi luvanhaltijoille miljoonien eurojen kustannusta, mikä siirtyisi sähkön hintaan osana jätehuoltokustannuksia. Arvio perustuu TVO:n vuosina 2016 – 2017 tekemien käyttöluvapahakemuksien laadintaan kuuluneeseen aikaan ja asiantuntijoiden käyttöön.

Ehdotetussa uudessa lupaprosessissa ei oteta huomioon lainkaan tilannetta, jolloin ydinlaitos jouduttaisiin poistamaan käytöstä siitä syystä, että käyttöluva on peruutettu esim. luvanhaltijasta johtuvasta syystä tai, jos laitos ei täytä enää sille asetettuja turvallisuusvaatimuksia. Myös nämä tilanteet on arvioitava lupaprosessin näkökulmasta ennen kuin lakimuutosesitys viedään eduskuntaan.

2.10.4 Käytöstäpoistolupaa koskeva muutosesitys on palautettava ministeriön valmisteluun

TVO ja Posiva ehdottavat, että uutta YEL 20 a §:ä ei edellä kuvattujen asioiden selvittämiseksi viedä eteenpäin eduskunnan käsiteltäväksi vielä tässä valmisteluvaiheessa, vaan säännökset voidaan lisätä lakiin lain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

2.11 Mielipiteiden esittäminen ja hakijan selitys (YEL 23 a §)

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä kuulemisesta rakentamis- ja käyttöluvapavaiheissa. Lakitekstistä, eikä myöskään pykälän perusteluista ilmene, että myös siihen menettelyyn, joka koskee luvanhaltijan oikeutta esittää selvitys lupahakemuksen johdosta tehdyistä lakisääteisistä lausunnoista ja pykälän 1 momentissa tarkoitetuista mielipiteistä ennen asian ratkaisua, noudatettaisiin hallintolakia. Sen takia ehdotamme, että pykälän loppuun lisätään uusi 3 momentti seuraavasti (muutos kursivilla):

23 a §

Työ- ja elinkeinoministeriön on ennen tässä luvussa tarkoitettun ydinlaitoksen rakentamis- ja käyttöluvan myöntämistä varattava yleisölle tilaisuus ilmaista mielipiteensä kirjallisesti lupaa koskevassa asiassa. Mielipiteen esittämistä varten on asetettava riittävä määräaika.

Hakijalle on varattava tilaisuus selvityksen antamiseen hakemuksen johdosta annetuista mielipiteistä sekä tämän lain mukaan pyydytyistä lausunnoista.

Laki
Moisio Ulla-Maija

12.4.2017

TVO-11004

Menettelyyn asianosaisten kuulemisesta sekä hakijan selvityksen antamiseen sovelletaan hallintolain (434/2003) säännöksiä.

2.12 Huolehtimisvelvollisuuden toteuttamisesta päättäminen (YEL 28 §)

Lakimuutosesityksen yhtenä tavoitteena on ollut hallinnollisen taakan vähentäminen. Tätä voitaisiin tehdä pidentämällä aikaväliä, jolloin suunnitelmat ydinjätehuollon toteuttamisesta on esitettävä. Lakiin jäisi kuitenkin mahdollisuus lupaehdoissa määrätä myös tätä lyhemmästä ajasta. Sen takia ehdotamme, että pykälän 2 momenttia muutetaan seuraavasti (muutokset kursivilla):

28 §

[---]

Suunnitelma ydinjätehuollon toteuttamisesta on esitettävä *käyttöluvan alaisen toiminnan alettua säännöllisesti kuuden vuoden välein*, ellei lupaehdoissa muuta määrätä. Suunnitelman on sisällettävä myös yleispiirteinen suunnitelma seuraaville kuudelle vuodelle.

[---]

2.13 Painelaitteet (YEL 60 – 60a §:t)

Ydinlaitoksen reaktoripainesäiliöön ja primääripiirin painelaitteiden määräaikaistarkastusmenettelyihin voidaan soveltaa ASME XI mukaisia menettelyjä. Ehdotamme, että YEL 60 §:n 2 mom:n loppuun lisätään seuraava lause (*muutokset kursivilla*):

60 §

[---]

Siltä osin kuin tässä laissa tai tämän lain nojalla ei toisin säädetä, ydinlaitoksen painelaitteisiin sovelletaan painelaitelain (1144/2016) säännöksiä. *Ydinlaitoksen reaktoripainesäiliöön ja primääripiirin painelaitteisiin sovelletaan kuitenkin aina tämän lain säännöksiä.*

[---]

3 Valtion ydinjätehuoltorahaston sijoitustoimintaan liittyvä muutostarve (YEL 52 § 5 momentti)

3.1 Taustaa

Jätehuoltovelvolliset ovat käynnistäneet TEM:n kanssa keskustelun YEL 52 § muuttamisesta niin, että ydinjätehuoltorahasto voisi sijoittaa rahaston varoja tavalla, joka tuottaisi voittoa ja suojaisi paremmin rahasto-

osuutta rahanarvon heikkenemiseltä. Mallia uudelle sijoitusstrategialle on haettu eläkevakuutusrahastojen pitkäaikaisista sijoitusstrategioista.

Ydinjätehuollon kustannuksiin varautumisessa on YEL:n säätämisestä lähtien ollut periaatteena se, että *”jätehuoltovelvolliselta kerätyt varat sijoitetaan tuloa tuottavasti siten, että niiden arvo säilyisi ja siten, että ne olisivat käytettävissä sinä ajankohtana, jolloin jätehuoltotoimenpiteet tosiasiallisesti tullaan suorittamaan”*¹⁹.

Jätehuoltovelvollisille erityistä huolta aiheuttaa nykyisen sijoituspolitiikan puitteissa toteutettavien sijoitusten alhaiset pitkän aikavälin tuottonäkymät²⁰. Sijoitusten hajauttaminen eri sijoitusinstrumentteihin tukisi pitkän aikavälin tuottonäkymiä.

3.2 YEL:n ydinhuoltorahastoa koskevat määräykset ja niitä koskevat HE:n perustelut

YEL 38 §:ssä säädetään valtion ydinjätehuoltorahastosta, joka on TEM:n alainen ja sen hoidossa oleva ns. tulo- ja menoarvion ulkopuolinen rahasto. Valtion ydinjätehuoltorahasto on perustettu ydinjätehuollon kustannuksiin varautumista varten ennen nykyisen PL:n voimaantuloa ja perustuslain säätämisyjärjestyksessä (tosin ei ydinjätehuoltorahastosta johduttavasta syystä), jolloin se on voimassa poikkeuslakina.

YEL 51 §:n mukaan ydinjätehuoltorahasto voi tuottaa voittoa tai tappiota. HE:n mukaan²¹, kun rahasto tuottaa voittoa, se hyvitetään eri rahasto-osuuksille, mikä nostaa rahasto-osuutta ja alentaa tarvittavan ydinjätehuoltomaksun määrää. Siten mahdollisella sijoitustuotolla ja rahaston voitolla on taloudellista merkitystä jätehuoltovelvollisille.

YEL 52 §:n 1 momentin mukaan kullakin jätehuoltovelvollisella on oikeus saada turvaavia vakuuksia vastaan lainaa määräajaksi valtion ydinjätehuoltorahastosta. Lainamahdollisuus haluttiin antaa jätehuoltovelvolliselle, jolla joka tapauksessa on HE:n (16/1985) mukaan²² velvollisuus vastata rahasto-osuutensa riittävydestä ja siten myös näiden varojen suojaamisesta rahanarvon heikkenemiseltä. HE:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan *”jätehuoltovelvollinen voisi huolehtia tästä velvollisuudestaan hankkimalla lainaamilleen varoille mahdollisimman suuren tuoton”*.

¹⁹ HE 16/1985, s. 45

²⁰ Tekemiemme laskelmien perusteella arvioituna v. 2016 tehtyjen pitkäaikaisten (n. 10 v.) joukkovelkakirjalainojen tuotto jää reilusti alle nykyisenkin poikkeuksellisen alhaisen inflaation.

²¹ HE 16/1985, s. 46

²² HE 16/1985, s. 50

YEL 52 §:n 5 momentin mukaan jos rahaston varoja jää käyttämättä tavalla, josta saman pykälän 1–3 momentissa säädetään, on rahaston sijoitettava siten käyttämättä jääneet varat turvaavia vakuuksia vastaan HE:ssä²³ todetaan, että *”siltä varalta, että varoja jäisi edellä kuvatulla tavalla sijoittamatta, rahaston tulisi sijoittaa ne muulla tavalla. Rahaston on kuitenkin silloin valittava sijoitustoiminnan muoto, joka antaa parhaimman tuoton.”*

3.3 PL 87 §:n soveltuminen ehdotettuun lakimuutokseen

Keskustelun yhteydessä TEM on nostanut esiin kysymyksen, voidaanko suunniteltua sijoitusstrategiaa pitää niin suurena ydinhuoltorahaston käyttötarkoituksen olennaisena laajentamisesta, että tätä koskevan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaadittaisiin eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä PL 87 §:n mukaisesti.

PL 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. YEL 38:ssä säädetty valtion ydinjätehuoltorahasto on juuri tällainen PL 87 §:ssä tarkoitettu rahasto ja mikäli ydinjätehuoltorahastoa tai sen käyttötarkoitusta olennaista laajennettaisiin, se edellyttäisi tässä pykälässä säädetyn äänienemmistövaatimuksen noudattamista. Uudistettaessa vuonna 1991 perustuslakien valtioneuvoston säännökset silloisesta hallitusmuodosta poistettiin säännös, jonka mukaan talousarvion ulkopuolelle oli mahdollista perustaa rahastoja lailla muita kuin valtion vuotuisia tarpeita varten. Vuonna 1991 jo perustetut rahastot (kuten valtion jätehuoltorahasto) jäivät kuitenkin edellä mainitun uudistuksen jälkeen edelleen voimaan, mutta niiden tehtäviä tai varoja ei voitu ainakaan merkittävästi laajentaa tavallisella lailla (PeVM 17/1990 vp).

Voimassaolevaa perustuslakia koskevassa HE:ssä (1/1997) todetaan²⁴, että PL 87 *”ei vaikuta nykyisten rahastojen asemaan, vaan ne jatkaisivat toimintaansa nykyiseen tapaan. Pykälän ensimmäisen virkkeen mukaisen rahaston perustamista koskevien edellytysten tulisi kuitenkin täytyä laajennettaessa olennaisesti nykyisten rahastojen varoja tai käyttötarkoitusta.”* Jätehuoltovelvollisten ehdottama uudella sijoitusstrategialla ei ole tarkoitus laajentaa olennaisesti ydinjätehuoltorahaston varoja tai sen käyttötarkoitusta. Uudella sijoitusstrategialla ja sen mukaisilla lakimuutoksilla parannetaan ydinjätehuoltorahaston mahdollisuuksia valita ra-

²³ HE 16/1985, s. 51

²⁴ HE 1/1997

hastossa oleville varoille sellainen sijoitustoiminnan muoto, joka antaa parhaimman tuoton, mikä on ollut YEL:n mukainen tarkoitus jo sen säättämisestä lukien.

Koska kyseisessä muutosehdotuksessa ei ole kysymys ydinjätehuoltorahaston varojen tai sen käyttötarkoituksen olennaisesta muutoksesta, PL 87 §:ssä säädetty kahden kolmasosan äänienemmistövaatimus ei sovellu nyt ehdotettuun lakimuutokseen. Myöskään lausunnolla olevaa hallituksen esityksen luonnosta ei tältä osin tarvitse muuttaa, koska otsikon 4 ”*Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys*” asiaa on vastaavalla tavalla jo perusteltu.

3.4 Ehdotus YEL 52 §:n 5 momentin muuttamisesta

TVO ja Posiva ehdottavat, että YEL 52 §:n 5 momentin sanamuotoa muutettaisiin seuraavasti (*muutokset kursivilla*):

”Jos rahaston varoja jää käyttämättä tavalla, josta 1-3 momentissa säädetään, on rahaston sijoitettava siten käyttämättä jääneet varat ~~turvaavia vakuuksia vastaan muulla parhaan mahdollisen tuoton antavalla tavalla tuottavasti ja turvaavasti.~~”

Ehdotettu sanamuoto vastaa työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 9 luvun 26 §:ää.

4 Muutosehdotuksen arvioidut vaikutukset luvanhaltijan toimintaan

Lakimuutosesityksessä todetaan, että keskeiset yritystaloudelliset vaikutukset aiheutuvat YEL:n mukaisille luvanhaltijoille tai – hakijoille. Lakiesityksessä todetaan virheellisesti, että näitä tahoja olisi vain neljä. Myös Posiva on rakentamisluvan haltija, joka tulisi lisätä lakimuutosesityksen perusteluihin.

Suomessa toteutettiin NSD:n vaatimat muutokset pääosin jo ennen direktiivin voimaantuloa ns. Fukushimaa jälkeisten stressitestien tulosten perusteella. TVO:n Fukushimaa onnettomuuden jälkeen toteuttamien ja lähivuosina toteutettavien laitosparannusten ja -muutosten kustannukset tulevat yhteensä olemaan yli kaksikymmentä miljoonaa euroa.

Lakimuutosesitykseen sisältyy ehdotus lisätä luvanhaltijan vastuuta toimittajien ja alihankkijoiden tuotteiden ja palveluiden YEL:n mukaisuudesta. Kustannusvaikutusta vaikea arvioida, koska se on riippuvainen sanamuodoltaan epäselvän lain tulkinnasta. Pienikin vaatimuksen muutos voi nostaa hankittavan palvelun tai tuotteen hintaa moninkertaiseksi. Lisääntyvä sääntely lisäksi nostaa alihankkijoiden kynnystä tarjota korkea-

Laki
Moisio Ulla-Maija

12.4.2017

TVO-11004

laatuksia, mutta standardoituja tuotteita ja palveluja ydinvoima-alalle. Alihankkijoita koskevalla ehdotuksella olisi toteutuessaan kustannusvaikutusta kaikkiin TVO-konsernin toteuttamiin investointeihin, jotka ovat olleet vuositasona noin 300 miljoonaa euroa.

YEL:n ehdotettu uusi lupa ydinlaitoksen käytöstä poistamiselle lisää luvanhaltijan kustannuksia arvioilta useilla miljoonilla euroilla per laitostyksikkö, vaikka lupaa jouduttaisiin hakemaan vain kerran. Arvio perustuu TVO:n vuosina 2016 – 2017 tekemien käyttöluvhakemuksien laadintaan liittyviin kustannuksiin. Lisäksi, mikäli luvan saaminen viivästyisi poliittisista syistä, syntyisi luvanhaltijalle miljoonaluokan kustannuksia. Euromääräistä arviota ei tässä vaiheessa ole edellytyksiä esittää, koska sääntelyn yksityiskohdat eivät ole tiedossa.

Lakimuutosesitykseen sisältyy nykytilaan nähden lukumääräisesti lisää ja tarkempia vuosittaisia terveystarkastuksia, joista TVO-konsernille aiheutuisi arviolta noin 100 000 euron vuosittainen lisäkustannus.

5 Lakimuutoksen voimaantulo

Lakimuutosesityksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2018. Esitykseen ei sisälly lainkaan siirtymäsäännöstä, vaikka muutosesitys on laaja ja sillä on vaikutuksia TVO:n vireillä oleviin käyttöluvhakemuksiin (Olkiluoto 1 ja 2 laitostyksiköt²⁵ ja Olkiluoto 3 laitostyksikkö²⁶). Käsitteemme mukaan myös Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:n käyttöluvan muutoshakemus olisi vireillä ehdotetun lakimuutoksen voimaan tullessa, jolloin vaatimus luvasta käytöstä poistamiseen koskisi myös sitä. Sen takia TVO ja Posiva ehdottavat seuraavaa siirtymäsääntöä (*muutosehdotus kursivilla*):

”Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

Tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat asiat käsitellään ja ratkaistaan noudattaen tämän lain voimaan tullessa olleita säännöksiä.”

Vastaavanlainen siirtymäsäännös on annettu aikaisemminkin vastaavissa tilanteissa, kun ns. isoja lupahakemuksia on ollut vireillä²⁷.

²⁵ Allekirjoitettu 26.1.2017

²⁶ Allekirjoitettu 15.4.2016

²⁷ Ks. esim. lakimuutosten 10.6.2011/622 ja 22.5.2015/676 voimaantulosäännökset.

Laki
Moisio Ulla-Maija

12.4.2017

TVO-11004

6 Muita huomioita

Lakimuutosesityksen s. 14 yleisperusteluista Suomen kansalliseen kehukseen kuuluvista säännöksistä on poistettava viittaus Teollisuuden Voima Oyj:n ja sosiaali- ja terveysministeriön väliseen sopimukseen valtion hallinnassa olevien radioaktiivisten jätteiden loppusijoituksesta. Sopimus on luonteeltaan yksityisoikeudellinen, eikä kuulu kansalliseen kehukseen. Lisäksi sopimuksen perusteella loppusijoitettavan pienjätteen kokonaistilavuus loppusijoituskuntoon pakattuna ei saa ylittää 100 m³, mikä on marginaalinen määrä valtion hallinnassa oleviin kokonaisjätteisiin nähden.

Ehdotamme, että 9 §:n 2 momentti jaetaan kahdeksi erilliseksi momentiksi, koska nyt ehdotetun 2 momentin asioilla ei ole keskinäistä yhteyttä toisiinsa.

Lakimuutosesityksen perusteluissa s. 51 todetaan, että lupa käytöstä poistamiseen olisi voimassa määräaikaisena, vaikka lakiesityksen 24 §:n ehdotetaan säädettäväksi, että lupa myönnettäisiin toistaiseksi voimassa olevana. Tämä lienee kirjoitusvirhe.

Lisäksi s. 83 on kirjoitusvirhe 35 §:n sanassa ”huolehtimisvelvollisuuden”.

7 Yhteenveto

Esitykseen liittyy useita epäselviä asioita, jotka tulisi vielä selvittää lainvalmistelussa ennen kuin hallituksen esitys annetaan eduskunnan käsiteltäväksi.

Sen takia TVO ja Posiva ehdottavat, että YEL 7 s §:n ja 20 a §:n muuttamisesta ei valmistelun keskeneräisyyden vuoksi viedä eteenpäin eduskunnan käsiteltäväksi.

Kunnioittavasti

TEOLLISUUDEN VOIMA OYJ



Marjo Mustonen
Johtaja

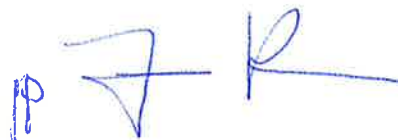


pp. Ulla-Maija Moisio
Lakiasianpäälikkö

POSIVA OY



pp. Kari Kaukonen
Turvallisuuspäälikkö



pp. Jussi Palmu
Controller