

Asia: VN/12625/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi ydinenergialaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Uudenmaan liitolta lausuntoa hallituksen esityksestä, jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi ydinenergialaki. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutoksia lukuisiin muihin lakeihin, jotta lainsäädäntö olisi johdonmukainen kokonaisuus. Uudistuksen päätavoitteena on modernisoida ydinenergialainsäädäntö vastaamaan nykypäivän ja tulevaisuuden tarpeita. Keskiössä tässä ovat erityisesti investointiympäristön parantaminen, uusien teknologioiden mahdollistaminen sekä turvallisuuden ja velvoitteiden varmistaminen. Nykyinen laki on vuodelta 1987, ja sitä on muutettu noin 30 kertaa, mikä on tehnyt siitä monimutkaisen ja vaikeasti hahmotettavan. Toimintaympäristö on samaan aikaan muuttunut merkittävästi: energiantuotanto on markkinaehtoistunut, ilmastotavoitteet korostavat päästöttömien energiamuotojen merkitystä, ja ydinenergiateknologia on kehittynyt (esim. SMR-laitokset).

Nykyisin ydinvoimalan rakentamista koskeva periaatepäätös valtioneuvostolta on ollut erittäin yksityiskohtainen, ja siihen on sidottu laitoskonsepti ja sijaintipaikka. Periaatepäätös muuttuu esityksen mukaan yleisluontoisemmaksi, ja siinä arvioidaan hankkeen yhteiskunnan kokonaisedun mukaisuutta ilman yksityiskohtaisia teknisiä vaatimuksia. Valtioneuvoston myönteinen periaatepäätös annettaisiin eduskunnalle selonteon muodossa, ei enää eduskunnan vahvistettavaksi. Tekniset yksityiskohdat, kuten ydinjätehuollon, turvallisuuden ja ydinmateriaalivalvonnan järjestäminen, siirretään käsiteltäväksi nykyistä myöhemmissä luvitusvaiheissa (rakentamislupa, käyttölupa) erikseen Työ- ja elinkeinoministeriössä ja Säteilyturvakeskuksessa (STUK). Uudenmaan liitto näkee nämä uudistukset kannatettavina.

Nykyisin käyttöluvut ovat määräaikaaisia, ja uuden luvan hakeminen on varsin raskas prosessi. Muutoksen jälkeen käyttöluvan voimassaoloa voitaisiin jatkaa säädettyjen edellytysten täyttyessä, mikä todennäköisesti keventää hallinnollista taakkaa laitoksen elinkaaren loppupuolella. Uudenmaan liitto näkee myös tämän uudistuksen kannatettavana.

Nykyisin Säteilyturvakeskuksen rahoitus perustuu suoriteperusteisiin maksuihin. Muutoksella tätä rahoitusta uudistetaan, ja käyttöön otetaan veroluonteinen valvontamaksu. Tämä muutos on

Uudenmaan liiton näkökulmasta lähinnä merkityksetön, sillä oletuksella, että Säteilyturvakeskuksen toimintaedellytykset eivät millään tavalla vaarannu uudistuksessa.

Säteilylakiin, rikoslakiin ja kaivoslakiin esitetyt pienet muutokset ovat kaikki hyvin perusteltuja ja siksi kannatettavia. Erikseen mainittakoon tässä rakentamislaki ja eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksyntälaki, joihin tehtävät muutokset mahdollistavat poikkeamisen kansallisista rakennusmääräyksistä ydinlaitosten osalta, jos se on turvallisuuden kannalta välttämätöntä. Tämä helpottaa kansainvälisesti hyväksyttyjen laitostekniikoiden (esim. SMR) toteuttamista Suomessa ilman kalliita, Suomi-kohtaisia muutoksia. Uudenmaan liitto näkee tämän muutoksen kannatettavana.

Ydinlaitostekniikan arviointi tulee lainsäädäntöön kokonaan uutena elementtinä. Ennen rakentamislupahakemusta luvanhakija voisi pyytää STUKilta ennakkoarviointia suunnitellusta laitostekniikasta. Tämä on uusi, vapaaehtoinen vaihe, jonka tarkoitus on antaa hankekehittäjälle varhaisessa vaiheessa varmuutta tekniikan turvallisuudesta ja hyväksyttävyydestä Suomessa. Uudenmaan liiton mielestä on hyvä, että tällaiseen arviointiin on mahdollisuus. Uudenmaan liiton mielestä voisi olla jopa perusteltua määrätä tämän kaltaisen arviointi pakolliseksi.

Ydinlaitostekniikan arviointi hankkeen alkuvaiheessa voisi nimittäin tarjota maakuntakaavoituksen käyttöön tietoa, jonka pohjalta esim. laitoksen suojavyöhykkeen laajuus saataisiin kaavaratkaisun laadinnan kannalta riittävällä tarkkuudella arvioitua.

Ydinaineen talteenottolaitokselta (uraanin ja toriumin rikastamot) vaaditaan esityksen mukaan uutena asiana vakuus jätehuollon velvoitteiden laiminlyönnin varalta. Lisäksi uraanin ja toriumin talteenottoon liittyväksi viranomaiseksi tulee valtioneuvoston sijaan Säteilyturvakeskus. Uudenmaan liitto näkee nämä muutokset loogisina ja kannatettavina.

Työ- ja elinkeinoministeriön toimivaltaa on tarkoitus lisätä siten, että sen on mahdollista tehdä itsenäisesti periaatepäätös pienistä (alle 50 MW lämpöteho) ydinvoimaloista. Uudenmaan liitto suhtautuu tähän varauksella. Pieniin ydinvoimalaitoksiin liittyvä teknologia ja tekniset ratkaisut ovat vielä varsin pitkälti kehitysasteella, eikä valmiita toiminnassa olevia laitoksia juurikaan ole. Näin ollen voi olla hätiköityä löysätä sääntelyä tältä osin. Lisäksi raja ”pienen” ja ”suuren” voimalan välillä on varsin keinotekoinen. Monta pientä on pian yksi suuri, etenkin kun puhutaan modulaarisista laitostoteutuksista.

Vaikka prosesseja kevennetään, Säteilyturvakeskuksen (STUK) rooli teknisenä turvallisuusasiantuntijana vaikuttaisi säilyvän vahvana, vähintään nykytasolla.

Turvallisuusperiaatteita ei muuteta, vaan arviointi ja valvonta kohdennetaan prosessin eri vaiheisiin. Näin ollen turvallisuustavoitteiden voidaan katsoa täyttyvän. Uudenmaan liitto pitää tätä suuntausta oikeana.

Uudenmaan liitto näkee lakiuudistuksen tuovan varsin merkittäviä vaikutuksia maankäytön suunnitteluun. Esityksen tavoite mahdollistaa SMR-laitosten sijoittaminen lähelle kulutuskohteita muuttaa täysin perinteisen ajattelun ydinvoimaloiden sijoittamisesta syrjäisille rannikkoalueille. Tämä tarkoittaa, että mm. maakuntakaavoissa on tulevaisuudessa mahdollisesti varauduttava ydinlaitosten sijoittamiseen huomattavasti laajemmalle maantieteelliselle alueelle, myös sisämaahan ja kaupunkien läheisyyteen. Tämä luo uusia haasteita, mutta toisaalta myös mahdollisuuksia maankäytön suunnittelulle.

Esityksessä ehdotetaan, että YVA-menettely siirrettäisiin periaatepäätösvaiheesta rakentamislupavaiheeseen. Tämä on varsin merkittävä muutos. Yhteiskunnan kokonaisedun mukaisuutta koskeva periaatepäätös tehtäisiin siis ennen yksityiskohtaista, sijaintipaikkakohtaista

ympäristövaikutusten arviointia. Vaikka periaatepäätöksen valmistelussa tehtäisiin viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi (SOVA), on se kevyempi arviointi kuin täysimittainen YVA. Maakuntakaavan kannalta tämä tarkoittaa, että maakuntakaavassa saatetaan joutua käsittelemään ydinvoimalle soveltuvia alueita yleispiirteisemmin, koska yksityiskohtaiset ympäristöselvitykset tehdään vasta myöhemmin. Se voi myös vähentää kansalaisten ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia prosessin varhaisessa vaiheessa, jolloin suuret linjaukset tehdään.

Koska uuden lain mukaan YVA-menettely ja yksityiskohtaiset tekniset selvitykset (esim. STUKin lausunnot) tehdään vasta rakentamislupavaiheessa, maakuntakaavaa laadittaessa tai sitä muutettaessa käytössä ei välttämättä ole nykyisessä määrin yksityiskohtaista, laitokonseptisidonnaista tietoa hankkeen ympäristövaikutuksista. Kaavoitus joudutaan siis tekemään kuten jo todettiin, aiempaa yleispiirteisemmän tiedon varassa. Samalla on kuitenkin muistettava, että kaavan on jatkossakin perustuttava riittäviin selvityksiin eikä tilanne toisaalta saa johtaa siihen, että maakunnan tai kunnan omilla harteilla oleva selvitystaakka kaavoituksessa kasvaa. Uudenmaan liiton mielestä tässä piilee ristiriita. Esimerkiksi ydinvoimalaitoksen suojavyöhykkeen merkitseminen maakuntakaavaan käytännössä edellyttää, että laitokohtainen arviointi on jo tehty ja suojavyöhykkeen laajuus on näin ollen tiedossa. Nykyisin tuon suojavyöhykkeen laajuus tiedetään jo lähtökohtaisesti, mutta uudistuksen jälkeen se tiedetään vasta, kun hakija on esittänyt perustellun ehdotuksen ydinlaitoksen suojavyöhykkeeksi ja varautumisalueeksi, ja Säteilyturvakeskus on arvioinut näiden riittävyyden osana rakennuslupahakemuksen käsittelyä. Tapauskohtainen määrittely kieltämättä mahdollistaa joustavamman maankäytön suunnittelun. Erityisesti SMR-laitosten yhteydessä pienempi suojavyöhyke helpottaa niiden sijoittamista alueille, joilla maankäyttö on muutenkin tehokasta. Tapauskohtaisen arvioinnin myötä maakuntakaavoituksen eteenpäinvieminen etupainotteisesti kuitenkin hankaloituu.

Laitoksen sijoittamispaikkaan ja asemakaavaan liittyen Uudenmaan liitto esittää huolensa siitä, että jatkossa kunnan laitoshanketta puoltava lausunto (käytännössä "veto-oikeus") vaadittaisiin vasta rakentamislupavaiheessa, eikä jo sitä edeltävässä periaatepäätösvaiheessa. Uudenmaan liiton mielestä tämä muutos on tarpeeton, jopa haitallinen. Kunnilla tulee säilyttää oikeus pysäyttää alueelleen suunnitteilla olevan ydinvoimahanke jo prosessin alkuvaiheessa. Kunnilla on joka tapauksessa kaavoitusmonopoli alueillaan ja ydinvoimalaitos edellyttää asemakaavaa. Näin ollen ydinvoimalaitosta ei jatkossakaan voida toteuttaa ilman kunnan myötävaikutusta.

Vartiainen Petra

Uudenmaan liitto - aluesuunnittelujohtaja Siivola Mari