



VALTIONEUVOSTON ASETUS YDINLAITOKSISTA – YMPÄRISTÖARVIOINTIA KOSKEVA SUUNNITELMA

Suomen ydinenergilainsäädäntöä ollaan uudistamassa. Ydinenergilain kokonaisuudistuksessa nykyinen ydinenergilaki (990/1987) uudistetaan kokonaisuudessaan siten, että siinä otetaan huomioon muuttunut toimintaympäristö, teknologian kehitys, energiamarkkinoilla tapahtuneet muutokset sekä muun lainsäädännön sekä kansainvälisen- ja EU-sääntelyn uudistuminen.

Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee kokonaisuudistuksen yhteydessä valtioneuvoston asetuksen ydinlaitoksista. Asetus annettaisiin uuden ydinenergilain nojalla, ja siinä säädettäisiin muun muassa säteilyaltistuksen ja radioaktiivisten aineiden päästöjen rajoittamisesta, joista säädetään tällä hetkellä ydinenergia-asetuksessa (161/1988).

Viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005, jäljempänä SOVA-laki) mukainen ympäristöarviointia koskeva sääntely perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (2001/42/EY, jäljempänä SOVA-direktiivi). Asetuksia ei ole pääsääntöisesti pidetty SOVA-direktiivin ja sitä myötä SOVA-lain mukaisina suunnitelmina ja ohjelmina, jotka edellyttävät ympäristöarviointia. Euroopan unionin tuomioistuin on kuitenkin tulkinnut suunnitelmien ja ohjelmien käsitettä laajasti ja katsonut, että kyseiseen käsitteeseen voivat kuulua myös asetukset, jos ne täyttävät ympäristöarviointivelvoitteen edellytykset.

Valtioneuvoston asetuksen ydinlaitoksista katsotaan SOVA-lain 4 §:n mukaisesti muodostavan puitteet hankkeiden lupa- ja hyväksymispäätöksille. Asetus koskee pykälän 1 kohdassa tarkoitettua energiahuollon toimialaa, joten SOVA-lain mukaisen ympäristöarviointivelvoitteen voidaan katsoa täyttyvän asetuksen valmistelussa. Asetuksen valmistelun yhteydessä laaditaan ympäristöarviointi ja ympäristöselostus.

Tässä SOVA-lain mukaisen ympäristöarvioinnin toteuttamista koskevassa suunnitelmassa on kuvattu asetuksen tausta, valmistelu ja aikataulu sekä suunnitelma ympäristöarvioinnista. Yleisöllä ja viranomaisilla on mahdollisuus esittää mielipiteitä ja lausuntoja arviointisuunnitelmasta Lausuntopalvelussa (lausuntopalvelu.fi).

Siltä osin kuin valtioneuvoston asetuksella ydinlaitoksista katsotaan olevan valtioiden rajat ylittäviä todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, sovelletaan Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevan yleissopimuksen (Espoon sopimus) strategista ympäristöarviointia koskevan pöytäkirjan (SEA-pöytäkirja) mukaista sopimusosapuolten kuulemista.

TAVOITTEET

Valtioneuvoston asetus ydinlaitoksista annettaisiin uuden ydinenergilain nojalla, ja se sisältäisi lakia täydentäviä ja täsmentäviä säännöksiä säteilyaltistuksesta, radioaktiivisten aineiden päästörajoista, varautumisesta, lupien ja hakemusten käsittelystä sekä neuvottelukunnista. Lisäksi asetus voisi sisältää muita ydinlaitoksia koskevia säännöksiä. Asetuksen tavoitteena on:

- asettaa ydinlaitoksen tavanomaista käyttöä ja ydinlaitosonnettomuuksia koskevat väestön altistuksen annosrajoitukset
- säännellä ydinlaitoksen käyttöhäiriöihin ja onnettomuuksiin varautumista
- antaa ydinenergiain mukaista periaatepäätöstä ja luvitusta koskevia täydentäviä säännöksiä sekä erinäisiä säännöksiä.

NYKYTILANNE

Ydinenergiailaissa on säädetty ydinenergian käytön yleisistä periaatteista ja turvallisuusvaatimuksista, jotka koskevat ydinenergian käytön turvallisuutta, säteilyaltistuksen rajoittamista, väestön ja ympäristön suojelua sekä ydinenergian käyttöä koskevaa päätöksentekoa ja lupajärjestelmää. Näitä lain säännöksiä täydentää ydinenergia-asetus, jossa säädetään tarkemmin ydinenergian käyttöön liittyvistä turvallisuusvaatimuksista, lupamenettelyistä sekä viranomaisten ja toiminnanharjoittajien velvollisuuksista. Asetuksessa säädetään ydinlaitosten turvallisuudesta, ydinlaitoksen toiminnasta aiheutuvan säteilyaltistuksen ja radioaktiivisten aineiden päästöjen rajoittamisesta sekä varautumisesta poikkeus- ja onnettomuustilanteisiin. Lisäksi asetuksessa säädetään ydinenergiain mukaista periaatepäätöstä ja lupia koskevista hakemuksista, niiden käsittelystä sekä neuvottelukunnista ja niiden tehtävistä.

Ydinenergia-asetuksen 3 a luvussa säädetään ydinlaitoksen toiminnasta aiheutuvan säteilyaltistuksen sekä ympäristöön johdettujen radioaktiivisten aineiden päästöjen rajoittamisesta. Sääntely perustuu periaatteeseen, jonka mukaan väestölle ja ympäristölle aiheutuva säteilyaltistus on pidettävä niin alhaisena kuin käytännöllisin toimin on mahdollista ottaen huomioon tekniset ja taloudelliset seikat.

Ydinlaitoksen normaalista toiminnasta väestölle aiheutuva vuotuinen efektiivinen säteilyannos ei saa ylittää 0,1 millisievertiä. Ydinjätelaitoksen normaalista käytöstä ja suunnitelman mukaisesta käytöstäpoistamisesta väestön yksilön saaman vuosiannoksen rajoitus on 0,01 millisievertiä. Odotettavissa olevan käyttöhäiriön seurauksena väestön yksilön saaman vuosiannoksen rajoitus on 0,1 millisievertiä. Asetuksen mukaisia annosrajoituksia sovelletaan ydinlaitosten suunnittelua, rakentamista ja käyttöä koskevassa arvioinnissa sekä ydinlaitosten toiminnasta aiheutuvien ympäristövaikutusten tarkastelussa.

Lisäksi nykylainsäädännön mukaan väestön yksilön saaman päästöstä aiheutuvan vuosiannoksen rajoitus on luokan 1 oletetuille onnettomuuksille 1 millisievertiä, luokan 2 oletetuille onnettomuuksille 5 millisievertiä ja oletetun onnettomuuden laajenukselle 20 millisievertiä. Ydinvoimalaitoksen vakavasta onnettomuudesta aiheutuvasta radioaktiivisten aineiden päästöstä ei saa seurata tarvetta väestön laajoille suojautumistoimenpiteille eikä pitkäaikaisille laajojen maa- ja vesialueiden käyttörajoituksille. Pitkäaikaisvaikutusten rajoittamiseksi ulkoilmaan vapautuvan cesium-137-päästön raja-arvo on 100 terabecquerelia. Raja-arvon ylittymisen mahdollisuuden on oltava erittäin pieni. Väestön suojautumistoimenpiteitä onnettomuuden aikaisessa vaiheessa edellyttävän päästön mahdollisuuden on oltava erittäin pieni.

Radioaktiivisia aineita koskevilla päästörajoituksilla edellytetään, että ydinlaitoksesta ilmaan ja vesiin johdettavat päästöt rajoitetaan siten, etteivät ne yksinään tai yhdessä muiden altistusreittien kanssa johda annosrajojen ylittymiseen. Toiminnanharjoittajan velvollisuutena on huolehtia siitä, että ydinlaitoksen suunnittelu, rakentaminen ja käyttö mahdollistavat radioaktiivisten aineiden päästöjen hallinnan ja vähentämisen sekä että päästöjen muodostumista ehkäistään ennakoivasti. Ydinenergia-asetuksessa säädetyt annosrajoja ja radioaktiivisten aineiden päästöjen hallintaa koskevat periaatteet muodostavat perustan ydinlaitoksia koskevien periaatepäätösten ja lupien käsittelylle.

Ydinenergiain kokonaisuudistuksessa voimassa oleva ydinenergiainlaki korvattaisiin uudella ydinenergiailailla. Samassa yhteydessä nykyinen ydinenergia-asetus kumottaisiin. Voimassa olevaan ydinenergia-asetukseen sisältyvät säännökset säteilyaltistuksen ja radioaktiivisten aineiden päästöjen rajoittamisesta, ydinenergiain mukaista periaatepäätöstä ja lupia koskevista hakemuksista ja niiden käsittelystä, päätösten sisällöstä on tarkoituksena sisällyttää uudella tavalla uuteen valtioneuvoston asetukseen ydinlaitoksista. Asetus korvautuu nykyisen ydinenergia-asetuksen

säännökset niiltä osin kuin ne koskevat ydinlaitosten turvallisuutta, säteilyaltistusta, radioaktiivisten aineiden päästöjä, lupamenettelyjä ja niihin liittyviä hallinnollisia rakenteita.

YMPÄRISTÖARVIOINTI

Ympäristöarviointia ohjaavat SOVA-laki sekä sitä täydentävä valtioneuvoston asetus (347/2005, jäljempänä SOVA-asetus). SOVA-lainsäädännön tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja huomioon ottamista viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä sekä parantaa yleisön tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia. Ympäristöarvioinnin tavoitteena on edistää tietoon perustuvaa suunnittelua ja päätöksentekoa.

Ympäristöarvioinnissa selvitetään ja arvioidaan asetuksen todennäköisesti merkittävät vaikutukset ympäristöön ja sen osatekijöihin. Ympäristövaikutuksella tarkoitetaan SOVA-lain 2 §:n 2 kohdan mukaan välitöntä ja välillistä vaikutusta Suomessa ja sen alueen ulkopuolella:

- a) ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen;
- b) maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen;
- c) yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön;
- d) luonnonvarojen hyödyntämiseen;
- e) a–d alakohdassa mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.

Asetuksen keskeinen ympäristövaikutus liittyy ydinlaitoksen toiminnasta aiheutuvaan säteilyaltistukseen ja radioaktiivisiin päästöihin. Säteilyn merkittävimpien vaikutusten arvioidaan alustavasti kohdistuvan erityisesti ihmisten terveyteen ja luontoon sekä yhdyskuntarakenteeseen, mutta myös muut todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutukset arvioidaan ympäristöarvioinnissa. Vaikutuksia arvioidaan ydinlaitoksen normaalitilanteessa, mutta myös mahdollisissa poikkeus- ja onnettomuustilanteissa.

Valmisteltavan asetuksen vaikutukset kohdistuvat nykyisiin ydinlaitoksiin ja uusiin ydinlaitoksiin, joiden sijainti, kokoluokka ja muut yksityiskohtat eivät ole tiedossa, minkä vuoksi ympäristön nykytilaa ei voida kuvata yksityiskohtaisesti. Vaikutukset arvioidaan ja niiden merkittävyys kuvataan ympäristöselostuksessa yleisellä tasolla. Yksittäisten ydinlaitosten ympäristövaikutukset arvioidaan myöhemmissä laitoskohtaisissa suunnittelu- ja lupamenettelyissä.

Asetus on kansallisesti merkittävä ja se muodostaa puitteet ydinlaitoshankkeiden lupa- ja hyväksymispäätöksille. Ydinlaitosten normaalikäytön vaikutukset kohdistuvat laitosalueille ja niiden välittömään lähiympäristöön, mutta onnettomuuden vaikutusalue voi olla laaja-alainen. Asetusta valmisteltaessa arvioidaan, voiko sillä olla todennäköisesti merkittäviä valtakunnan rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia.

Ympäristöarvioinnissa tarkastellaan seuraavia vaihtoehtoisia skenaarioita:

- eduskunta ei hyväksy hallituksen esitystä ydinenergialaiksi eikä sääntelyn nykytilaa muuteta
- eduskunta hyväksyy esityksen ydinenergialaiksi ja valtioneuvosto antaa sen nojalla asetuksen ydinlaitoksista.

Vaihtoehtojen vaikutuksia vertaillaan arvioinnissa soveltuvilta osin keskittyen asetuksen vaikutusten kuvaamiseen suhteessa perusvertailutilanteeseen. Jos arvioinnissa tunnistetaan lieventämiskeinoja, ne esitetään ympäristöselostuksessa. Lisäksi suunnitellaan asetuksen vaikutusten seuranta. Ympäristöarviointi tehdään osana asetuksen vaikutusarviointia, joka toteutetaan valtioneuvoston lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen (valtioneuvoston julkaisuja 2022:66) mukaisesti. Arvioinnista vastaavat työ- ja elinkeinoministeriön sekä säteilyturvakeskuksen asiantuntijat ja se toteutetaan asiantuntija-arviona. Ympäristöarvioinnin raportointia varten laaditaan SOVA-lain 8 §:n ja SOVA-asetuksen 4 §:n mukainen ympäristöselostus ja ympäristöarviointi dokumentoidaan asetuksen perustelumuistioon.

Valtioneuvoston asetus ydinlaitoksista on osa ydinenergialainsäädännön kokonaisuudistusta. Asetuksen ja sitä koskevan ympäristöarvioinnin aikataulu on riippuvainen lakiuudistuksen

etenemisestä. SOVA-lain mukaisen arviointimenettelyn aikana toteutetaan kaksi kuulemistä kotimaassa ja kansainvälisesti. Ensimmäisessä vaiheessa kuullaan tästä ympäristöarvioinnin suunnitelmasta ja ympäristöselostuksen valmistelusta. Toisessa vaiheessa myöhemmin vuoden 2026 aikana järjestetään SOVA-lain 9 §:n mukainen kuuleminen asetusluonnoksesta eli suunnitelma- tai ohjelmaluonnoksesta sekä ympäristöselostuksesta. Kuuleminen sisältää Espoon sopimuksen SOVA-pöytäkirjan mukaisen rajat ylittävän kuulemisen. Kuulemisissa saatu palaute huomioidaan ympäristöarvioinnissa ja asetuksen valmistelussa mahdollisuuksien mukaan.

Lisätietoa

- Ydinenergiain kokonaisuudistus, hankkeen perustiedot <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=TEM032:00/2023>