

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 3/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kärnenergilagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 februari 2012 en proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kärnenergilagen (RP 145/2011 rd) till ekonomiutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 4/2012 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Jaana Avolahti, arbets- och näringsministeriet
- direktör Lasse Reiman, Strålsäkerhetscentralen (STUK)
- verkställande direktör (som särskilt uppdrag) Sirkka Vilkkamo, Statens kärnavfallshanteringsfond
- bolagsjurist Hannele von Hertzen, Fennovoima Oy
- chef för juridiska ärenden Ulla-Maija Moisio, Industrins Kraft Abp.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— Fortum Power and Heat Oy.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen ändringar i kärnenergilagen. Lagen får bestämmelser om godkännande av besiktningsorgan och provningsorgan som utför kontroller och provningar vid kärnanläggningar samt om godkännande av certifieringsorgan för icke-förstörande provningar. Syftet med ändringarna är att göra det möjligt att anlita privata besiktningsorganisationer också vid kontroller av mekaniska anordningar och stål- och betongkonstruktioner i kärnanläggningar samt att ge organ som utför icke-förstörande provningar officiell status.

I den föreslagna lagen finns det dessutom bestämmelser om Strålsäkerhetscentralens möjlighet att på begäran av den som fått ett positivt

principbeslut granska planerna för en kärnanläggning samt system, anordningar och konstruktioner i en kärnanläggning och att kontrollera och övervaka tillverkningen av konstruktioner och anordningar innan beslut om tillstånd att uppföra anläggningen fattas. Vidare ingår det bestämmelser om Strålsäkerhetscentralens rätt att undersöka händelser eller förfaranden som avviker från det normala och som kan ha betydelse för säkerheten vid användning av kärnenergi.

Den avgift för finansiering av kärnsäkerhetsforskningen som tas ut av innehavaren av en kärnanläggning ska höjas för att kompensera höjningen i den allmänna kostnadsnivån.

I övrigt gäller de föreslagna ändringarna enskilda detaljer och är av teknisk karaktär.

Lagen avses träda i kraft den 1 juni 2012.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Utskottet anser ändringarna vara motiverade. De nya bestämmelserna preciserar Strålsäkerhetscentralens (STUK) tillsynsbefogenheter dels för tiden innan bygglov beviljas nya kärnanläggningar, dels vid händelser och processer som avviker från det normala. Dessutom tillåter förslaget att centralens resurser används för mer krävande uppgifter inom kärnsäkerheten i och med att den får något större möjligheter att anlita privata besiktnings- och provningsorgan och systemet kompletteras med ett särskilt certifieringsorgan. Höjningen av kärnsäkerhetsavgiften tryggar finansieringen av forskning och utredning kring kärnsäkerhet.

De biträdande organen kommer att anlitas i större omfattning, men Strålsäkerhetscentralen kommer trots det att ha det samlade ansvaret för säker användning av kärnenergi (55 §). Centralen ska bland annat lägga fast detaljerade säkerhetskrav enligt 7 r § (kärnkraftsverksdirektiv), uppställa detaljerade krav på den verksamhet som avses i tillståndet, vid behov utfärda detaljerade föreskrifter och övervaka att de följs och kräva att konstruktioner eller anordningar som är avsedda som komponenter i en kärnanläggning framställs på ett sätt som är godkänt av centralen. Bestämmelser om centralens tillsynsbefogenheter ingår i 63 §.

Ett av syftena med propositionen är att säkerställa att det finns adekvata resurser för tillsynen över kärnsäkerheten när kärnkraftskapaciteten byggs ut. Ekonomiutskottet föreslår att lagförslaget i första hand godkänns med de ändringar som grundlagsutskottet lägger fram.

Besiktningsorgan. Ända sedan 1990-talet har privata besiktningsorgan anlits för kontroll av tryckbärande anordningar i kärnanläggningar. Enligt propositionen ska besiktningsorganens

inspektionsrätt utvidgas till konstruktioner och mekaniska anordningar i kärnanläggningar.

Besiktningsorganen måste godkännas av centralen. De bedömer anordningarnas överensstämmelse utifrån de kärnkraftverksdirektiv som centralen ställt upp och de planeringskriterier som den godkänt. Besiktningsorganen har ingen rätt att göra avsteg från de beslut som centralen fattar eller från kärnkraftverksdirektiven. Det är Strålsäkerhetscentralen som har rätt att tolka direktiven och godkänna eventuella avsteg från dem (7 r § 3 mom.). Vidare hör det till centralen att under alla omständigheter kontrollera anläggnings- och systemplaner för kärnanläggningar och att göra säkerhetsbedömningar av dem. Centralen ska fortfarande inspektera anordningar som hör till säkerhetsklass 1 och de viktigaste anordningarna i klass 2. Ett beslut av ett besiktningsorgan får överklagas enligt det som 75 § föreskriver.

Ingående krav på indelningen av kompetensområden mellan centralen och besiktningsorganet finns i kärnkraftverksdirektiven. Besiktningsorganen ska ansöka om godkännande av centralen för vissa kontrolluppgifter. I beslutet ska centralen då ange organets kompetensområden. Centralen utövar tillsyn över besiktningsorganen genom att granska deras verksamhet, genom att utföra kontroller på de platser där kärnanläggningar finns eller tillverkas och genom att utvärdera besiktningsbesluten. Dessutom ordnar centralen tillställningar som avser att säkerställa att besiktningsorganen arbetar på samma sätt.

De föreslagna ändringarna i besiktningsorganens befogenheter har aktualiserats av jämförelser av hur kontroller utförs på tryckbärande anordningar och stål- och betongkonstruktioner. Jämförelserna har gjorts av WENRA (Western European Nuclear Regulators' Association), en samarbetsorganisation för tillsynsmyndigheter-

na i de europeiska kärnkraftsländerna. Tillsynsmyndigheterna från en rad europeiska länder (bl.a. Sverige, Frankrike, Storbritannien och Finland) deltog i WENRA-arbetsgruppen. I slutrapporten¹ presenteras exempel på bästa praxis för besiktningsorganen. På några få undantag när besiktas anordningarna i Europa av ackrediterade besiktningsorgan som är godkända av kärnsäkerhetsmyndigheterna. I till exempel Sverige besiktas alla anordningar av besiktningsorgan. I propositionen föreslår regeringen att förslagen till bästa praxis tas in i vår lagstiftning.

Det är motiverat att anlita besiktningsorganen i större utsträckning, anser ekonomiutskottet. Besiktningarna kommer att utföras under insyn av och enligt anvisningar från centralen. Nyordningen riskerar inte säkerheten, men medger en mer rationell användning av centralens resurser.

Certifieringsorgan. Lagförslaget inför en ny aktör, certifieringsorgan, som ska säkerställa att mekaniska anordningar i kärnanläggningar är oskadade. Det har tagits fram ett certifieringsförfarande för att säkerställa att de icke-förstörande provningarna av mekaniska kärntekniska anordningar och konstruktioner är tillförlitliga. Det bygger på procedurer och direktiv som tagits fram i internationellt samarbete. Tillståndsinnehavaren måste ha tillgång till ett certifieringsorgan som administrerar, planerar, genomför, kontrollerar och utvärderar certifiering av kontrollsystemen och utfärdar certifieringsintyg. Certifieringsorganet ska ha bedömts av ett ackrediteringsorgan och vara godkänt av Strålsäkerhetscentralen. Det certifierar de metoder, personer och anordningar som används vid de regelbundna kontrollerna. Strålsäkerhetscentralen ska godkänna certifieringsorganen på samma sätt som den godkänner besiktnings- och provningsorgan. Mer detaljerade krav på certifieringsorganen kommer att tas in i kärnkraft-

verksdirektiven om regelbundna kontroller av mekaniska anordningar.

Efter att certifieringsorganet har certifierat de metoder och anordningar som används vid kontrollerna och de personer som utför kontrollerna kan tillståndsinnehavaren ansöka om tillstånd från centralen för att tillämpa metoderna och anlita personerna vid regelbundna kontroller av mekaniska anordningar.

Tack vare att det blir tillåtet att anlita certifieringsorgan uppdateras vårt regelverk och motsvarar bästa praxis på det internationella planet, anser utskottet.

Provningsorgan. Också provningsorganen föreslås bli anlitade i större omfattning. De ska inte bara anlitas för att utföra provningar av tryckbärande anordningar utan också av mekaniska anläggningar och stål- och betongkonstruktioner. Organen är oberoende och de utför kvalitets- och åldringsprovningar i samband med tillverkningen. Mer detaljerade krav ingår i kärnkraftverksdirektiven.

Provningsorganen ska uppfylla kraven i de europeiska EN-standarderna² och de måste vara ackrediterade för att utföra provningar. I kärnkraftverksdirektiven ingår det utöver kravet på ackreditering också mer detaljerade krav på de provningsorgan och de prövare som utför provningar av säkerhetsmässigt viktiga (säkerhetsklass 1 och 2) mekaniska anordningar och konstruktioner. I sådana fall godkänner centralen organen och prövarna på ansökan.

Strålsäkerhetscentralens tillsynsbefogenheter. I lagens 63 § finns det bestämmelser om Strålsäkerhetscentralens tillsynsbefogenheter. Regeringen föreslår att befogenheterna preciseras med att centralen har rätt att undersöka en sådan händelse eller ett sådant förfarande som avviker från det normala och som kan vara av väsentlig betydelse för säkerheten när kärnenergi används. Det handlar i detta fall om en tillsynsbefogenhet som kan tillämpas i särskilda situationer som kom-

¹ "Benchmarking the European inspection practices for components and structures of nuclear facilities"; publicerades i mars 2012.

² European Standards (europeiska standarder)

plement till de regelbundna kontroller som tillståndshavaren själv initierar.

I princip är centralen oberoende av kontroll-objektet när den utreder avvikelser i användningen av kärnenergi. Däremot kan centralen inte göra oberoende utredningar av sin egen verksamhet. Följaktligen är det viktigt att Strålsäkerhetscentralen organiserar utredningarna med hänsyn till jävsaspekterna. Utredningsgruppen bör således också ha utomstående experter. Vidare bör det noteras att 2 § i lagen om säkerhetsutredning av olyckor och vissa andra händelser (525/2011) också gäller säkerheten vid användning av kärnenergi. Olycksutredningscentralen kan alltså starta en utredning och samtidigt utvärdera Strålsäkerhetscentralens verksamhet.

Ändringsförslag. Grundlagsutskottet har föreslagit att 60 a och 75 § preciseras. Därutöver föreslår ekonomiutskottet att 55 § får en precisering av Strålsäkerhetscentralens befogenheter och att ikraftträdandet ändras för kontroller vid driftsstopp för omladdning. Ändringsförslagen redovisas närmare i detaljmotiven.

Detaljmotivering

55 §. Tillsynsmyndighet. Paragrafen har bestämmelser om Strålsäkerhetscentralens uppgifter och befogenheter i egenskap av tillsynsmyndighet för säkerheten när kärnenergi används.

I det ändrade 5 mom. föreskrivs det om Strålsäkerhetscentralens befogenheter efter att riksdagen har beslutat att ett principbeslut om en kärnkraftsanläggning alltså ska gälla, men kärnanläggningen ännu inte har fått bygglov. För tydlighetens skull föreslår utskottet att momentet ska föreskriva att centralen kan både kontrollera och godkänna planer för anordningar och konstruktioner vid proaktiv tillsyn. När byggtillstånd har beviljats ska de anordningar och konstruktioner som centralen har kontrollerat och godkänt dock kunna användas för att uppföra en kärnanläggning bara om de är förenliga med bygglovet.

60 a §. Tillsyn över och kontroll av tryckbärande anordningar, konstruktioner och mekaniska anordningar. Paragrafen föreskriver om Strålsäkerhetscentralens befogenheter att godkänna besiktningsorgan, provningsorgan och certifieringsorgan. Organen ska biträda Strålsäkerhetscentralen och utföra uppgifter inom tillsynen över tryckbärande anordningar, stål- och betongkonstruktioner och mekaniska anordningar i kärnanläggningar (1 mom.). I sitt utlåtande förutsätter grundlagsutskottet att lagen får mer exakta bestämmelser om organens uppgifter och om Strålsäkerhetscentralens befogenheter att i sitt beslut om godkännande närmare ange organens uppgifter och kompetensområden.

Ekonomiutskottet föreslår att 1 mom. preciseras på det sätt som grundlagsutskottet kräver, det vill säga att Strålsäkerhetscentralen får bestämma i vilken omfattning ett besiktningsorgan, provningsorgan eller certifieringsorgan har rätt att utföra kontrollverksamhet. Vidare lägger utskottet till att Strålsäkerhetscentralen utövar tillsyn över organens verksamhet.

Grundlagsutskottets tolkning är att bara besiktningsorganens verksamhet kan betraktas som handhavande av en offentlig förvaltningsuppgift i den mening som 124 § i grundlagen avser. Följaktligen måste kraven beträffande förvaltningsuppgifterna i 60 a § 5 mom. begränsas till att bara omfatta besiktningsorgan. Följaktligen föreslår ekonomiutskottet att certifieringsorgan stryks i tillämpningsområdet för 5 mom. och att momentet omformuleras enligt förslaget från grundlagsutskottet.

Grundlagsutskottet kommenterar också befogenheten att utfärda förordning enligt 2 mom. Momentet behöver inte preciseras eftersom befogenheten bara tillämpas för att meddela föreskrifter om procedurer och tekniska godkännandeförfaranden.

75 §. Sökande av ändring och verkställighet av beslut. I 4 mom. ingår bestämmelser om rätten att söka ändring i beslut om offentliga förvaltningsuppgifter.

Ändringarna hänger samman med grundlagsutskottets ståndpunkt till 60 a §, nämligen att ett

certifieringsorgans verksamhet inte kan betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift i den mening som 124 § i grundlagen avser. Följaktligen föreslår utskottet att certifieringsorgan inte ska ingå i momentets tillämpningsområde.

Ikraftträdandebestämmelsen. Avsikten är att lagen ska träda i kraft så snart som möjligt sedan den har antagits av riksdagen. Ändringarna i 60 a § kommer att ha konsekvenser för fördelningen av kontrollansvaret. Arbets- och näringsministeriet uppger att kontrollerna för i år grundar sig på den gällande lagen och att de ännu inte är slut-

förda. Arbetet beräknas vara slutfört senast i oktober. Utskottet föreslår att 60 a § som ändrar reglerna för kontroller och det nya 75 § 4 mom. om omprövning som är relaterat till 60 a § träder i kraft först den 1 oktober 2012 för att lagförslaget inte ska inkräkta på de aktuella kontrollerna och de ska kunna slutföras som planerat enligt den gällande lagen.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av kärnenergilagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i kärnenergilagen (990/1987) 2 § 4 mom., 3 § 1 mom. 9 och 10 punkten, 7 i § 3 mom., 7 l § 2 mom., 7 q § 2 mom., 43 § 2 mom., 53 a § 2 mom., 60 a § och 63 § 1 mom. 8 punkten, sådana de lyder, 2 § 4 mom., 3 § 1 mom. 9 och 10 punkten, 7 i § 3 mom., 7 l § 2 mom., 7 q § 2 mom., 43 § 2 mom., 53 a § 2 mom. och 63 § 1 mom. 8 punkten i lag 342/2008 och 60 a § i lagarna 870/1999 och 342/2008, samt

fogas till 3 § 1 mom., sådant det lyder delvis ändrat i lagarna 1420/1994, 342/2008 och 269/2011, nya 11—13 punkter, till 55 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 1420/1994 och 342/2008, ett nytt 5 mom., till 63 § 1 mom., sådant det lyder delvis ändrat i lagarna 738/2000 och 342/2008, en ny 9 punkt och till 75 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 342/2008 och 622/2011, ett nytt 4 mom., varvid det nuvarande 4 mom. blir 5 mom., som följer:

2, 3, 7 i, 7 l, 7 q, 43 och 53 a §
(Som i RP)

55 §

Tillsynsmyndighet

— — — — —
Efter det att riksdagen har beslutat att ett principbeslut om uppförande av en kärnanläggning med stor allmän betydelse ska förbli i kraft får

Strålsäkerhetscentralen på begäran av den som fått det positiva principbeslutet granska (*utesl.*) kärnanläggningen och systemen, *granska och godkänna planerna för* anordningarna och konstruktionerna (*utesl.*) samt kontrollera och övervaka tillverkningen av enskilda anordningar och konstruktioner. På det område där en kärnanläggning ska bli uppförd får dock inte några arbeten på konstruktioner som påverkar kärnsäkerheten inledas innan tillstånd att uppföra anläggningen har beviljats. Konstruktioner och anord-

ningar som kontrollerats och godkänts av Strålsäkerhetscentralen får användas vid byggandet av en kärnanläggning endast om de överensstämmer med tillståndet att uppföra anläggningen.

60 a §

Tillsyn över och kontroll av tryckbärande anordningar, konstruktioner och mekaniska anordningar

Strålsäkerhetscentralen godkänner tillverkare av kärntekniska tryckbärande anordningar för uppgiften samt besiktningsorgan, provningsorgan och certifieringsorgan för att utföra uppgifter inom tillsynen över tryckbärande anordningar, stål- och betongkonstruktioner samt mekaniska anordningar i kärnanläggningar i den omfattning som centralen anger. Centralen utövar tillsyn över verksamheten vid besiktningsorganen, provningsorganen och certifieringsorganen.

(2—4 mom. som i RP)

Ett besiktningsorgan ska följa bestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003), förvaltningslagen (434/2003), språklagen (423/2003) och samiska språklagen (1086/2003), när det utför offentliga förvalt-

ningsuppgifter som avses i denna lag. Bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar ska tillämpas på anställda hos besiktningsorganet (*utesl.*), när de utför uppgifter som avses i denna lag. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen (412/1974).

63 §
(Som i RP)

75 §

Sökande av ändring och verkställighet av beslut

Omprövning av ett besiktningsorgans (*utesl.*) beslut får begäras hos det besiktningsorgan (*utesl.*) som fattat beslutet. Bestämmelser om omprövningsförfarandet finns i förvaltningslagen. I ett beslut som besiktningsorganet (*utesl.*) fattar med anledning av begäran om omprövning får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen.

Denna lag träder i kraft den 20 .
Lagens 60 a § och 75 § 4 mom. träder dock i kraft först den 1 oktober 2012.

Helsingfors den 16 maj 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Mauri Pekkarinen /cent
vordf. Marjo Matikainen-Kallström /saml
medl. Lars Erik Gästgivers /sv
Teuvo Hakkarainen /saf
James Hirvisaari /saf
Harri Jaskari /saml
Johanna Karimäki /gröna
Pia Kauma /saml
Miapetra Kumpula-Natri /sd

Jukka Kärnä /sd
Eero Lehti /saml
Jari Myllykoski /vänst
Sirpa Paatero /sd
Arto Pirttilahti /cent
Juha Sipilä /cent
Kaj Turunen /saf
ers. Matti Saarinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.