

LAKIALOITE 2/2002 vp

Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnalle

Ydinenergian hyväksikäyttöön liittyy sellaisia vaaratekijöitä, joiden täydellinen hallitseminen on mahdotonta. Kaikista varotoimista huolimatta aina jää jäljelle teknisen vian tai inhimillisen erehdyksen mahdollisuus. Vaikka vahingon todennäköisyys olisikin pieni, se on kuitenkin olemassa. Seuraukset vahinkotapahtumasta voivat olla äärettömän suuret.

Ydinenergian hyväksikäyttö kuuluu niihin uuden teknologian myötä syntyneisiin toimintoihin, joissa perinteisen vahingonkorvausoikeudellisen tuottamusvastuun ei ole katsottu antavan riittävää turvaa vahingonkärtsijöille. OECD:n piirissä laaditulla kansainvälisellä vahingonkorvauksesta ydinvoiman alalla tehdyllä yleissopimuksella luotiin tuottamuksesta riippumattomaan, mutta tiettyyn määrään rajoitettuun vahingonkorvausvastuuseen perustuva korvausjärjestelmä. Ydinvastuujärjestelmästä tuli syntymääjankohtanaan moderni länsimainen korvausjärjestelmä, joka rakentui jo silloin tunnetuille, mutta vahingonkorvausoikeudessa yleensä noudatettavista poikkeaville periaatteille. Järjestelmän tavoitteena oli turvata vahingonkärtsijöiden asema niin hyvin kuin mahdollista, mutta kuitenkin siten, etteivät ydinteollisuuden toimintaedellytykset estyisi. Suomessa kansainvälisen ydinvastuujärjestelmän määräykset (Pariisin yleissopimus ja sitä täydentävä Brysselin lisäyleissopimus) on saatettu voimaan ydinvastuulailla (8.6.1972/484).

Ensisijainen vastuu ydinvahingosta on ydinvastuulain 12 §:ssä asetettu ydinlaitoksen haltijalle.

Ydinlaitoksen haltijan korvausvelvollisuus on kuitenkin rajoitettu lain 18 §:ssä 150 miljoonaan erityisnosto-oikeuteen, joka tämän päivän valuuttakurssien perusteella on noin 104 miljoonaa euroa. Ydinlaitoksen haltijalle on asetettu velvollisuus ottaa vakuutus tähän määrään asti. Mikäli vahinkojen määrä ylittää ydinlaitoksen haltijan korvausvelvollisuudelle asetettua enimmäismäärän, on vahingonkärtsijöillä oikeus saada korvausta lisäksi valtiolta tai kansainvälisiin yleissopimuksiin liittyneiltä valtioilta enintään 150 miljoonaa erityisnosto-oikeutta. Tämä tarkoittaa sitä, että ydinvahingon johdosta on vahingonkärtsineillä oikeus saada korvausta yhteensä enintään 300 miljoonaa erityisnosto-oikeutta eli noin 209 miljoonaa euroa.

Tuottamuksesta riippumaton eli niin sanottu ankara vastuu parantaa vahingonkärtsijöiden asemaa vain vastuuperusteen osalta. Ydinvastuujärjestelmän yksi keskeisimmistä epäkohdista vahingonkärtsijän kannalta on vastuun määrällinen rajoittaminen. Ydinvastuulaissa asetetut vastuurajoitukset estävät vahingonkärtsineiden mahdollisuuden saada täysi korvaus kärtsimistään vahingoista, jos vahinkojen määrät ylittävät ydinvastuulaissa vastuulle asetetut enimmäismäärät.

Ydinvastuulaissa korvausvastuuta on rajoitettu myös vahingon syyn perusteella. Ydinvastuulain 12 §:n mukaan ydinlaitoksen haltija ei ole vastuussa ydinvahingosta, jos vahinko on suoranaisesti johtunut aseellisesta selkkauksesta, viholisuuksiin, sisällissotaan tai kapinaan

kuuluvasta toimesta taikka epätavallista laatua olevasta luonnonmullistuksesta.

Saksalaisen Prognos AG:n tutkimuksen mukaan ydinonnettomuus voisi aiheuttaa jopa 5 046 miljardin euron vahingot. Tähän arvioon verrattuna ydinvastuulaissa asetettu korvausvelvollisuuden noin 2,1 miljardin euron enimmäismäärä on säädetty kohtuuttoman pieneksi. Yleensäkin mahdollisen ydinvahingon aiheuttamia vahinkoja on etukäteen mahdotonta arvioida määrällisesti. Suomalaisten ydinvoimayhtiöiden liikevaihtoon verrattuna korvausvelvollisuuden enimmäismäärä voidaan katsoa epäsuoraksi tueksi Suomen ydinvoimateollisuudelle. Korvausvastuun määrällinen rajoittaminen merkitsee epänormaalia riskinjakoa, jossa lainsäätäjä siirtää riskiä vahingonaiheuttajalta takaisin vahingonkäräjälle siltä osin kuin vahingon määrä ylittää asetetun vastuurajan. Tällaiselle ydinvoimateollisuuden tuelle ei ole enää tarvetta eikä talouspoliittisia perusteita.

Kansainvälinen ydinvastuujärjestelmä (Pariisin yleissopimus ja Brysselin lisäyleissopimus) luotiin 1950—1960-luvuilla, jolloin ydin- ja muiden vastaavien ympäristövahinkojen korvaaminen oli niin Suomessa kuin muissakin maissa pääasiassa vahingonkorvausoikeudellisten yleissäännösten varassa. Nytemmin yhä useammissa kansainväliseen ydinvastuujärjestelmään kuuluvissa valtioissa on säädetty yleiset ympäristövahinkolait. Ympäristövahinkojen korvaaminen on saamassa vakiintuneita ja yhtenäisiä muotoja myös kansainvälisellä tasolla. Ydinvastuujärjestelmä onkin tänä päivänä — toisin kuin sitä luotaessa — nähtävä osana ympäristövahinkojen korvausjärjestelmää, jonka keskeisimmän osan muodostavat yleisiä ympäristövahinkoja koskevat normit. Ne taas antavat parempaa korvausturvaa vahingonkäräjöille kuin aikanaan modernina pidetty ydinvastuujärjestelmä. Esimerkiksi Suomen ympäristövahinkojen korvaamisesta annettu laki (19.8.1994/737, jälj. ympäristövahinkolaki), joka myös perustuu ankaralle vastuulle, ei tunne vastuun määrällistä rajoittamista. Ydinvastuujärjestelmän puutteita onkin luontevaa korjata yleisemmällä vastuusääntelyllä, ympäristövahinkolailla, jos ja kun ydinvas-

tuujärjestelmä on jäänyt ajastaan jälkeen eikä sen modernisoiminen ole käytännössä mahdollista. Ydinvahinkojen erikoisasemalle muihin ympäristövahinkoihin ja samalla ydinvoiman erikoisasemalle muihin energiamuotoihin nähden ei ole perusteita.

Ympäristövahinkolain mukaisena ympäristövahinkona korvataan tietyllä alueella harjoitusta toiminnasta johtuva vahinko, joka on ympäristössä aiheutunut muun muassa säteilystä. Ydinvahingot korvattaisiinkin ympäristövahinkolain perusteella, ellei ydinvahinkojen korvaamista olisi säännelty omassa laissaan eli ydinvastuulaissa. Ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain 2 §:n mukaan laki ei koske vahinkoja, joiden korvaamisesta säädetään muussa laissa. Säännöstä voidaan tulkita mahdollisesti sitenkin, että se ei sulje pois lain soveltamista niiden vahinkojen osalta, joista vahingonkäräsiinty ei voi muussa laissa olevan vastuunrajoituksen vuoksi saada korvausta. Kun asiasta vallitsee tulkinnallinen epäselvyys, oikeustilan selkeyttämiseksi on ympäristövahinkolakia syytä muuttaa.

Ydinvastuulain mukaista korvausjärjestelmää olisikin tarpeen täydentää muuttamalla ympäristövahinkolakia siten, että mikäli ydinvastuulain mukaiset korvausmäärät eivät riitä täyden korvauksen maksamiseen, olisi vahingonkäräjöillä oikeus korvaukseen ympäristövahinkolain nojalla. Tämä muutos mahdollistaisi sen, että vahingonkäräjät voisivat saada oikeuden mukaisen, täyden korvauksen kärsimistään vahingoista.

Ympäristövahinkolain korvausturvaa täydentävä vaikutus ydinvahinkojen varalta on lakiteknisesti yksinkertaista toteuttaa. Muotoilemalla ympäristövahinkolain 2 §:n soveltamisalajasta ydinvastuulain osalta uudelleen ympäristövahinkolaki koskisi myös ydinvahinkoja, koska ne voivat olla myös ympäristövahinkolaissa tarkoitettuja ympäristövahinkoja (ympäristövahinkolain 1.1,2 §). Säännös, joka lisättäisiin ympäristövahinkolain 2 §:ään, esimerkiksi sen kolmanneksi momentiksi, voisi kuulua seuraavasti: "Tätä lakia sovelletaan kuitenkin myös ympäristövahinkoon, joka on samalla myös ydinvastuu-

lain (484/1972) mukainen ydinvahinko, mutta josta vahinkoa kärsinyt ei sanotun lain perusteella voi saada korvausta."

Ympäristövahinkolain 2.2 §:ssä on myös esikuva poikkeukselle soveltamisalan rajaamisesta, kun siinä on säädetty, että ympäristövahinkolaki täydentää tuotevastuulakia (17.8.1990/694). Jos vahinko on yhtä aikaa sekä ympäristövahinko (esimerkiksi puhdistusaine aiheuttaa vahingon sekä puhdistettavalle esineelle että ympäristölle) molempia lakeja voidaan soveltaa rinnakkain. Siltä osin kuin tuotevastuulaki ei anna korvausturvaa, mutta ympäristövahinkolaki antaa, sovelletaan ympäristövahinkolakia. Vastaavasti tapahtuisi ydinvahinkojen kohdalla. Siltä osin kuin vahingot jäisivät ydinvastuulain ulkopuolelle, mutta ne olisivat ympäristövahinkoja, ne tulisivat korvattaviksi ympäristövahinkolain perusteella.

Säännös johtaisi siihen, että ydinlaitoksen haltija joutuisi vastuuseen ydinvahingoista myös ydinvastuulain ylittäviltä osin. Tällöin vastuu olisi määrältään rajoittamaton. Lisäksi muutkin ympäristövahinkolain vahingonkärsijän asemaa parantavat normit suhteessa ydinvastuulakiin tulisivat vahingonkärsijän eduksi. Samalla ydinlaitoksen haltijan vastuu tulisi yhtä laajaksi kuin muissa ympäristöriskejä sisältävissä toiminnoissa.

Tämän lakialoitteen mukainen lainmuutos ei vaikuttaisi muiden vahinkojen kuin ydinvahinkojen korvattavuuteen ympäristövahinkoina ympäristövahinkolain nojalla. Ydinvahingot korvattaisiin edelleenkin ensisijaisesti ydinvastuulain nojalla.

Vaikka määrältään rajoittamatonkaan vastuu ei anna rajatonta korvausturvaa, sen mukainen korvausturva on laajempi kuin rajoitetun vastuun tilanteissa. Näin sen vuoksi, että tällöin myös laitoksenhaltijan oma varallisuus (muun muassa sen itsensä omaisuusvakuutuksista saamat korvaukset) olisi vahinkojen katteena, jos vakuutettu vastuun määrä ei riittäisi vahinkojen korvaamiseen.

Määrältään rajoittamaton vastuu voisi suuronnettomuuden sattuessa, jota ydinteollisuus Suomessa pitää lähes teoreettisena mahdollisuu-

tena, johtaa osaltaan vahingon aiheuttaneen ydinlaitoksen toimintaedellytysten estymiseen. Se ei kuitenkaan johtaisi koko ydinteollisuuden toimintaedellytysten estymiseen, jota aikanaan haluttiin suojella. Sen sijaan se toteuttaisi ydinvastuujärjestelmän ensisijaista tavoitetta: korvausturvan tulisi olla järjestetty niin hyvin kuin mahdollista ja potentiaaliset vahingonkärsijät eli kansalaiset, elinkeinoelämä, valtio jne. kantaisivat pienemmän osan ydinvastuuriskistä kuin nyt. Tämä olisi myös perusoikeusnäkökulmasta parempi tilanne kuin nykyinen.

Tämänhetkinen laitoksenhaltijan vastuumäärä Suomessa (n. 2,1 miljardia euroa) ei aiheuta juuri minkäänlaista taloudellista rasitusta ydinteollisuudelle, koska vakuutusmaksut ovat toimintaan nähden pieniä. Vakuutusmaksuilla ei ole käytännössä vaikutusta sähkön hintaan. Vastuumäärät eivät myöskään toteuta ydinvastuujärjestelmän ensisijaista tavoitetta, puhumattakaan että ne ilmentäisivät ympäristövahinkovastuussa tapahtunutta kehitystä, missä vastuu on määrältään rajoittamaton.

Suomi on sitoutunut kansainväliseen ydinvastuujärjestelmään. Vallitsevana kantana on, että ydinvastuujärjestelmän mukainen vastuumäärä ei voi olla rajoittamaton, koska vastuumäärän tulee olla kokonaisuudessaan katettu vakuutuksin tai muulla yhtä turvaavalla tavalla. Toisaalta järjestelmä ei estä sopimusvaltioita parantamasta korvausturvaa myös muulla tavoin kuin ydinvastuujärjestelmän avulla. Pariisin yleissopimuksen 15 artikla nimenomaisesti sallii toimenpiteet, joilla yleissopimuksessa asetettua korvauksen määrää lisätään.

Jos sopimusvaltio kehittää korvausturvaa esimerkiksi ympäristövahinkolain avulla, sille ei voi olla kansainvälisestä ydinvastuujärjestelmästä johtuvia esteitä, jos tällä ei ole vaikutusta, tai ainakaan negatiivista vaikutusta, muiden järjestelmään kuuluvien valtioiden asemaan. Jos Suomessa ydinvahinkoihin sovellettaisiin ympäristövahinkolakia ydinvastuulakia täydentävänä säännöstonä, tämä ei heikentäisi muiden jäsenvaltioiden asemaa. Päinvastoin muidenkin jäsenvaltioiden kansalaiset voisivat päästä nauttimaan ratkaisun tuomasta lisäturvasta, kun ympä-

ristövahinkolain mukainen lisävastuu johtaisi siihen, että myös laitoksenhaltijan varallisuutta voitaisiin käyttää vahinkojen katteena. Muitakaan esteitä täydentää ydinvastuujärjestelmän mukaista korvausturvaa ympäristövahinkovastuulla ei ole nähtävissä.

Myös ympäristövahinkolain mukainen vastuu voi edellyttää vakuuttamista. Ympäristövahinkojen vakuuttamisesta annetun lain (30.1.1998/81) 2 §:n mukaan ympäristövahinkovastuun varalta tulee olla vakuutus, jos harjoitettuun toimintaan liittyy olennainen ympäristövahingon vaara tai siitä aiheutuu yleisesti haittaa ympäristölle. Jos noudatetaan ydinteollisuuden omaa käsitystä ydinlaitosten aiheuttamasta vahinkoriskistä, vakuuttamisvelvollisuutta ei lieene. Jos ydinlaitosten katsotaan aiheuttavan olennaisen ympäristövahingon vaaran, on vakuutettavan vastuun määrän osalta todettava, ettei siitä ole laissa erityistä säännöstä. Näin ollen toiminnanharjoittajan on vakuutettava vain se vastuumäärä, jota pidetään todellisena riskin määränä.

Tästä lienee ainakin ydinteollisuudella itsellään selvät laskelmat. Vakuuttamisvelvollisuus ei ympäristövahinkovastuussa tarkoita sitä, että vakuutusmäärän tulisi olla rajoittamaton, vaikka vastuulle ei ole ylärajaa. Vastaavaa keinokeista perustetta vastuun rajoittamiselle määrällisesti, mikä halutaan nähdä ydinvastuujärjestelmään sisältyvän, ei ympäristövahinkovastuussa ole. Näin ollen ympäristövahingon vakuuttamisvelvollisuus ei ole esteenä sille, että ympäristövahinkolakia sovellettaisiin ydinvahinkoihin.

Edellä mainituilla perusteilla pyydämme, että ydinlaitoksen haltijoiden korvausvastuu ja potentiaalisten vahingonkärsijöiden asema saatettaisiin ympäristövahinkolain em. muutoksella samaksi kuin se on muiden ympäristövahinkojen kohdalla.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään ympäristövahinkojen korvaamisesta 19 päivänä elokuuta 1994 annetun lain (737/1994) 2 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3—5 momentti siirtyvät 4—6 momentiksi seuraavasti:

2 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Tätä lakia sovelletaan kuitenkin myös ympäristövahinkoon, joka on samalla myös ydinvastuulain (484/1972) mukainen ydinvahinko, mut-

ta josta vahinkoa kärsinyt ei sanotun lain perusteella voi saada korvausta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta _____.

Ennen tämän lain voimaantuloa harjoitetusta toiminnasta johtuneen vahingon korvaamiseen sovelletaan aikaisempaa lakia, vaikka vahinko olisi ilmennyt vasta lain voimaantulon jälkeen.

Helsingissä 5 päivänä helmikuuta 2002

Sirpa Pietikäinen /kok
Erkki Pulliainen /vihr
Anneli Jäätteenmäki /kesk
Mari Kiviniemi /kesk
Pia Viitanen /sd
Pentti Tiusanen /vas
Annika Lapintie /vas

Susanna Huovinen /sd
Pirjo-Riitta Antvuori /kok
Ulla Anttila /vihr
Leea Hiltunen /kd
Sakari Smeds /kd
Eva Biaudet /r
Håkan Nordman /r