

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ydinener- gialain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä helmikuuta 2012 lähettänyt talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi ydinenergalain muuttamisesta (HE 145/2011 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 4/2012 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Jaana Avolahti, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtaja Lasse Reiman, Säteilyturvakeskus STUK
- toimitusjohtaja (OTO) Sirkka Vilkkamo, Valtion ydinjätehuoltorahasto
- yhtiölakimies Hannele von Hertzen, Fennovoima Oy
- lakiasianpäällikkö Ulla-Maija Moisio, Teollisuuden Voima Oyj.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Fortum Power and Heat Oy.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ydinenergalakia. Esityksen mukaan lakiin lisättäisiin säännökset ydinlaitosten tarkastuksia ja testauksia suorittavien tarkastuslaitosten, testauslaitosten sekä rikkomattomien testausten pätevöinti- elimen hyväksymisestä. Muutoksen tarkoituksena on ulottaa yksityisten tarkastusorganisaatioiden käyttömahdollisuus myös ydinlaitosten mekaanisten laitteiden sekä teräs- ja betonirakenteiden tarkastuksiin sekä virallistaa rikkomattomien testausten pätevöinti- elimen asema.

Lisäksi ydinenergalakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset Säteilyturvakeskuksen mahdollisuudesta tarkastaa periaatepäätöksen haltij-

jan pyynnöstä ydinlaitosta ja sen järjestelmiä, laitteita ja rakenteita koskevia suunnitelmia sekä tarkastaa ja valvoa rakenteiden ja laitteiden valmistusta ennen rakentamislupapäätöstä sekä Säteilyturvakeskuksen oikeudesta tutkia sellaisia normaalista poikkeavia tapahtumia tai menette- lyjä, joilla voi olla merkitystä ydinenergian käytön turvallisuuden kannalta.

Esityksessä ehdotetaan myös, että ydinlaitok- sen haltijalta kerättävää ydinturvallisuustutkimusmaksua korotettaisiin yleisen kustannustason nousua vastaavasti.

Muilta osin ehdotetut muutokset koskevat yksityiskohtia ja ovat luonteeltaan teknisiä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2012.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Talousvaliokunta pitää ehdotettuja muutoksia perusteltuina. Uusi sääntely täsmentää Säteilyturvakeskuksen (STUK) valvontaoikeuksia sekä uusien ydinlaitosten rakentamislupaa edeltävällä ajanjaksolla että normaalista poikkeavien tapahtumien tai menettelyjen yhteydessä. Lisäksi esitys mahdollistaa jäljempänä kuvatulla tavalla STUKin resurssien suuntaamisen ydinturvallisuuden kannalta vaativimpiin kohteisiin laajentamalla jonkin verran STUKin mahdollisuuksia hyödyntää yksityisiä tarkastuslaitoksia ja testauslaitoksia sekä täydentämällä järjestelmää erityisellä päteväintielimellä. Ydinturvallisuusmaksuun tehtävä korotus turvaa puolestaan ydinturvallisuustutkimuksen rahoituksen.

Vaikka STUKia avustavien elinten käyttöä laajennetaan, säilyy kokonaisvalvontavastuu ydinenergian käytön turvallisuudesta STUKilla (55 §). STUK mm. asettaa ydinenergilain 7 r §:n mukaiset yksityiskohtaiset turvallisuusvaatimukset (YVL-ohjeet), päättää luvan tar koittamaa toimintaa koskevat yksityiskohtaiset vaatimukset, antaa tarvittaessa yksityiskohtaisia määräyksiä sekä valvoo niiden noudattamista ja sitä, että ydinlaitoksen osiksi tarkoitetut rakenteet ja laitteet valmistetaan STUKin hyväksymällä tavalla. STUKin valvontaoikeuksista on säädetty ydinenergilain 63 §:ssä.

Esityksellä pyritään osaltaan varmistamaan uuden ydinvoimakapasiteetin lisärakentamiseen tarvittavat ydinturvallisuuden valvontaresurssit. Valiokunta esittää, että lakiehdotus hyväksytään lähinnä perustuslakivaliokunnan esittämin muutoksin.

Tarkastuslaitos. Jo 1990-luvulta alkaen ydinlaitosten paineastioiden tarkastamisessa on käytetty apuna yksityisiä tarkastuslaitoksia. Esityksen mukaisesti tarkastuslaitosten tarkastusoikeus laajennettaisiin koskemaan paineastioiden ohel-

la myös ydinlaitosten rakenteiden ja mekaanisten laitteiden tarkastuksia.

Tarkastuslaitokset, jotka STUK hyväksyy tehtäviinsä, arvioivat laitteiden vaatimustenmukaisuutta STUKin asettamien YVL-ohjeiden ja STUKin hyväksymien suunnitteluperusteiden pohjalta. Tarkastuslaitoksilla ei ole oikeutta poiketa STUKin päätöksistä tai YVL-ohjeista. YVL-ohjeiden tulkinta ja mahdolliset päätökset niistä poikkeavan ratkaisun hyväksymiseksi (ydinenergilain 7 r §:n 3 momentti) kuuluvat STUKille. STUKin vastuulla on myös tarkastaa ydinlaitosten laitos- ja järjestelmätason suunnitelmat kaikissa tilanteissa ja tehdä niistä turvallisuusarviot. STUKin vastuulla olisi edelleen tarkastaa turvallisuusluokkaan 1 kuuluvat laitteet ja merkityksellisimmät luokkaan 2 kuuluvat laitteet. Tarkastuslaitoksen päätökseen voi hakea muutosta 75 §:ssä säädettäväksi ehdotetulla tavalla.

Tarkastusaluejako STUKin ja tarkastuslaitosten välillä sekä tarkastuslaitoksia koskevat yksityiskohtaiset vaatimukset määritellään yksityiskohtaisesti YVL-ohjeissa. Tarkastuslaitos hakee STUKilta hyväksyntää toimia tietyissä tarkastuslaitostehtävissä. Hyväksymispäätöksessä STUK määrittelee kyseisen tarkastuslaitoksen tarkastusalueen. STUK valvoo tarkastuslaitosten toimintaa tarkastuslaitoksissa, laitos- ja valmistuspaikalla tehtävissä tarkastuksissa ja arvioimalla tarkastuspäätöksiä. Lisäksi STUK järjestää tilaisuuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa tarkastuslaitosten yhtenäinen toiminta.

Esityksessä ehdotetut muutokset tarkastuslaitosten toimivaltaan perustuvat eurooppalaisten ydinturvallisuusviranomaisten WENRAn (Western European Nuclear Regulator's Association) painelaitteiden sekä teräs- ja betonirakenteiden tarkastustoiminnan vertailuun. Työryhmän työhön osallistui yhdentoista Euroopan maan viranomaisorganisaatiot (mm. Ruotsi,

Ranska, Iso-Britannia ja Suomi). Vertailussa¹ tunnistettiin tarkastuslaitosten käyttö menette-lyksi, josta voitiin kirjata parhaat käytännöt. Joi-tain poikkeuksia lukuun ottamatta Euroopan maissa laitetarkastuksia tekevät akkreditoidut, ydinturvallisuusviranomaisen hyväksymät tar-kastuslaitokset, ja esim. Ruotsissa tarkastuslai-tokset tekevät kaikki laitetarkastukset. Hallituk-sen esityksessä nämä parhaat käytännöt ehdote-taan sisällytettäväksi myös Suomen lainsäädän-töön.

Talousvaliokunta pitää tarkastuslaitosten käytön laajentamista perusteltuna. Tarkastustoi-minta tapahtuisi STUKin tarkassa valvonnassa ja ohjeistuksen mukaisesti. Järjestely ei vaaran-na turvallisuutta mutta mahdollistaa STUKin res-surssien tarkoituksenmukaisemman käytön.

Pätevöintieliin. Uutena toimijana laissa ehdote-taan säädettäväksi pätevöintieliimestä. Elin liit-tyy ydinlaitoksen mekaanisten laitteiden ehey-den varmistamiseen. Ydinteknisten mekaanis-ten laitteiden ja rakenteiden ainetta rikkomatto-mien määräaikaistarkastusten luotettavuuden varmistamiseksi on luotu ns. pätevöintimenette-ly, joka perustuu kansainvälisessä yhteistyössä kehitettyihin menettelytapoihin ja ohjeisiin. Lu-vanhaltijan käytettävissä on oltava tarkastusjär-jestelmien pätevöintiin hallinnointia, suunnitte-lua, toteutusta, valvontaa ja arviointeja sekä pä-tevöintitodistusten myöntämistä varten akkredi-tointieliimen arvioima ja STUKin hyväksymä pä-tevöintieliin. Pätevöintieliin pätevoi määräaikaistarkastuksissa käytettävät menetelmät, henkilöt ja laitteistot tehtäviinsä. Säteilyturvakeskus hy-väksyisi pätevöintieliimen vastaavalla tavalla kuin tarkastus- ja testauslaitokset. Pätevöin-tielintä koskevat yksityiskohtaiset vaatimukset on tarkoitus sisällyttää mekaanisten laitteiden määräaikaistarkastuksista annettuun YVL-oh-jeeseen.

Pätevöintieliimen annettua pätevöinnin tarkas-tuksissa käytettävälle menetelmille ja laitteille sekä tarkastuksia suorittaville henkilöille luvan-haltija voi hakea STUKilta hyväksyntää käyttää edellä mainittuja menetelmiä sekä henkilöitä mekaanisten laitteiden määräaikaistarkastusten suorittamiseen.

Talousvaliokunta katsoo, että pätevöintieliin-ten käytön mahdollistaminen ajantasaistaa kan-sallisen sääntelymme vastaamaan parhaita kan-sainvälisiä käytänteitä.

Testauslaitos. Tarkastuslaitosten tapaan myös testauslaitosten käyttöä ehdotetaan laajennetta-vaksi kattamaan painelaitteiden ohella myös me-kaanisten laitteiden sekä teräs- ja betoniraken-teiden testaus. Riippumattomat testauslaitokset tekevät näiden tuotteiden valmistuksen yhtey-dessä laadun ja laitteiden ikääntymisen arvioin-tiin liittyviä testejä, joita koskevat yksityiskoht-aiset vaatimukset sisältyvät YVL-ohjeisiin.

Testauslaitoksen edellytetään täyttävän niitä koskevan EN-standardin² vaatimukset, ja laitok-sen tulee olla akkreditoitu suorittamaan soveltu-via testejä. Turvallisuudelle tärkeiden (turvalli-suusluokka 1 ja 2) mekaanisten laitteiden ja ra-kenteiden testauslaitoksille ja testaajille on ase-tettu YVL-ohjeissa akkreditoinnin lisäksi erik-seen yksilöityjä vaatimuksia. Nämä testauslai-tokset ja testaajat STUK hyväksyy hakemukses-ta.

STUKin valvontaoikeudet. Ydinenergialain 63 §:ssä säädetään STUKin valvontaoikeuksis-ta. Esityksessä ehdotetaan, että valvontaoikeuk-sia täsmennetään siten, että STUKilla on oikeus ottaa tutkittavakseen ydinenergian käytössä ha-vaittu normaalista poikkeava tapahtuma tai me-nettely, jolla saattaa olla olennaista merkitystä ydinenergian käytön turvallisuuden kannalta. Kyseessä olisi säännönmukaista luvanhaltijan omasta toimesta tapahtuvaa valvontaa täydentä-vä, erityistilanteisiin liittyvä valvontaoikeus.

Tutkiessaan ydinenergian käytössä havaittuja poikkeamia STUK on lähtökohtaisesti riippuma-

¹ Työryhmän loppuraportti "Benchmarking the European inspection practices for components and structures of nuclear facilities" julkaistiin maaliskuus-sa 2012

² European Standards (eurooppalaiset standardit)

ton tutkinnan kohteesta. STUK ei kuitenkaan voi riippumattomasti tutkia omaa toimintaansa. Talousvaliokunta pitää tämän vuoksi tärkeänä, että tutkinta organisoidaan STUKissa esteellisyysnäkökohdat huomioon ottaen. Tutkintaryhmään on tämän vuoksi tarkoituksenmukaista nimetä myös STUKin ulkopuolisia asiantuntijoita. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että turvallisuustutkintalain (525/2011) 2 § koskee myös ydinenergian käytön turvallisuutta. Onnettomuustutkintakeskus voi niin päättäessään aloittaa tutkinnan ja arvioida sen yhteydessä myös STUKin toimintaa.

Muutosesitykset. Perustuslakivaliokunta on esittänyt, että lakiehdotuksen 60 a ja 75 §:iä täsmennetään. Näiden muutosten lisäksi talousvaliokunta esittää, että 55 §:ään tehdään Säteilyturvakeskuksen toimivaltuuksia täsmäntävä lisäys ja että lain voimaantuloa porrastetaan vaihtolatausseisokkien tarkastusten osalta. Muutosesityksiä on selostettu tarkemmin mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Yksityiskohtaiset perustelut

55 §. Valvontaviranomainen. Pykälässä säädetään Säteilyturvakeskuksen tehtävistä ja toimivaltuuksista ydinenergian käytön turvallisuutta valvovana viranomaisena.

Lakiehdotuksen uudessa 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi Säteilyturvakeskuksen toimivaltuuksista tilanteessa, jossa eduskunta on jättänyt voimaan ydinlaitoksen rakentamista koskevan periaatepäätöksen, mutta laitokselle ei ole vielä myönnetty rakentamislupaa. Selkeyden vuoksi momenttia esitetään täsmennettäväksi siten, että Säteilyturvakeskus voi paitsi tarkastaa myös hyväksyä ydinlaitoksen laitteita ja rakenteita koskevia suunnitelmia suorittamansa ennakoivalvonnan yhteydessä. Rakentamisluvan tultua myönnettyksi Säteilyturvakeskuksen tarkastamia ja hyväksymiä rakenteita ja laitteita voidaan kuitenkin käyttää ydinlaitoksen rakentamiseen vain, jos ne ovat rakentamisluvan mukaisia.

60 a §. Painelaitteiden, rakenteiden ja mekaanisten laitteiden valvonta ja tarkastus. Pykälässä säädetään Säteilyturvakeskuksen toimivallasta hyväksyä tehtäväänsä tarkastuslaitos, testauslaitos ja päteväintielin. Näiden Säteilyturvakeskusta avustavien elinten tarkoituksena on suorittaa ydinlaitosten painelaitteiden, teräs- ja betonirakenteiden sekä mekaanisten laitteiden tarkastustoimintaan liittyviä tehtäviä (1 mom.). Pykälän 1 momenttiin liittyen perustuslakivaliokunnan lausunnossa on edellytetty, että laissa säädetään ehdotettua tarkemmin laitosten ja elimen tehtävistä sekä Säteilyturvakeskuksen toimivallasta määrätä hyväksymispäätöksessään tarkemmin niiden tehtävistä ja toimialueesta.

Valiokunta esittää, että 1 momenttia täsmennetään perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla säätämällä, että Säteilyturvakeskus määrää, missä laajuudessa tarkastuslaitos, testauslaitos ja päteväintielin suorittavat tarkastustoimintaan liittyviä tehtäviä. Samoin esitetään lisättäväksi, että Säteilyturvakeskus valvoo näiden laitosten ja elimen toimintaa.

Perustuslakivaliokunnan tulkintana on, että vain tarkastuslaitosten toimintaa voidaan pitää perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisen hallintotehtävän hoitamisena, minkä vuoksi 60 a §:n 5 momentissa säädetyt hallintotehtävän hoitamista koskevat velvoitteet on rajattava koskemaan vain tarkastuslaitoksia. Edellä olevan vuoksi talousvaliokunta esittää, että päteväintielin poistetaan 5 momentin soveltamisalasta ja momentin sanamuotoa tarkistetaan perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla velvoittavammaksi.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös pykälän 2 momentissa säädettyyn asetuksenantovaltuuteen. Koska valtuutta käytetään vain menettelyllisten ja teknisten hyväksymismenettelyyn liittyvien määräysten antamiseen, ei momenttia ole ollut tarpeen tältä osin täsmäntää.

75 §. Muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpano. Pykälän 4 momentissa säädetään oikeudesta hakea muutosta julkiseen hallintotehtävään liittyvään päätökseen.

Säännökseen esitettävät muutokset liittyvät edellä 60 a §:ssä todettuun perustuslakivaliokunnan kantaan, jonka mukaisesti päteväntielimien harjoittamaa toimintaa ei voida pitää perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisen hallinto- tehtävän hoitamisena. Momenttia esitetään muutettavaksi tämän vuoksi siten, että päteväntielin poistetaan momentin soveltamisalasta.

Voimaantulosäännös. Lain on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman nopeasti sen jälkeen, kun eduskunta on sen hyväksynyt. Ehdotetut 60 a §:n muutokset tulevat vaikuttamaan tarkastusvastuisiin. Työ- ja elinkeinoministeriöltä saadun selvityksen mukaan voimassa olevaan lakiin perustuvat kuluven vuoden tarkastukset ovat vielä kesken ja ne saadaan päätökseen loka-

kuun alkuun mennessä. Jotta lakiehdotuksen voimaantulo ei häiritä vireillä olevia tarkastuksia vaan ne voidaan saattaa loppuun suunnitellulla tavalla voimassa olevan lain mukaisesti, talousvaliokunta esittää, että tarkastustoiminnan suorittamista muuttava 60 a § samoin kuin 60 a §:ään liittyvä uusi oikaisumenettelyä koskeva 75 §:n 4 momentti tulevat voimaan vasta 1 päivänä lokakuuta 2012.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

ydinenergilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan ydinenergilain (990/1987) 2 §:n 4 momentti, 3 §:n 1 momentin 9 ja 10 kohta, 7 i §:n 3 momentti, 7 l §:n 2 momentti, 7 q §:n 2 momentti, 43 §:n 2 momentti, 53 a §:n 2 momentti, 60 a § ja 63 §:n 1 momentin 8 kohta,

sellaisina kuin ne ovat, 2 §:n 4 momentti, 3 §:n 1 momentin 9 ja 10 kohta, 7 i §:n 3 momentti, 7 l §:n 2 momentti, 7 q §:n 2 momentti, 43 §:n 2 momentti, 53 a §:n 2 momentti ja 63 §:n 1 momentin 8 kohta laissa 342/2008 ja 60 a § laeissa 870/1999 ja 342/2008, sekä

lisätään 3 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1420/1994, 342/2008 ja 269/2011, uusi 11—13 kohta, 55 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1420/1994 ja 342/2008, uusi 5 momentti, 63 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 738/2000 ja 342/2008, uusi 9 kohta ja 75 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 342/2008 ja 622/2011, uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, seuraavasti:

2, 3, 7 i, 7 l, 7 q, 43 ja 53 a §
(Kuten HE)

55 §

Valvontaviranomainen

Sen jälkeen kun eduskunta on päättänyt jättää voimaan yleiseltä merkitykseltään huomattavan ydinlaitoksen rakentamista koskevan periaate-

päätöksen, Säteilyturvakeskus voi periaatepäätöksen haltijan pyynnöstä tarkastaa ydinlaitosta ja sen järjestelmiä, *tarkastaa ja hyväksyä* laitteita ja rakenteita koskevia suunnitelmia sekä tarkastaa ja valvoa yksittäisten laitteiden ja rakenteiden valmistusta. Laitospaikalla ei kuitenkaan saa aloittaa ydinturvallisuuteen vaikuttaviin rakenteisiin liittyviä töitä ennen rakentamisluvan myöntämistä. Säteilyturvakeskuksen tarkastamia ja hyväksymiä rakenteita ja laitteita voidaan käyttää ydinlaitoksen rakentamiseen vain, jos ne ovat rakentamisluvan mukaisia.

60 a §

Painelaitteiden, rakenteiden ja mekaanisten laitteiden valvonta ja tarkastus

Säteilyturvakeskus hyväksyy ydinteknisten painelaitteiden valmistajan tehtäviinsä sekä tarkastuslaitoksen, testauslaitoksen ja pätevöintielimen suorittamaan ydinlaitosten painelaitteiden, teräs- ja betonirakenteiden sekä mekaanisten laitteiden tarkastustoimintaan kuuluvia tehtäviä *Säteilyturvakeskuksen osoittamassa laajuudessa. Säteilyturvakeskus valvoo tarkastuslaitoksen, testauslaitoksen ja pätevöintielimen toimintaa.*

(2—4 mom. kuten HE)

Tarkastuslaitoksen on tässä laissa tarkoitettu ja julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan *noudatettava, mitä* viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), sähköisestä

asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003), hallintolaissa (434/2003), kielilaissa (423/2003) ja saamen kielilaissa (1086/2003) *säädetään.* Tarkastuslaitoksen (*poist.*) palveluksessa olevaan työntekijään sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta *säädetään* vahingonkorvauslaissa (412/1974).

63 §
(Kuten HE)

75 §

Muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpano

— — — — —
Tarkastuslaitoksen (*poist.*) päätökseen saa vaatia oikaisua päätöksen tehneeltä tarkastuslaitokselta (*poist.*). Oikaisuvaatimusmenettelystä *säädetään* hallintolaissa. Päätökseen, jonka tarkastuslaitos (*poist.*) antaa oikaisuvaatimuksen johdosta, haetaan valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa *säädetään.*
— — — — —

— — — — —
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 60 a § ja 75 §:n 4 momentti tulevat kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä lokakuuta 2012.

Helsingissä 16 päivänä toukokuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Mauri Pekkarinen /kesk	Jukka Kärnä /sd
vpj.	Marjo Matikainen-Kallström /kok	Eero Lehti /kok
jäs.	Lars Erik Gästgivers /r	Jari Myllykoski /vas
	Teuvo Hakkarainen /ps	Sirpa Paatero /sd
	James Hirvisaari /ps	Arto Pirttilahti /kesk
	Harri Jaskari /kok	Juha Sipilä /kesk
	Johanna Karimäki /vihr	Kaj Turunen /ps
	Pia Kauma /kok	vjäs. Matti Saarinen /sd.
	Miapetra Kumpula-Natri /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulo-vesi.