

RP 18/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av kärnenergilagen och strålskyddslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås det att kärnenergilagen och strålskyddslagen ändras. Syftet med propositionen är att genomföra direktivet om inrättande av ett gemenskapsramverk för ansvarsfull och säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall.

Till kärnenergilagen fogas enligt förslaget en bestämmelse om den ledande principen i kärnavfallshanteringen. Enligt den principen ska mängden avfall som genereras hållas så liten som det rimligen är praktiskt möjligt.

Det föreslås att en motsvarande komplettering görs också i strålskyddslagen.

Dessutom föreslås det kompletteringar i kärnenergilagens bestämmelser om självutvärderingar och inbördes utvärderingar med avseende på kärnsäkerheten och kärnavfallshanteringen.

Lagarna avses träda i kraft den 1 augusti 2013.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	2
ALLMÅN MOTIVERING.....	3
1 NULÄGE.....	3
1.1 Lagstiftning och praxis	3
1.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och EU:s lagstiftning....	5
1.3 Bedömning av nuläget	6
2 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	7
2.1 Målsättning	7
2.2 De viktigaste förslagen	7
3 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	7
4 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	7
4.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial.....	7
4.2 Remissyttranden och hur de har beaktats	7
DETALJMOTIVERING	8
1 LAGFÖRSLAG.....	8
1.1 Kärnenergilagen.....	8
1.2 Strålskyddslagen	9
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER	9
3 IKRAFTTRÄDANDE.....	9
4 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN OCH LAGSTIFTNINGSORDNING.....	9
LAGFÖRSLAG.....	10
om ändring av kärnenergilagen.....	10
om ändring av strålskyddslagen.....	11
BILAGA.....	12
PARALLELLTEXT	12
om ändring av kärnenergilagen.....	12
om ändring av strålskyddslagen.....	14

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Kärnenergilagen (990/1987) innehåller de allmänna principerna för användningen av kärnenergi samt bestämmelserna om säkerheten vid användning av kärnenergi, kärnavfallshanteringen, tillstånden för användning av kärnenergi och övervakningen av den samt om behöriga myndigheter. Med användning av kärnenergi avses sådan verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet för kärnenergilagen och som täcker samtliga verksamheter i anslutning till kärnenergi och produktionen av kärnenergi från gruvdrift och anrikningsverksamhet som syftar till produktion av uran och torium ända till placeringen av kärnavfall i slutförvar. Bestämmelser som preciserar lagen har utfärdats genom kärnenergiförordningen (161/1988) samt genom statsrådets förordningar om säkerheten vid kärnkraftverk (733/2008), skyddsarrangemang vid användning av kärnenergi (734/2008), beredskapsarrangemang vid kärnkraftverk (735/2008) samt om säkerheten vid slutförvaring av kärnavfall (736/2008).

Innan kärnenergilagen trädde i kraft innehöll atomenergilagen (356/1957) och atomenergiförordningen (75/1958) bestämmelser om användning av kärnenergi. Atomenergilagen hade karaktären av en ramlag som inte innehöll just några materiellrättsliga bestämmelser om användning av kärnenergi.

Efter kärnenergilagens ikraftträdande har byggandet av ytterligare en ny kärnkraftverksenhet (Olkiluoto 3) påbörjats utöver de fyra kärnkraftverksenheter som redan är i drift. År 2010 fattades positiva principbeslut om två nya enheter (Olkiluoto 4 och Fennovoima Ab). Ett principbeslut om Posiva Oy:s slutförvar för använt kärnbränsle utfärdades år 2000. Principbeslutet om hanteringen av använt kärnbränsle från Olkiluoto 3 och Olkiluoto 4 meddelades år 2002 respektive 2010. Posiva Oy inlämnade en ansökan om

tillstånd att få uppföra en slutförvaringsanläggning till statsrådet i slutet av 2012.

Kärnenergiförordningen har karaktären av en procedurbestämmelse som innehåller bestämmelser som preciserar lagen när det gäller bl.a. ansökningar om tillstånd som berättigar till användning av kärnenergi och behandlingen av nämnda ansökningar, förfarandet vid planeringen av kärnavfallshanteringen och reserveringen av medel för kostnader för kärnavfallshanteringen samt om de uppgifter som ska lämnas till de myndigheter som övervakar användningen av kärnenergi. Kärnenergiförordningen innehåller också definitioner på kärnenergilagens tillämpningsområde och teknisk-fysikaliska definitioner som krävs för verifiering av att lagen tillämpas, gränsvärden och andra bestämmelser som preciserar detaljerna i kärnenergilagens utkanter.

De bestämmelser om kärnsäkerheten som ingår i kärnenergilagen och i statsrådets förordningar har preciserats ytterligare genom de detaljerade säkerhetskrav som uppställts och publicerats av Strålsäkerhetscentralen. Dessa tekniska regelverk som är kända som kärnkraftverksdirektiv (nedan KKV-direktiv; på finska YVL) utgör en fundamental del av ett effektivt genomförande av kärnsäkerheten, eftersom de ställer detaljerade krav beträffande samtliga delområden som är viktiga med tanke på säkerheten vid användning av kärnenergi. Strålsäkerhetscentralen utfärdar KKV-direktiv med stöd av 7 r § i kärnenergilagen. Vid Strålsäkerhetscentralen pågår det ett arbete för att revidera direktiven vilket syftar till modernisering av deras struktur och omstrukturering av dem så att antalet direktiv kommer ungefär att halveras.

Enligt kärnenergilagen ankommer den högsta ledningen och tillsynen på kärnenergiområdet på arbets- och näringsministeriet. Övervakningen av säkerheten vid användning av kärnenergi ankommer å sin sida på Strålsäkerhetscentralen. I kärnenergilagen finns bestämmelser om de uppgifter som hör till Strålsäkerhetscentralens tillsyn samt de tillsynsbefogenheter som uppgifterna förut-

sätter. Strålsäkerhetscentralen har befogenheter att ålägga tillståndshavaren eller annan verksamhetsidkare att lämna de uppgifter och utredningar som behövs för övervakning av säkerheten, granska deras verksamhet samt ställa krav och utfärda föreskrifter som är nödvändiga för säkerställande av att användningen av kärnenergi är säker. Strålsäkerhetscentralen är också tillsynsmyndighet i fråga om de tryckbärande anordningarna i kärnanläggningar. I kärnenergilagen föreskrivs om myndigheternas befogenheter för den händelse att någon försummar att iaktta bestämmelserna i lagen eller de föreskrifter och bestämmelser som utfärdats med stöd av den.

Kärnenergilagen har ändrats flera gånger efter att den stiftades. Exempelvis år 2008 inleddes i kärnenergilagen ett nytt 2 a kapitel om krav i fråga om säkerhet vid användningen av kärnenergi. Genom den ändring av kärnenergilagen som trädde i kraft vid ingången av juni 2011 sattes de krav som ställs i EU:s kärnsäkerhetsdirektiv (rådets direktiv 2009/71/Euratom om upprättande av ett gemenskapsramverk för kärnsäkerhet vid kärntekniska anläggningar) i kraft. Lagen om ändring av kärnenergilagen (622/2011), som stiftades i samband med ändringen av gruvlagen, trädde i kraft vid ingången av juli 2011. De senaste ändringarna i kärnenergilagen är gjorda 2012. Genom en lagändring (410/2012) som trädde i kraft vid ingången av augusti 2012 ändrades bestämmelserna om Strålsäkerhetscentralens tillsynsbefogenheter, fogades bestämmelser om godkännande av och befogenheterna för besiktningsorgan, provningsorgan och certifieringsorgan samt höjdes den avgift som kärnanläggningar betalar till kärnsäkerhetsforskningsfonden så att avgiften motsvarar höjningen av den allmänna kostnadsnivån.

Strålskyddslagen (592/1991) innehåller allmänna principer om användningen av strålning och annan verksamhet som medför exponering för strålning samt bestämmelser om säkerheten hos, tillstånden för och övervakningen av strålningsverksamhet samt om behöriga myndigheter. Med strålningsverksamhet avses användning av strålning och en verksamhet eller ett förhållande där den exponering för naturlig strålning för vilken

människor utsätts medför eller kan medföra men för hälsan.

Bestämmelser som kompletterar strålskyddslagen har utfärdats genom strålskyddsförordningen (1512/1991) samt genom vissa förordningar och beslut som utfärdats av social- och hälsovårdsministeriet.

Strålsäkerhetscentralen utfärdar med stöd av 70 § 2 mom. i strålskyddslagen allmänna anvisningar (s.k. ST-anvisningar) om upprätthållande av den säkerhetsnivå som anges i strålskyddslagen.

Enligt strålskyddslagen utövas den högsta ledningen och styrningen av tillsynen över verksamhet som medför exponering av social- och hälsovårdsministeriet. Den högsta ledningen och styrningen av tillsynen över verksamhet som medför exponering för strålning utövas dock av arbets- och näringsministeriet i sådana fall som inbegriper användning av kärnenergi enligt kärnenergilagen, gruvarbete som avses i gruvlagen eller kommersiell tillverkning av och handel med samt import och export av strålkällor. Strålskyddscentralen utövar tillsyn över att strålskyddslagen och de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den iakttas. Strålskyddscentralen är tillståndsmyndighet i fråga om användningen av strålning och har inspektionsrätt och rätt till information samt rätt att utfärda föreskrifter om vissa saker.

Strålskyddslagen har ändrats ett flertal gånger efter det att lagen trädde i kraft. De viktigaste ändringarna har samband med sätandet i kraft av rådets direktiv 96/29/EURATOM om fastställande av grundläggande säkerhetsnormer för skydd av arbetstagarnas och allmänhetens hälsa mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning (BSS-direktivet) och rådets direktiv 97/43/EURATOM om skydd för personers hälsa mot faror vid joniserande strålning i samband med medicinsk bestrålning och om upphävande av direktiv 84/466/Euratom (MED-direktivet) år 1998 samt av direktiv 2003/122/Euratom om kontroll av slutna radioaktiva strålkällor med hög aktivitet och herrelösa strålkällor (strålkällordirektivet) år 2005. En övergripande översyn av strålskyddslagstiftningen måste göras inom de närmaste åren på grund av det förestående

ikraftträdandet av BSS-direktivet och lagstiftningens partiella otidsenlighet.

1.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och EU:s lagstiftning

Användningen av kärnenergi har många drag som behöver uppmärksammas internationellt, t.ex. säkerheten vid kärnkraftverk och vid hanteringen av kärnavfall, hanteringen av kärnbränsle samt kärnämneskontroll för att hindra spridning av kärnvapen. Internationella organisationer som är av central betydelse för samarbetet på kärnenergiområdet är Internationella atomenergiorganet IAEA (International Atomic Energy Agency), som lyder under Förenta Nationerna, och kärnenergiorganet NEA (Nuclear Energy Agency), som lyder under Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). Ett ur Europeiska unionens synvinkel viktigt organ är Europeiska atomenergigemenskapen, Euratom (European Atomic Energy Community), som grundades 1957 för att främja användningen av kärnenergi för fredliga ändamål.

Användningen och övervakningen av användningen av kärnenergi regleras genom flera internationella avtal som har ingåtts särskilt inom IAEA. Sådana är bl.a. konventionen om kärnsäkerhet (Convention on Nuclear Safety), som trädde i kraft 1996, och den gemensamma konventionen om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall (Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management; kärnavfallskonventionen), som trädde i kraft 2001.

De ändringar i och tillägg till kärnenergilagen som föreslås i denna proposition har inte något samband med utvecklingen av de internationella konventionerna om användningen av kärnenergi. Samtliga internationella konventioner och avtal som är viktiga ur propositionens synvinkel kvarstår oförändrade.

Propositionens bakgrund utgörs av rådets direktiv 2011/70/Euratom om inrättande av ett gemenskapsramverk för ansvarsfull och

säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall, som antogs av EU år 2011. Som det framgår av namnet syftar direktivet till att skapa ett ramverk för hantering av radioaktivt avfall och använt kärnbränsle inom EU. Direktivets tillämpningsområde omfattar hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall som uppkommer i samband med civila verksamheter. Med radioaktivt avfall avses radioaktivt avfall enligt direktivet samt sådant radioaktivt avfall som omfattas av kärnenergilagen (medelaktivt och lågaktivt kärnavfall) och sådant radioaktivt avfall som omfattas av strålskyddslagen.

Med det nationella ramverk som nämns i direktivets namn avses nationella arrangemang i fråga om lagstiftning, övervakning och organisation. Dessa omfattar ett nationellt program för hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall, nationella arrangemang för att garantera säkerheten hos avfallshanteringen, tillståndssystemet, tillsynssystemet, sanktionerna, ansvarsfördelningen mellan olika aktörer, nationella krav angående information och allmänhetens deltagande samt finansiella arrangemang. Det nationella ramverket i Finland kan anses omfatta utöver kärnenergilagen och strålskyddslagen även sådana bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av dem såsom kärnenergiförordningen (161/1988), strålskyddsförordningen (1512/1991), statsrådets förordningar om säkerheten vid kärnkraftverk (733/2008), om skyddsarrangemang vid användning av kärnenergi (734/2008), om beredskapsarrangemang vid kärnkraftverk (735/2008) och om säkerheten vid slutförvaring av kärnavfall (736/2008), Strålsäkerhetscentralens KKV-direktiv och ST-anvisningar, lagen och förordningen om Strålsäkerhetscentralen, förvaltningslagen i tillämpliga delar, lagen och förordningen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning, lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, möjligheten att återtransportera kärnbränslet när det har använts till Förenta staterna enligt avtalet om anskaffning av VTT:s forskningsreaktor samt avtalet mellan social- och hälsovårdsministeriet och Industrins Kraft Abp om slutförvaring av det radioaktiva avfall som finns i statens besittning.

I direktivet förutsätts att det i varje medlemsstat finns en behörig tillsynsmyndighet som är funktionellt åtskild från andra organ eller organisationer vilka är delaktiga i främjande eller användning av kärnenergi eller radioaktivt material. Tillsynsmyndigheten ska ha tillräckliga rättsliga befogenheter och andra resurser för att kunna fullgöra sina skyldigheter.

Enligt direktivet ligger huvudansvaret för säkerheten vid hanteringen av avfall hos tillståndshavarna. Ansvaret kan inte delegeras vidare. Det nationella ramverket ska också säkerställa att medlemsstaterna regelbundet utvärderar och ständigt förbättrar säkerheten vid hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall, och att tillståndshavarna ordnar med sådana tillräckliga personella och ekonomiska resurser som krävs för att de ska kunna uppfylla sina skyldigheter i samband med hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall.

Direktivet förutsätter att både arbetstagarna och allmänheten har insyn i de verksamheter som regleras genom direktivet. Detta omfattar tillsynsmyndighetens informationsverksamhet i de frågor som hör till dess ansvarsområde samt allmänhetens möjligheter att effektivt delta i beslutsprocessen.

Enligt direktivet ska medlemsstaterna genomföra ett nationellt program för hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Tillräckliga ekonomiska resurser ska säkras för genomförandet av det. Programmen ska också utvärderas och uppdateras i takt med att det tekniska och vetenskapliga kunnandet ökar. Syftet med de nationella programmen är att ge en konkret form för omsättandet av nationella policyer i praktiken. Direktivet innehåller detaljerade bestämmelser om innehållet i programmen.

1.3 Bedömning av nuläget

Under den tid kärnenergilagen har varit i kraft har den ändrats allt som allt 22 gånger. Ändringarna har handlat om uppdatering eller komplettering av lagen eller haft samband med utvecklingen av den nationella eller internationella författningsmiljön. Största delen av ändringarna har varit av teknisk natur och har handlat om t.ex. genomförandet av EU:s

procedurregler. Den ur samhällssynpunkt kanske mest betydelsefulla ändringen var de riktlinjer för kärnavfallshanteringen som fastställdes år 1994: Kärnavfall, som uppkommit i Finland, ska, med vissa lagstadgade undantag, hanteras, lagras och slutförvaras på ett sätt som är avsett att bli bestående i Finland, och kärnavfall, som uppkommit utanför Finland, får inte hanteras, lagras eller slutförvaras på ett sätt som är avsett att bli bestående i Finland (6 a och 6 b § i kärnenergilagen). Riktlinjerna innebar att transporterna av kärnavfall från kärnkraftverket i Lovisa till Ryssland upphörde 1996.

Någon övergripande översyn av lagen har inte gjorts under de över 20 år som lagen varit i kraft eftersom de grundläggande principerna i kärnenergilagen och de förfaranden som anknyter till kärnanläggningar med stor allmän betydelse betraktas fortfarande långt som acceptabla och de anses också uppfylla de internationella krav som riktas mot dem (t.ex. kraven beträffande medborgarnas möjligheter att påverka beslutsfattandet i miljöfrågor). Därför har inte någon formell totalrevision av kärnenergilagen ansetts vara ändamålsenlig i samband med den aktuella propositionen. En översyn av lagstiftningen kan dock bli aktuell inom de närmaste åren när behoven att komplettera lagen på vissa principiellt viktiga delområden får en mer precis form. Sådana behov kan uppstå särskilt när det blir aktuellt med avveckling av anläggningar, vilket inträffar när en anläggning har nått slutpunkten av sin tekniska livslängd.

Det finns dock behov av att redan i detta skede revidera några enskilda bestämmelser i kärnenergilagen i syfte att kunna uppfylla de krav som ställs i direktivet och de behov av reglering som kommit fram i praktiken.

Också strålskyddslagen har ändrats flera gånger efter att den trädde i kraft. En översyn av strålskyddslagen blir snart aktuell särskilt då det i EU pågår ett arbete för att revidera det basläggande direktivet om strålskydd (BSS-direktivet) och de ändrade bestämmelserna ska genomföras i medlemsstaterna under de närmaste åren. Genomförandet av det aktuella avfallsdirektivet förutsätter en komplettering av strålskyddslagen som kan genomföras utan att man ingriper i lagens

struktur. Med anledning av detta föreslås det att man i detta skede i strålskyddslagstiftningen gör de ändringar som krävs för att direktivets krav ska uppfyllas, och att en mer omfattande översyn av lagen förläggs till tidpunkten för genomförandet av BSS-direktivet.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

2.1 Målsättning

Syftet med propositionen är att nationellt sätta i kraft rådets direktiv 2011/70/Euratom om inrättande av ett gemenskapsramverk för ansvarsfull och säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall och att göra behövliga ändringar i kärnenergilagen och strålskyddslagen.

2.2 De viktigaste förslagen

Som grundprincip för nationella policyer erkänner direktivet det att genereringen av radioaktivt avfall ska hållas på den lägsta nivå som rimligen är möjlig, i fråga om både aktivitet och volym. Denna princip saknas i både strålskyddslagen och kärnenergilagen och i de bestämmelser som utfärdats på lägre nivå. Därför är det skäl att införa principen i både strålskyddslagen och kärnenergilagen.

De övriga förslagen utgörs av små preciseringar av teknisk art.

3 Propositionens konsekvenser

De ändringar som föreslås i kärnenergilagen och strålskyddslagen har inga betydande materiella konsekvenser. Detta beror på att det finländska systemet redan i mångt och mycket uppfyller kraven i direktivet om kärnavfall.

Propositionen har inte några direkta konsekvenser för miljön eller samhället. Förslagen syftar till att genom införlivande av direktivet sörja för förutsättningarna för en effektiv övervakning av hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall och upprätthålla garantier för att det använda kärnbränslet och det radioaktiva avfallet inte medför säkerhetsrisker i framtiden heller i vårt land.

Propositionen har obetydliga konsekvenser för myndigheternas verksamhet. Det inhemska systemet uppfyller huvudsakligen kraven i direktivet.

4 Beredningen av propositionen

4.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid arbets- och näringsministeriet i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet och Strålsäkerhetscentralen.

4.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Utlåtande över utkastet till proposition har begärts av inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet, statens kärnavfallshanteringsfond, kärnsäkerhetsdelegationen, delegationen för skyddsarrangemang på kärnenergiområdet, Strålsäkerhetsdelegationen, Strålsäkerhetscentralen, Teknologiska forskningscentralen VTT, radiokemiska laboratoriet vid Helsingfors universitet, Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt, institutionen för fysik vid Jyväskylä universitet, Lääketietellinen radioisotooppiyhdistys - Medicinska radioisotopföreningen ry, MAP Medical Technologies Oy, Sairaala-fysikot ry, Sonar Oy, Suomen Nukliditeknikka, Tammerfors universitetssjukhus, Åbo universitetscentralsjukhus samt Cyklotron-PET-inrättningen vid Åbo Akademi.

Utlåtande har begärts också av de viktigaste tillståndshavarna på kärnenergiområdet, dvs. Fennovoima Ab, Fortum Power and Heat Oy, Industrins Kraft Abp (TVO), Posiva Oy och Talvivaara Sotkamo Oy. Enligt vedertagen praxis gav Kärnsäkerhetsdelegationen sitt utlåtande till Strålsäkerhetscentralen som bifogade utlåtandet till sitt eget utlåtande.

Remissinstanserna har betraktat de ändringar som föreslagits i lagarna på grund av kraven i direktivet om kärnavfall huvudsakligen som motiverade och som ett steg i rätt riktning.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Kärnenergilagen

7 a §. Ledande principer. Paragrafen föreslås bli kompletterad genom ett nytt 2 mom. som innehåller en princip om att säkerhetskraven och åtgärderna för säkerställande av säkerheten bör dimensioneras och riktas enligt de risker som är förenade med användningen av kärnenergi, med beaktande av både den normala verksamheten och eventuella störningar och olyckor (*graded approach*). I och med detta ska proportionalitetsprincipen inkluderas i kärnenergilagen. Vid riskbedömningen bör man utöver tekniska och kalkylmässiga faktorer även beakta faktorer som är mer svårkvantifierbara såsom bedömning av hur ny och komplex föremålet för bedömning är, de erfarenheter av verksamheten och motsvarande bedömningar som man förfogar över samt de osäkerhetsfaktorer som är förenade med bedömningen. Bedömningen är således övergripande i enlighet med de principer som utvecklats under ledning av internationella atomenergiorganet (IAEA).

Den föreslagna principen ska intas i 2 mom. och den kompletterar de ledande principer som ingår i 1 mom. Principen gäller å ena sidan de myndigheter som ställer krav på och utövar tillsyn över säkerheten och å andra sidan dem som använder kärnenergi och som planerar och genomför driften inom de ramar som myndigheterna uppställer.

27 a §. Den ledande principen i kärnavfallshanteringen. Det föreslås att det i kapitlet om kärnavfallshanteringen ska tas in en ny 27 a § som innehåller den ledande principen i hanteringen av kärnavfall, dvs. att mängden avfall som genereras vid användningen av kärnenergi ska hållas så liten som det rimligen är praktiskt möjligt.

Principen innebär att man vid planeringen och driften av en kärnanläggning strävar efter att föredra lösningar genom vilka mängden avfall som uppkommer under de olika faser-

na av en anläggnings livscykel är så liten som möjligt. Mängden avfall som uppkommer ska dessutom i mån av möjlighet minskas genom återvinning och återanvändning. Principen innebär ingen ny riktlinje för avfallshanteringen i fråga om använt bränsle. Den ska genomföras enligt planerna så att det högaktiva bränsleavfallet inkapslas på tillbörligt sätt och placeras i ett slutförvar i berggrunden.

54 §. Den högsta ledningen och tillsynen på kärnenergiområdet. Det föreslås att 54 § 3 mom., som handlar om den högsta ledningen och tillsynen på kärnenergiområdet, ska ändras så att skyldigheten att ombesörja självvärderingen av tillsynsmyndighetens verksamhet på kärnsäkerhetsområdet ska i dess helhet överföras på Strålsäkerhetscentralen. Kravet att tillsynsmyndigheten ska vara oberoende anses förutsätta detta. Dessutom föreslås att hänvisningen till inbjudan till en internationell inbördes granskning av behöriga myndigheter ska slopas som onödig.

I 54 § föreslås ett nytt 4 mom. med bestämmelser om att arbets- och näringsministeriet ska sörja för självvärderingen av det nationella ramverk och nationella program som inrättats med tanke på hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall samt av genomförandet av programmet och inbjuda till en internationell inbördes granskning av det nationella ramverket, den behöriga tillsynsmyndigheten och/eller det nationella programmet för att säkerställa att säkerheten vid hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall uppfyller höga säkerhetskrav. Resultaten av inbördes granskningar rapporteras till kommissionen och de övriga medlemsstaterna. Självvärderingen av tillsynsmyndighetens verksamhet ska höra till Strålsäkerhetscentralen som är tillsynsmyndighet.

På det material som uppkommer vid utvärderingarna enligt 3 och 4 mom. tillämpas lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

1.2 Strålskyddslagen

49 a §. *Den ledande principen i avfallshanteringen.* I början av 13 kap., som handlar om radioaktivt avfall, föreslås bli intagen en ny 49 a § med bestämmelser om att mängden radioaktivt avfall som genereras vid användningen av strålning och annan strålningsverksamhet ska vara så liten som det praktiskt är möjligt utan att genomförandet av de allmänna principerna enligt 2 § äventyras. Den föreslagna ledande principen motsvarar kravet att minimera mängden radioaktivt avfall enligt artikel 4.3 i direktivet om avfall.

Den föreslagna principen är av samma typ som optimeringsprincipen (ALARA, As Low As Reasonably Achievable) i 2 § 2 mom. i strålskyddslagen vilken ska betraktas som den ledande principen i fråga om strålskydd. Det är motiverat att en motsvarande principiell bestämmelse intas i lag som ett allmänt rättesnöre för avfallshanteringen. Den föreslagna ordalydelsen ”så liten som det praktiskt är möjligt” motsvarar det uttryck som används i 2 § i strålskyddslagen liksom också det uttryck som används vid definitionen av den ledande principen i kärnsäkerheten (SAHARA, Safety As High As Reasonably Achievable) i 7 a § i kärnenergilagen.

När principen tillämpas i praktiken bör man å ena sidan beakta halten av radioaktivitet hos avfallet och å andra sidan avfallsmassan (volymen). En god tillämpning av principen omfattar också livscykelänkandet: avfallshanteringen och minimering av avfallsmängden ska beaktas redan innan verksamheten inleds och de val som träffas med tanke på verksamheten ska bedömas därefter. Vid behandlingen av tillståndsansökningar enligt strålskyddslagen sker en bedömning av avfallshanteringen i praktiken redan nu, med stöd av en uttrycklig bestämmelse (16 § 2 mom. 3 punkten) i strålskyddslagen.

På basis av det som sagts ovan förutsätter den nya ledande principen inte några ome-

delbara ändringar av rådande praxis. Bestämmelsen är dock en viktig komplettering som med tiden är ägnad att stärka en avancerad säkerhetskultur vid användningen av strålkällor och vid annan verksamhet där radioaktivt avfall uppkommer.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

Avsikten är att det i strålningsförordningen tas in en bestämmelse om att Strålsäkerhetscentralens uppgift är att upprätthålla en helhetsbild av läget inom avfallshanteringen i Finland och att särskilt sörja för den nationella inventering som avses i artikel 12.1 c i direktivet. Förutsättningar för fullgörande av denna skyldighet finns redan i 14 b § i strålskyddslagen som innehåller bestämmelser om verksamhetsutövarens bokförings- och informationsskyldighet.

3 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2013.

4 Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning

Kärnenergilagen har stiftats i grundlagsordning enligt 67 § i riksdagsordningen, vilket innebär att den är i kraft som en undantagslag. I denna proposition föreslås inga ändringar som har samband med de bestämmelser i 15 § eller 63 § vilka vid behandlingen av den ursprungliga lagen upplevts vara problematiska ur författningsrättslig synpunkt. Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan förelägs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag**om ändring av kärnenergilagen**

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i kärnenergilagen (990/1987) 54 § 3 mom., sådant det lyder i lag 269/2011, samt *fogas* till 7 a §, sådan den lyder i lag 342/2008, ett nytt 2 mom., till lagen en ny 27 a § och till 54 §, sådan den lyder i lag 269/2011, ett nytt 4 mom. som följer:

7 a §

Ledande principer

Säkerhetskraven och åtgärderna för säkerställande av säkerheten ska dimensioneras och riktas så att de står i rätt proportion till de risker som är förenade med användningen av kärnenergi.

6 kap.

Kärnavfallshantering

27 a §

Den ledande principen i kärnavfallshanteringen

Mängden kärnavfall som genereras vid användningen av kärnenergi ska hållas så liten som det rimligen är praktiskt möjligt, både i fråga om aktivitet och i fråga om volym, utan att genomförandet av de allmänna principerna enligt 5, 6 och 7 § äventyras.

54 §

Den högsta ledningen och tillsynen på kärnenergiområdet

Arbets- och näringsministeriet ska sörja för att det görs en självvärdering av det nationella ramverket för kärnsäkerhet vart tionde år samt inbjuda till en internationell inbördes granskning av det nationella ramverket för kärnsäkerhet. Strålsäkerhetscentralen ska sörja för självvärderingen av sin egen verksamhet på kärnsäkerhetsområdet.

Arbets- och näringsministeriet ska sörja för att det görs en självvärdering av det nationella ramverket och det nationella programmet för kärnavfallshantering och av genomförandet av programmet samt sörja för inbjudan till en internationell inbördes granskning av det nationella ramverket, av den behöriga tillsynsmyndigheten och av det nationella programmet. Strålsäkerhetscentralen ska sörja för självvärderingen av sin egen verksamhet på kärnavfallshanteringsområdet.

Denna lag träder i kraft den 20.

2.

Lag

om ändring av strålskyddslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till strålskyddslagen (592/1991) en ny 49 a § som följer:

13 kap.

Radioaktivt avfall

49 a §

strålningsverksamhet ska hållas så liten som
det är praktiskt möjligt utan att genomföran-
det av de allmänna principerna enligt 2 §
äventyras.

Den ledande principen i avfallshanteringen

Mängden radioaktivt avfall som genereras
vid användningen av strålning och annan

Denna lag träder i kraft den 20.

Helsingfors den 14 mars 2013

Vid förhinder för statsministern, utrikesminister

ERKKI TUOMIOJA

Arbetsminister *Lauri Ihalainen*

1.**Lag****om ändring av kärnenergilagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kärnenergilagen (990/1987) 54 § 3 mom., sådant det lyder i lag 269/2011, samt
fogas till 7 a §, sådan den lyder i lag 342/2008, ett nytt 2 mom., till lagen en ny 27 a § och
till 54 §, sådan den lyder i lag 269/2011, ett nytt 4 mom. som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

7 a §

Ledande principer

Säkerhetskraven och åtgärderna för säkerställande av säkerheten ska dimensioneras och riktas så att de står i rätt proportion till de risker som är förenade med användningen av kärnenergi.

6 kap.

Kärnavfallshantering

27 a §

Den ledande principen i kärnavfallshanteringen

Mängden kärnavfall som genereras vid användningen av kärnenergi ska hållas så liten som det rimligen är praktiskt möjligt, både i fråga om aktivitet och i fråga om volym, utan att genomförandet av de allmänna principerna enligt 5, 6 och 7 § äventyras.

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

54 §

54 §

*Den högsta ledningen och tillsynen på kärnenergiområdet**Den högsta ledningen och tillsynen på kärnenergiområdet*

Arbets- och näringsministeriet ska sörja för att en självutvärdering av det nationella ramverket för kärntekniska anläggningars säkerhet och de behöriga tillsynsmyndigheterna görs vart tionde år och inbjuda till en internationell inbördes granskning av relevanta delar av det nationella ramverket och myndigheterna.

Arbets- och näringsministeriet ska sörja för att *det görs en självutvärdering av det nationella ramverket för kärnsäkerhet vart tionde år samt inbjuda till en internationell inbördes granskning av det nationella ramverket för kärnsäkerhet. Strålsäkerhetscentralen ska sörja för självutvärderingen av sin egen verksamhet på kärnsäkerhetsområdet.*

Arbets- och näringsministeriet ska sörja för att det görs en självutvärdering av det nationella ramverket och det nationella programmet för kärnavfallshanteringen och av genomförandet av programmet samt sörja för inbjudan till en internationell inbördes granskning av det nationella ramverket, av den behöriga tillsynsmyndigheten och av det nationella programmet. Strålsäkerhetscentralen ska sörja för självutvärderingen av sin egen verksamhet på kärnavfallshanteringsområdet.

Denna lag träder i kraft den 20.

2.

Lag**om ändring av strålskyddslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till strålskyddslagen (592/1991) en ny 49 a § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

Radioaktivt avfall

49 a §

Den ledande principen i avfallshanteringen

Mängden radioaktivt avfall som genereras vid användningen av strålning och annan strålningsverksamhet ska hållas så liten som det är praktiskt möjligt utan att genomförandet av de allmänna principerna enligt 2 § äventyras.

Denna lag träder i kraft den 20.