

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 75 § i strålsäkerhetslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att strålsäkerhetslagen ändras. Ändringarna gäller fortsatt användning av slutna strålkällor efter den tidsfrist som anges i lagen. Med slutna strålkällor avses strålkällor som innehåller ett radioaktivt ämne och vilkas konstruktion eller egenskaper hindrar det radioaktiva ämnet från att sprida sig i omgivningen.

Enligt propositionen kan det i ett säkerhetstillstånd som beviljats en verksamhetsutövare tillåtas användning av en sådan sluten strålkälla vars överensstämmelse med kraven har påvisats för mer än 40 år sedan. Förslaget innebär ett undantag från huvudregeln enligt vilken slutna strålkällor ska tas ur bruk senast 40 år efter det att deras överensstämmelse med kraven har påvisats. En förutsättning för fortsatt användning av en sådan sluten strålkälla är att man försäkrat sig om dess integritet och säkra användning och att det inte finns någon rimlig möjlighet att ta den slutna strålkällan ur bruk eller skaffa en ersättande sluten strålkälla.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt under hösten 2023 och senast den 15 december 2023. Om verksamhetsutövaren inom två månader från ikraftträdandet av lagen har ansökt om säkerhetstillstånd för en sluten strålkälla vars överensstämmelse med kraven har påvisats för minst 40 år sedan, får användningen av den slutna

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	3
2.1 Lagstiftning	3
2.2 Förfaranden när slutna strålkällor tas ur bruk	4
2.3 Problem i samband med urbruktagande av slutna strålkällor med hög aktivitet	4
2.4 Bedömning av nuläget	5
3 Målsättning	5
4 Förslagen och deras konsekvenser	6
4.1 De viktigaste förslagen	6
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	6
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser	6
4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna	6
4.2.3 Samhälleliga konsekvenser	7
5 Alternativa handlingsvägar	7
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	7
6 Remissvar	8
7 Specialmotivering	10
8 Ikraftträdande	11
9 Verkställighet och uppföljning	12
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	12
LAGFÖRSLAG	14
Lag om ändring av 75 § i strålsäkerhetslagen	14
BILAGA	15
PARALLELLTEXT	15
Lag om ändring av 75 § i strålsäkerhetslagen	15

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

Strålsäkerhetslagen (859/2018) trädde i kraft den 15 december 2018. I 75 § 4 mom. i lagen föreskrivs det att slutna strålkällor ska tas ur bruk senast 40 år efter det att deras överensstämmelse med kraven har påvisats. Övergångsperioden är 5 år, vilket innebär att gamla slutna strålkällor vars överensstämmelse med kraven har påvisats för mer än 40 år sedan ska tas ur bruk senast den 15 december 2023. Med slutna strålkällor avses strålkällor som innehåller ett radioaktivt ämne och vilkas konstruktion eller egenskaper hindrar det radioaktiva ämnet från att sprida sig i omgivningen.

Under 2022 och 2023 har den arbetsgrupp som arbets- och näringsministeriet tillsatte för att följa upp det arbete som den nationella samarbetsgruppen för kärnavfallshantering gjorde lyft fram vissa nationella frågor som gäller urbruktage av slutna strålkällor, frågor som ännu inte har lösts. Det har dessutom varit svårt att få tag i ersättande slutna strålkällor sedan 2022 på grund av sanktionerna mot Ryssland. Med anledning av de problem som har lyfts fram har social- och hälsovårdsministeriet bitt Strålsäkerhetscentralen utarbete en promemoria om de åtgärder som situationen kräver. En av de åtgärder som har föreslagits är att göra det möjligt att tillåta fortsatt användning av slutna strålkällor i de situationer där det är säkert och ändamålsenligt.

Propositionen har beretts vid social- och hälsovårdsministeriet i samarbete med Strålsäkerhetscentralen.

En skriftlig remissbehandling ordnades mellan den 28 juni och den 17 augusti 2023. Begäran om utlåtande publicerades i tjänsten utlåtande.fi där alla intresserade hade möjlighet att lämna ett utlåtande om propositionsutkastet. Handlingar som gäller propositionen finns tillgängliga på adressen valtioneuvosto.fi/hankkeet med identifieringskod STM034:00/2023.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Lagstiftning

Strålsäkerhetslagen trädde i kraft den 15 december 2018. I 75 § 4 mom. i lagen föreskrivs det att slutna strålkällor ska tas ur bruk senast 40 år efter det att deras överensstämmelse med kraven har påvisats. Med påvisande av överensstämmelse med kraven avses i praktiken ett certifikat från tillverkaren som visar att den slutna strålkällan uppfyller kraven enligt standarden för slutna strålkällor när det gäller exempelvis täthet.

Med sluten strålkälla avses enligt 4 § 38 punkten en strålkälla med radioaktivt ämne och vars konstruktion eller egenskaper hindrar det radioaktiva ämnet från att sprida sig i omgivningen när strålkällan används i avsedda förhållanden. Slutna strålkällor där aktiviteten är högre kallas sluten strålkälla med hög aktivitet. Med sluten strålkälla med hög aktivitet avses enligt 4 § 8 punkten i lagen en sluten strålkälla där aktiviteten hos det radioaktiva ämnet är högre än det aktivitetsvärde som fastställts med stöd av 75 § 5 mom. Slutna strålkällor används inom industrin i mätinstrument och inom olika funktioner i hälso- och sjukvården och därutöver inom industrin för kontroll och kalibrering av funktionen hos strålningsmätare.

Enligt 83 § 2 mom. i lagen ska verksamhetsutövaren göra sig av med slutna strålkällor som inte längre används genom att returnera dem till tillverkaren eller leverantören eller överlåta dem till en annan verksamhetsutövare som har ett giltigt säkerhetstillstånd för hantering och behandling

av radioaktivt avfall. Övergångsperioden är enligt 202 § 15 mom. 5 år, vilket innebär att gamla slutna strålkällor vars överensstämmelse med kraven har påvisats för mer än 40 år sedan ska tas ur bruk senast den 15 december 2023.

Den längsta användningstid på 40 år som har angetts för slutna strålkällor har i förarbetena till den gällande lagen (RP 28/2018 rd) motiverats med säkerhetsaspekter. Det konstateras i propositionen att tillverkarna ofta rekommenderar en användningstid på 10–15 år, varefter strålkällan bör ersättas med en ny strålkälla. Alla tillverkare ger inte några sådana rekommendationer. Erfarenheten har visat att strålkällorna nära nog undantagslöst klarar en längre användningstid än den rekommenderade under normala förhållanden. Den övre gräns på 40 år som föreslås i propositionen är redan i sig sådan, att det är mycket svårt att motivera en längre användningstid också med beaktande av den risk för skador som sammanhänger med eventuella miljöfaktorer.

2.2 Förfaranden när slutna strålkällor tas ur bruk

Enligt 83 § i strålsäkerhetslagen ska verksamhetsutövaren göra sig av med slutna strålkällor genom att returnera dem till tillverkaren eller leverantören eller överlåta dem till en annan verksamhetsutövare som har ett giltigt säkerhetstillstånd. I praktiken sänder den som tar emot en sådan strålkälla därefter den vidare till finska statens lager för kärnavfall av mindre storlek i väntan på slutförvaring. I vissa fall har användaren eller importören möjlighet att returnera den slutna strålkällan till den utländska tillverkaren. Det är ändå sällan möjligt att returnera slutna strålkällor till tillverkaren, eftersom de strålkällor det är fråga om är gamla och tillverkaren inte nödvändigtvis är verksam längre.

Innehavaren av strålkällan behöver i allmänhet extern hjälp med att ta den ur bruk, eftersom det krävs expertkunskaper och specialutrustning för att lösgöra, packa och transportera strålkällan. Det finns en verksamhetsutövare som visserligen har säkerhetstillstånd för sådan verksamhet i Finland, men inte tillräcklig utrustning och tillräckliga strålningsskydd för hantering av alla slag av slutna strålkällor med hög aktivitet. När det gäller slutna strålkällor med hög aktivitet krävs det dessutom säkerhetstillstånd för transporten, och ett sådant säkerhetstillstånd innehas av fyra verksamhetsutövare i Finland.

2.3 Problem i samband med urbrukttagande av slutna strålkällor med hög aktivitet

Med slutförvaring av radioaktivt avfall sammanhänger fortfarande vissa olösta frågor, i synnerhet när det gäller slutna strålkällor med hög aktivitet.

Ett av problemen är att slutna strålkällor med hög aktivitet just på grund av sin höga aktivitet ofta är inneslutna i skrymmande höljen och därför inte ryms i de förpackningar som används för slutförvaring. Slutna strålkällor med hög aktivitet bör därför hanteras och omförpackas för slutförvaring. Åtgärden kräver specialarrangemang och utrustning för att säkerställa strålsäkerheten. Det finns mycket få kompetenta aktörer att tillgå för ändamålet.

Slutna strålkällor med hög aktivitet deponeras för närvarande i Teollisuuden Voima Oyj:s slutförvar i Olkiluoto. I tillståndsvillkoren för slutförvaret har det dock uppställts en sammanlagd maximiaktivitet på 1 100 TBq hos det avfall som deponeras. Eftersom aktiviteten hos de slutna strålkällor som det rör sig om räknas i GBq och hos de största av dem i TBq, upptar slutförvaringen av en enskild sluten strålkälla en betydande del av den totala kapaciteten för det avfall som kan slutförvaras.

Enligt uppgifter från vissa verksamhetsutövare är det för närvarande inte möjligt att ersätta äldre slutna strålkällor med hög aktivitet med nya slutna strålkällor med motsvarande aktivitet. Till

följd av Rysslands anfallskrig mot Ukraina är tillgången på många av de radionuklider som används i slutna strålkällor begränsad. I nuläget är det till exempel inte möjligt att ersätta slutna strålkällor med hög aktivitet som används för testning av strålningsmätare och dosimetrar med slutna strålkällor av motsvarande storlek.

2.4 Bedömning av nuläget

Urbruktagandet av slutna strålkällor är fortfarande förknippad med olösta nationella frågor. Det finns ingen slutförvaringslösning för alla slutna strålkällor. Slutförvaringens säkerhet på lång sikt ska bedömas enligt typen av nuklid. Hittills har ingen uppskattning gjorts för alla de typer av nuklider som används i slutna strålkällor. Någon slutförvaring kan inte inledas innan säkerheten på lång sikt har bedömts, vilket innebär att sådana slutna strålkällor stannar i ett mellanlager i väntan på en lösning.

Bristen på lösningar för slutförvaringen har identifierats också i IAEA:s kollegiala granskning hösten 2022 av den nationella hanteringen av radioaktivt avfall och använt kärnbränsle i Finland (en ARTEMIS-granskning). Enligt granskningen rekommenderas det att regeringen ska se till att det finns en säker lösning på frågan om slutförvaring av de avfallsströmmar av radioaktivt avfall som det tills vidare saknas en lösning för. I rekommendationen avses med avfallsflöden bland annat slutna strålkällor som i huvudsak innehåller och används av innehavare av säkerhetstillstånd på olika håll i landet.

I synnerhet hanteringen av slutna strålkällor med hög aktivitet kräver sådan specialutrustning och kompetens som det finns mycket liten tillgång till i Finland.

Tillgången på ersättande slutna strålkällor har för närvarande försämrats i fråga om vissa slutna strålkällor, eftersom det på grund av sanktionerna mot Ryssland inte finns tillräckligt med radionuklider för tillverkning av slutna strålkällor.

För närvarande söker man lösningar på problemet i den nationella samarbetsgruppen för kärnavfallshantering (YETI). I samarbetsgruppen finns företrädare för både myndigheter och verksamhetsutövare. Avsikten är att de olika aktörerna gemensamt ska hitta lösningar så att det finns en slutförvaringsplats för kasserade slutna strålkällor i de slutförvar för radioaktivt avfall och kärnavfall som redan finns i landet. Genom arbetet i YETI förbereds samarbetet mellan aktörerna inom kärnenergiområdet och användningen av strålning också så att det vid behov finns tillgång till behövligt kunnande och lämpliga utrymmen för hantering och förpackning av slutna strålkällor. Med beaktande av problemens komplexitet och omfattning kan de frågor som gäller slutförvaringen inte lösas före den 15 december 2023.

Enligt Strålsäkerhetscentralens register över strålkällor finns det cirka 145 slutna strålkällor, som bör tas ur bruk senast den 15.12.2023, varav 15 är slutna strålkällor med hög aktivitet.

3 Målsättning

Syftet med förslaget är att ge verksamhetsutövarna möjlighet att tillfälligt fortsätta att använda slutna strålkällor tills de olösta frågorna har besvarats. Att verksamheten får fortsätta utan avbrott främjar företags- och forskningsverksamheten. Huvudregeln är fortfarande avvecklingen av föråldrade slutna strålkällor, men genom förslaget ersätts den ovillkorliga tidsgränsen med ett flexiblere förfarande.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Av de orsaker som nämnts ovan är avvecklingen av slutna strålkällor vars överensstämmelse med kraven har påvisats för mer än 40 år sedan fortfarande förknippad med frågor som behöver avgöras på nationell nivå.

Bestämmelsen i 75 § 4 mom. i strålsäkerhetslagen ska enligt förslaget ändras så att slutna strålkällor ska tas ur bruk när 40 år har förflutit från det att deras överensstämmelse med kraven påvisades, om det inte i verksamhetsutövarens säkerhetstillstånd uttryckligen tillåts att slutna strålkällor som är äldre än så får användas. I praktiken ska de verksamhetsutövare som när lagen träder i kraft innehar sådana äldre slutna strålkällor söka ändring i säkerhetstillståndet.

I lagen föreslås en övergångsperiod. I övergångsbestämmelserna anges det att om verksamhetsutövaren inom två månader från ikraftträdandet av den föreslagna lagen i enlighet med 75 § 4 mom. har ansökt om säkerhetstillstånd för en sluten strålkälla vars överensstämmelse med kraven har påvisats för minst 40 år sedan, får användningen av den slutna strålkällan fortsätta tills Strålsäkerhetscentralen har avgjort ansökan. När ett beslut som gäller fortsatt användning av en sluten strålkälla fattas ska det som i 75 § 4 mom. bestäms om tillståndets giltighetstid och särskilda förutsättningar beaktas.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

De verksamhetsutövare som kan fortsätta att använda äldre slutna strålkällor drar ekonomisk nytta av lagändringen. Att ta slutna strålkällor ur bruk medför kostnader som verksamhetsutövarna inte behöver betala så länge som användningen får fortsätta. För verksamhetsutövare som ansöker om fortsatt användning av en sluten strålkälla uppstår vissa kostnader för ansökningsavgifterna. Strålsäkerhetscentralen behandlar ansökningarna i enlighet med Social- och hälsovårdsministeriets förordning om avgifter som ska uppbäras för Strålsäkerhetscentralens prestationer. De verksamhetsutövare som inte ansöker om eller som inte efter ansökan beviljas tilläggstid ska betala kostnaderna för att ta strålkällan ur bruk på samma sätt som med stöd av den gällande lagen.

Att låta bli att stifta den föreslagna lagen skulle orsaka verksamhetsutövarna ekonomiska kostnader på kort sikt, eftersom verksamhetsutövarna då blev ansvariga för kostnaderna för oskadliggörandet av det radioaktiva avfall de producerar. Det är dessutom sannolikt att en del verksamheter skulle försvåras eller upphöra, eftersom det inte finns ersättande slutna strålkällor att tillgå.

4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna

Att möjliggöra tilläggstid enligt förslaget medför i någon mån merarbete vid Strålsäkerhetscentralen. Myndigheten ska behandla ansökningar om ändring av säkerhetstillstånd och fatta beslut om beviljande av tilläggstid. Om lagen inte ändras, blir myndigheten i stället tvungen att använda resurser för tillsynen över urbruktagandet av gamla slutna strålkällor, eftersom övergångstiden enligt lagen löper ut den 15 december 2023 och det har framgått att alla verksamhetsutövare sannolikt inte kommer att kunna ta de slutna strålkällorna ur bruk innan dess.

4.2.3 Samhälleliga konsekvenser

En fortsatt användning av strålkällor som är över 40 år gamla kan vara förenad med säkerhetsrisker, eftersom anordningar som åldras kan gå sönder. Riskerna kan dock hanteras genom ett tillståndsförfarande där förutsättningarna för fortsatt användning av en sluten strålkälla bedöms från fall till fall.

Enligt lagförslaget kan användning av slutna strålkällor tillåtas enligt säkerhetstillståndet endast om strålkällans integritet och en säker användning fortfarande kan säkerställas med beaktande av strålkällans ålder och användningsförhållanden. Vad som är en säker livslängd för en sluten strålkälla påverkas i betydande grad bland annat av under vilka förhållanden den har använts. Sådana omständigheter bedöms vid prövningen av om tillstånd ska beviljas. Tillstånd kan beviljas för högst fem år i sänder, varefter verksamhetsutövaren vid behov ska ansöka om tillstånd på nytt. Om tillstånd inte beviljas, ska verksamhetsutövaren ta den slutna strålkällan ur bruk.

Verksamhetsutövaren ansvarar för strålkällans säkerhet under hela dess användningstid, och dessutom bedömer den myndighet som beviljar tillståndet om villkoren för användning av slutna strålkällor uppfylls när tillstånd beviljas. Med stöd av 48 § i strålskyddslagen kan tillståndet också förenas med villkor som behövs för tryggheten av säkerheten.

Med stöd av vad som anförts ovan kan det anses att även om äldre produkter alltid är förenade med vissa risker, kan dessa risker hanteras genom tillståndsförfaranden och tillsyn. En fortsatt användning av slutna strålkällor på det sätt som föreslås i propositionen anses inte medföra några betydande risker för människors hälsa.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Genom propositionen görs det möjligt att fortsätta användningen av en sluten strålkälla vars överensstämmelse med kraven har påvisats för mer än 40 år sedan. Användningen av en sluten strålkälla kan fortsätta, om användningen uttryckligen är tillåten i verksamhetsutövarens säkerhetstillstånd. Användning kan tillåtas i tillståndet endast om de i lagen angivna förutsättningarna för fortsatt användning av den slutna strålkällan uppfylls. Ett alternativ till att tillåta användning av en gammal sluten strålkälla i säkerhetstillståndet kan vara att övergångsperioden enligt 202 § 15 mom. i strålsäkerhetslagen förlängs med t.ex. fem år. Då skulle verksamhetsutövarna inte separat ansöka om förlängd tid för avveckling av slutna strålkällor, utan övergångsperioden skulle förlängas automatiskt i fråga om alla slutna strålkällor.

Administrativt sett vore det enklare att förlänga övergångsperioden än att tillåta slutna strålkällor enligt säkerhetstillståndet. Å andra sidan bör det beaktas att det alltid finns en risk för att det ska uppstå fel hos äldre anordningar. I vilket skick en sluten strålkälla befinner sig påverkas förutom av ålder också av användningsförhållandena. Exempelvis sådana slutna strålkällor som används och förvaras under laboratorieförhållanden befinner sig i allmänhet i gott skick, medan skicket hos sådana slutna strålkällor som exponerats för kemikalier, damm eller mekanisk belastning i industriprocesser snabbt kan försämrats. Risker för fel hos strålkällorna kan dock minskas till exempel genom att öka verksamhetsutövarnas kvalitetskontroll och myndighetstillsynen. Med detta i beaktande kan det anses vara ett mer motiverat alternativ att myndigheten bedömer förutsättningarna för fortsatt användning av slutna strålkällor och vid behov ställer villkor för den fortsatta användningen när ett sådant tillstånd beviljas.

Ett ytterligare alternativ kan anses vara att inte lämna den föreslagna propositionen, varvid alla slutna strålkällor som varit i bruk i över 40 år ska tas ur bruk före den 15 december 2023. Tillverkare av slutna strålkällor fastställer ofta en rekommenderad användningstid på 10–15 år, varefter strålkällan bör ersättas med en ny eller alternativt undersökas med avseende på huruvida den är användbar under de aktuella användningsförhållandena. Vissa tillverkare ger inte några sådana rekommendationer. Vid normal användning klarar de slutna strålkällorna en betydligt längre användningstid än den rekommenderade. När strålskyddslagen stiftades (RP 28/2018 rd) motiverades gränsen på 40 år med att en längre användningstid är mycket svår att motivera också med beaktande av risken för skador som sammanhänger med eventuella miljöfaktorer.

Å andra sidan är det skäl att beakta att den i lagen fastställda gränsen på 40 år har föreskrivits att gälla alla slutna strålkällor utan möjlighet till prövning från fall till fall. Verksamhetsutövarna ansvarar för de slutna strålkällor som används. Användningen av slutna strålkällor i enlighet med tillståndsvillkoren ska vara säker och slutna strålkällor med hög aktivitet ska vara skyddade bland annat genom grundligare säkerhetsarrangemang än för vanliga slutna strålkällor. De slutna strålkällornas integritet och täthet ska följas upp genom årliga strykprov och Strålsäkerhetscentralen ska övervaka att kraven uppfylls. Fortsatt användning av de slutna strålkällorna ska tillåtas endast om det med beaktande av deras ålder och användningsförhållanden fortfarande kan säkerställas att de är integrerade och säkra. Med tanke på detta kan man anse att användningen av över 40 år gamla strålkällor åtminstone inte på kort sikt medför någon särskild säkerhetsrisk.

Eftersom urbruktagandet av slutna strålkällor fortfarande är förknippat med problem som inte har löst på nationell nivå, skulle lagen i oförändrad form leda till en situation där verksamhetsutövarna deponerar sina slutna strålkällor i Olkiluoto lager för avfall av mindre storlek tills de frågor som gäller slutförvaringen har lösts. Även om sådan temporär lagring uppfyller lagens definition av urbruktagande kan den inte anses ändamålsenlig med tanke på säkerhetsaspekterna. Mellanlagring är ett extra mellanskede före slutförvaringen och ökar riskerna i samband med verksamheten och strålningsexponeringen. På grund av sanktionerna mot Ryssland får en del verksamhetsutövare inte nödvändigtvis tag i slutna strålkällor någonstans, och därför kan vissa verksamheter till och med upphöra i Finland.

6 Remissvar

Det inkom totalt 13 utlåtanden om propositionsutkastet från olika instanser. Yttranden lämnades av Helsingfors universitet/avdelningen för fysik, Åbo universitet/nationella PET-centret, miljöministeriet, Ålands landskapsregering, justitieministeriet, försvarsministeriet, Mirion Technologies (Selmic) Oy, strålsäkerhetsdelegationen, Fortum Power and Heat Oy/Lovisa kraftverk, arbets- och näringsministeriet, Teknologiska forskningscentralen VTT Ab, Jyväskylä universitet/institutionen för fysik och Strålsäkerhetscentralen.

Remissinstanserna understödde allmänt taget utkastet till proposition och största delen hade inget att anmärka på utkastet till proposition. Motiveringarna var i regel samstämmiga med motiveringarna i utkastet till regeringsproposition.

Enligt justitieministeriet bör de särskilda förutsättningarna för undantag från huvudregeln för säkerhetstillståndets giltighetstid tydligare framgå direkt av texten i bestämmelsen. Utlåtandet innehåller också ett förslag till omformulering av bestämmelsen: ”Slutna strålkällor ska tas ur bruk på det sätt som avses i 83 § 2 mom. senast när det har gått 40 år sedan deras överensstämmelse med kraven påvisades. Strålsäkerhetscentralen kan dock före utgången av denna tidsfrist, på ansökan av verksamhetsutövaren, i ett säkerhetstillstånd besluta att under särskilda förutsätt-

ningar tillåta fortsatt användning av en slutna strålkälla för högst fem år i sänder. Sådana särskilda förutsättningar är att den slutna strålkällans integritet och säkra användning har säkerställts och att det inte finns någon rimlig möjlighet att ta den slutna strålkällan ur bruk eller skaffa en ersättande slutna strålkälla. Vid bedömningen ska hänsyn i synnerhet tas till den slutna strålkällans ålder och de förhållanden där den används.” Propositionen har omarbetats utifrån justitieministeriets förslag.

Justitieministeriet påpekar dessutom att den föreslagna ändringen bör träda i kraft senast den 15 december 2023 för att ikraftträdandebestämmelserna inte ska ha retroaktiv verkan eller strida mot den gällande lagen. Enligt justitieministeriet bör också ikraftträdandebestämmelsen preciseras. Justitieministeriet konstaterar att ikraftträdandebestämmelsen i propositionen gör det möjligt att med Strålsäkerhetscentralens tillstånd använda slutna strålkällor för vilka användningstiden på 40 år redan har uppnåtts, och att den maximala giltighetstiden för ett sådant tillstånd inte har begränsats särskilt. I yttrandet begrundas också frågan huruvida Strålsäkerhetscentralen kan tänkas bevilja ett sådant tillstånd för längre tid än vad som avses i 75 § 4 mom., dvs. högst fem år. I ikraftträdandebestämmelsen hänvisas det inte till de förutsättningar som anges i 75 § 4 mom., utan det konstateras bara att användningen får fortsätta trots det som anges i 75 § 4 mom. Enligt justitieministeriet lämnar detta rum för tolkningar av om Strålsäkerhetscentralen i sådana fall som avses i ikraftträdandebestämmelsen på något sätt kan bevilja tillstånd till fortsatt användning på lösare grunder. Ikraftträdandebestämmelsen har preciserats utifrån yttrandet.

Försvarsministeriet anser i sitt yttrande att tidsfristen på fem år för ett tillstånd för fortsatt användning är för lång. Eftersom det i motiveringen till propositionen konstateras att tillverkarna av slutna källor ofta rekommenderar en användningstid på 10–15 år för slutna strålkällor, överskrider denna gräns redan i betydande grad i och med den gräns på 40 år som fastställs i den gällande strålskyddslagen. En ytterligare förlängning av tillstånden med t.ex. fem år i sänder skulle därmed höja risknivån för användningen av strålkällorna avsevärt enligt försvarsministeriets uppfattning. Försvarsministeriet anser att det i regeringspropositionen inte tillräckligt noggrant anges hur riskerna för användning av slutna strålkällor som överskrider den maximala användningstiden på 40 år ska bedömas. Försvarsministeriet föreslår att fortsatt tillstånd ska kunna beviljas för högst ett år i sänder och förutsatt att den tillsynsmyndighet som beviljat tillståndet och övervakar användningen har gjort en grundlig riskbedömning av den fortsatta användningen av den slutna strålkällan och godkänner den kvarstående risk som den fortsatta användningen medför.

I motiveringen till regeringspropositionen har det lyfts fram att slutna strålkällor är olika och användningsförhållandena varierar, och den inverkan dessa har på risker och användningstid kan också variera. Den fortsatta användningstid på fem år som föreslås i den föreslagna paragrafen är den maximitid som kan beviljas för användningen av en slutna strålkälla. En förlängning av användningstiden beviljas alltså inte automatiskt för fem år, utan tillståndsmyndigheten ska alltid från fall till fall bedöma hur lång fortsatt användningstid som kan beviljas. På grund av de nämnda omständigheterna har maximitiden inte ändrats i regeringens proposition. Detaljmotiveringen till propositionen har dock kompletterats. Det konstateras också särskilt i motiveringen att en förlängning av användningstiden alltid ska övervägas från fall till fall. Något omnämnande av riskbedömning har inte tagits in i paragrafen, eftersom bedömningen av förutsättningarna för fortsatt användning av slutna strålkällor inbegriper att myndigheten gör en sådan bedömning. En fortsatt användning av slutna strålkällor kan tillåtas endast om både de allmänna villkoren för säkerhetstillstånd (48 §) och de nu föreslagna villkoren för beviljande av förlängd användningstid (75 §) uppfylls.

Arbets- och näringsministeriet och Fortum Power and Heat Oy fäste i sina yttranden uppmärksamhet vid tidsfristen på en månad för ansökan om säkerhetstillstånd. Remissinstanserna ansåg att tidsfristen var onödigt kort och föreslog en förlängning. Med tanke på säkerheten är det viktigt att tillståndsansökningarna görs så snart som möjligt efter att lagen har trätt i kraft. Verksamhetsutövarna är skyldiga att se till att de antingen ansöker om förlängd användningstid för en sluten källa eller tar den ur bruk. Utifrån yttrandet har tidsfristen dock förlängts till två månader. Strålsäkerhetscentralen har berett lagen i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet och sörjer i egenskap av tillståndsmyndighet också för informationen till verksamhetsutövarna.

Arbets- och näringsministeriet föreslår också att det i propositionen förtydligas huruvida verksamhetsutövaren ska ansöka om ett nytt säkerhetstillstånd för en sluten strålkälla eller om ändring av ett gällande säkerhetstillstånd. Arbets- och näringsministeriet betonar att det bör vara möjligt att använda slutna strålkällor också under den tid då ansökan om ett nytt säkerhetstillstånd eller en ändring av ett giltigt säkerhetstillstånd behandlas, om det inte finns något uppenbart hinder för användningen. Utifrån remissvaret har det i motiveringen till paragrafen förtydligats att ansökan om förlängd tid i praktiken innebär en ändring av det gällande säkerhetstillståndet.

Fortum Power and Heat Oy anser i sitt yttrande att en ändring av säkerhetstillståndet enligt propositionen kan understödjas, om det finns vägande skäl till ändringen. Det betonas dock att säkerhetstillståndet inte får ändras av något annat än vägande skäl, eftersom en sådan ändring försätter verksamhetsutövarna i en ojämlig ställning. Fortum Power and Heat Oy föreslår också att 83 § 2 mom. i strålskyddslagen korrigeras så att det framgår att verksamhetsutövaren ska avlägsna sådana obehövliga strålkällor som innehåller radioaktiva ämnen och som kräver säkerhetstillstånd genom att returnera dem till tillverkaren eller leverantören eller genom att överlämna dem åt en annan verksamhetsutövare som har behörigt säkerhetstillstånd för mottagning och hantering av radioaktivt avfall. Det föreslås dessutom att det vore ändamålsenligt att till den motivering till 83 § i strålsäkerhetslagen som finns i tjänsten Sammio foga en precisering om att också drifttillstånd enligt kärnenergilagen kan betraktas som ett sådant giltigt säkerhetstillstånd som avses i 83 § 2 mom. Enligt Fortum har sådana aktörer goda förutsättningar också för behandling av avfall som uppkommit inom verksamhet som omfattas av strålskyddslagens tillämpningsområde och genom en sådan precisering som föreslås kunde motstridigheter vid tillämpningen av överlappande bestämmelser i de två lagarna undvikas. Regeringspropositionen gäller endast förlängning av tillståndet för användning av slutna strålkällor, och därför har de föreslagna preciseringarna inte tagits in i propositionen.

7 Specialmotivering

75 §. Slutna strålkällor. Det föreslås att 4 mom. i paragrafen ändras. Slutna strålkällor ska enligt det gällande 4 mom. tas ur bruk på det sätt som avses i 83 § 2 mom. senast när det har gått 40 år sedan deras överensstämmelse med kraven påvisades. Som ett undantag till bestämmelsen föreslås det att slutna strålkällor inte behöver tas ur bruk, om användningen av dem tillåts särskilt i säkerhetstillståndet. Enligt förslaget ska Strålsäkerhetscentralen redan innan tidsfristen gått ut på verksamhetsutövarens ansökan kunna besluta att i verksamhetstillståndet tillåta fortsatt användning av en sluten strålkälla för högst fem år i sänder. Förutsättningarna ska vara att det är möjligt att försäkra sig om den slutna strålkällans integritet och säkra användning och att det inte finns någon rimlig möjlighet att ta den slutna strålkällan ur bruk eller skaffa en ersättande sluten strålkälla. Vid bedömningen ska det tas hänsyn till i synnerhet den slutna strålkällans ålder och de förhållanden där den används.

Fortsatt användning av slutna strålkällor som är äldre än 40 år förutsätter därmed att verksamhetsutövaren i enlighet med 52 § 2 mom. i strålsäkerhetslagen ansöker om ändring av säkerhetstillståndet. Det är inte fråga om ett nytt säkerhetstillstånd, utan verksamhetsutövaren ska söka ändring i sitt gällande säkerhetstillstånd.

Åldrande kan ha konsekvenser för den slutna strålkällans integritet och säkerhet, och därför kräver en fortsatt användning av den slutna strålkällan en separat ändringsansökan och en bedömning av den. Bestämmelserna om tillståndssystem i 7 kap. i strålsäkerhetslagen innefattar ansökan om en sådan ändring av säkerhetstillstånd direkt med stöd av ordalydelsen i den föreslagna lagen, och det föreskrivs inte särskilt om dem. Bland annat de villkor som gäller beviljande av, giltigheten hos och återkallande av säkerhetstillstånd ska tillämpas också på ett säkerhetstillstånd som gäller fortsatt användning av en sluten strålkälla.

Utöver de allmänna förutsättningarna för beviljande av säkerhetstillstånd (48 §) föreskrivs det om ytterligare villkor för användning av en sådan sluten strålkälla som är äldre än 40 år. De tekniska användningstider som tillverkarna uppskattar för slutna strålkällor understiger ofta 40 år, och användningen av en så gammal strålkälla kan innebära betydande risker. Därför bör huvudregeln anses vara att så gamla slutna strålkällor ska tas ur bruk, och därför bör bedömningen av förutsättningarna för uppfyllande av tillståndet vara strikt.

Som förstahandsvillkor föreslås det att det med beaktande av den slutna strålkällans ålder och användningsförhållanden fortfarande ska vara möjligt att försäkra sig om dess integritet och en säker användning av den. I fråga om användningsförhållandena ska hänsyn tas till de nuvarande, framtida och tidigare användningsförhållandena för den slutna strålkällan. Även om en sluten strålkälla används vid tidpunkten för ansökan och därefter under mindre påfrestande förhållanden, ska det vid bedömningen av om användning bör tillåtas beaktas under vilka förhållanden den slutna strålkällan har använts tidigare.

Ett ytterligare villkor för att en sluten strålkälla som är äldre än 40 år ska få användas enligt säkerhetstillståndet är att det inte rimligtvis är möjligt att ta den slutna strålkällan ur bruk eller skaffa en ersättande sluten strålkälla. Eftersom användningen av mycket gamla slutna strålkällor är förknippad med risker, bör urbruktage och ersättande av dem med nyare slutna strålkällor eller ersättande av dem på något annat sätt anses vara det primära och rekommenderade tillvägagångssättet. Därför ska tillstånd att använda en så gammal sluten strålkälla beviljas endast i sådana situationer där avvecklingen är mycket svår och dyr eller där verksamhetsutövaren i praktiken blir tvungen att upphöra med den verksamhet som användningen möjliggjort, eftersom det inte finns någon rimlig möjlighet att skaffa en ersättande sluten strålkälla. I praktiken kan tillstånd för användning av äldre slutna strålkällor inte beviljas, om beslutet om urbruktagande har avgjorts på nationell nivå och motsvarande slutna strålkällor finns på marknaden.

Den fortsatta användningen av en sluten strålkälla kan förlängas med högst fem år i sänder. De fem år som nämns i paragrafen är den maximitid som på ansökan kan beviljas för användning av slutna strålkällor. En förlängning av användningstiden beviljas alltså inte automatiskt för fem år, utan tillståndsmyndigheten ska alltid från fall till fall bedöma för hur lång tid fortsatt användning kan tillåtas.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen ska träda i kraft så snart som möjligt hösten 2023, dock senast den 15 december 2023. I enlighet med övergångsbestämmelsen anges det att om verksamhetsutövaren inom två månader från ikraftträdandet av denna lag i enlighet med 75 § 4 mom. har ansökt om säkerhetstillstånd för en sluten strålkälla vars överensstämmelse med kraven har påvisats för

minst 40 år sedan, får användningen av den slutna strålkällan fortsätta tills Strålsäkerhetscentralen har avgjort ansökan. Vid det beslutsfattande som gäller fortsatt användning av en sluten strålkälla ska hänsyn tas till det som föreskrivs i 75 § 4 mom. om tillståndets giltighetstid och särskilda förutsättningar.

Lagen föreslås träda i kraft i brådskande ordning, eftersom övergångsperioden för den gällande strålskyddslagen löper ut redan den 15 december 2023. Om lagen inte ändras, ska alla slutna strålkällor vars överensstämmelse med kraven har påvisats för mer än 40 år sedan tas ur bruk inom utsatt tid. Det bör reserveras tid för urbruktagandet, så verksamhetsutövarna ska vidta åtgärder för genomförandet redan innan övergångsperioden löper ut. Vissa verksamhetsutövare kan tvingas upphöra med sin verksamhet, om det inte finns tillgång till ersättande slutna strålkällor. Det är därför viktigt att lagen träder i kraft så snart som möjligt.

9 Verkställighet och uppföljning

Det tillståndsförfarande i samband med urbruktagandet av en sluten strålkälla som föreskrivs i strålskyddslagen ska verkställas av Strålsäkerhetscentralen. Strålsäkerhetscentralen behandlar tillståndsansökningarna och övervakar att verksamhetsutövarna iakttar de tidsfrister som föreskrivs i lagen. Samtidigt bedömer Strålsäkerhetscentralen hur förutsättningarna för beviljande av förlängd användningstid uppfylls i fråga om urbruktagande av slutna strålkällor och anskaffning av ersättande slutna strålkällor.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Propositionen innehåller ett förslag om tillståndsplikt för fortsatt användning av slutna strålkällor efter det att 40 år har förflutit från det att den slutna strålkällans överensstämmelse med kraven påvisats. Regleringen har samband med grundlagens bestämmelser om egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. och näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. Dessutom hänför sig regleringen till det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att främja befolkningens hälsa och det allmännas skyldighet enligt 20 § i grundlagen att verka för att var och en tillförsäkras en sund miljö. Propositionen innehåller dock inga nya begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt 75 § 4 mom. i den gällande strålsäkerhetslagen föreskrivs det att slutna strålkällor ska tas ur bruk senast 40 år efter det att deras överensstämmelse med kraven har påvisats. I lagen finns för närvarande inga bestämmelser om möjligheten att avvika från denna övre gräns för användningstiden. I den lagändring som nu föreslås ska användning av slutna strålkällor tillåtas även efter 40 år, om användningen är tillåts särskilt i säkerhetstillståndet.

Riksdagens grundlagsutskott har konstaterat att näringsfrihet är huvudregeln. I undantagsfall kan det dock föreskrivas att en näring är tillståndspliktig. Bestämmelserna ska uppfylla de allmänna kraven på lagar som inskränker någon grundläggande fri- eller rättighet (se till exempel GrUU 15/2016 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har av hävd ansett att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna måste uppfylla kravet på proportionalitet. Det betyder att inskränkningarna måste vara nödvändiga för att ett godtagbart syfte ska nås. Vissa inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna är tillåtna bara om målet inte kan nås genom mindre ingrepp i rättigheterna. Inskränkningen får inte vara mera långtgående än vad som är motiverat med hänsyn till hur tungt vägande det bakomliggande intresset är i relation till det rättsobjekt som ska inskränkas (se till exempel GrUU 15/2016 rd, s. 3).

Det gällande 75 § 4 mom. i strålskyddslagen kan anses begränsa det egendomsskydd som tryggas i 15 § i grundlagen och den näringsfrihet som tryggas i 18 § i grundlagen. Lagen har stiftats

med grundlagsutskottets medverkan, vilket innebär att det kan anses finnas godtagbara och proportionella grunder för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Den lagändring som nu föreslås begränsar inte de grundläggande fri- och rättigheterna mer än i den gällande lagstiftningen, utan gör det möjligt för verksamhetsutövaren att fortsätta sin verksamhet i den mån det är möjligt med tanke på människors hälsa och skyddet av miljön. I enlighet med grundlagsutskottets avgörandepraxis är i synnerhet skyddet för människors hälsa en grund som berättigar till att även långtgående begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna utfärdas.

Å andra sidan kan det åtminstone i teorin uppstå risker lokalt för befolkningens hälsa på grund av att användningen av gamla slutna strålkällor enligt förslaget i propositionen under vissa förutsättningar får fortsätta. Enligt propositionen ska det dock finnas strikta kriterier för att tillåta fortsatt användning, och huvudregeln ska också i fortsättningen vara att slutna strålkällor som är äldre än 40 år ska tas ur bruk. Propositionen anses därmed inte stå i strid med att det allmänna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska främja befolkningens hälsa och inte heller med det att det allmänna enligt 20 § 2 mom. i grundlagen ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

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

Lag

om ändring av 75 § i strålsäkerhetslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strålsäkerhetslagen (859/2018) 75 § 4 mom. som följer:

75 §

Slutna strålkällor

Slutna strålkällor ska tas ur bruk på det sätt som avses i 83 § 2 mom. senast när det har gått 40 år sedan deras överensstämmelse med kraven påvisades. Strålsäkerhetscentralen kan dock före utgången av denna tidsfrist, på ansökan av verksamhetsutövaren, i ett säkerhetstillstånd besluta att tillåta fortsatt användning av en slutna strålkälla för högst fem år i sänder. Detta förutsätter att den slutna strålkällans integritet och säkra användning har säkerställts samt att det inte finns någon rimlig möjlighet att ta den slutna strålkällan ur bruk eller skaffa en ersättande slutna strålkälla. Vid bedömningen ska hänsyn i synnerhet tas till den slutna strålkällans ålder och de förhållanden där den används.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Om verksamhetsutövaren inom två månader från ikraftträdandet av denna lag i enlighet med 75 § 4 mom. har ansökt om säkerhetstillstånd för en slutna strålkälla vars överensstämmelse med kraven har påvisats för minst 40 år sedan, får användningen av den slutna strålkällan fortsätta tills Strålsäkerhetscentralen har avgjort ansökan. Vid det beslutsfattande som gäller fortsatt användning av en slutna strålkälla ska hänsyn tas till det som i 75 § 4 mom. föreskrivs om tillståndets giltighetstid och särskilda förutsättningar.

Helsingfors den 12 oktober 2023

Statsminister

Petteri Orpo

Minister för social trygghet Sanni Grahn-Laasonen

Lag

om ändring av 75 § i strålsäkerhetslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strålsäkerhetslagen (859/2018) 75 § 4 mom. som följer:

Gällande lydelse

75 §

Slutna strålkällor

Slutna strålkällor ska tas ur bruk på det sätt som avses i 83 § 2 mom. senast när det har gått 40 år sedan deras överensstämmelse med kraven påvisades.

Föreslagen lydelse

75 §

Slutna strålkällor

Slutna strålkällor ska tas ur bruk på det sätt som avses i 83 § 2 mom. senast när det har gått 40 år sedan deras överensstämmelse med kraven påvisades. *Strålsäkerhetscentralen kan dock före utgången av denna tidsfrist, på ansökan av verksamhetsutövaren, i ett säkerhetstillstånd besluta att tillåta fortsatt användning av en sluten strålkälla för högst fem år i sänder. Detta förutsätter att den slutna strålkällans integritet och säkra användning har säkerställts samt att det inte finns någon rimlig möjlighet att ta den slutna strålkällan ur bruk eller skaffa en ersättande sluten strålkälla. Vid bedömningen ska hänsyn i synnerhet tas till den slutna strålkällans ålder och de förhållanden där den används.*

Denna lag träder i kraft den 20 .

Om verksamhetsutövaren inom två månader från ikraftträdandet av denna lag i enlighet med 75 § 4 mom. har ansökt om säkerhetstillstånd för en sluten strålkälla vars överensstämmelse med kraven har påvisats för minst 40 år sedan, får användningen av den slutna strålkällan fortsätta tills Strålsäkerhetscentralen har avgjort ansökan. Vid det beslutsfattande som gäller fortsatt användning av en sluten strålkälla ska hänsyn tas till det som i 75 § 4 mom. föreskrivs om tillståndets giltighetstid och särskilda förutsättningar.