

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle ydinenergialaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle ydinenergialaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 24/2026 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Anja Liukko, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Sami Rinne, ympäristöministeriö
- palvelupäällikkö Jenni Juslén, Suomen ympäristökeskus
- johtaja Jussi Heinonen, Säteilyturvakeskus
- juristi Outi Slant, Säteilyturvakeskus
- yleiskaavapäällikkö Pasi Rajala, Helsingin kaupunki
- asiantuntija Annina Alasaari, Energiateollisuus ry
- johtaja Lauri Muranen, Steady Energy Oy
- lisensointijohtaja Juho Vierimaa, Steady Energy Oy
- professori Juhani Hyvärinen, Lappeenrannan-Lahden teknillinen yliopisto LUT
- ilmastoasiantuntija Nelli Immonen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen Kuntaliitto
- Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy
- Elinkeinoelämän keskusliitto ry
- Fingrid Oyj
- Helen Sähköverkko Oy
- Teollisuuden Voima Oyj

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Ilmatieteen laitos

Valiokunnan lausunto YmVL 16/2026 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta

Ydinenergiain kokonaisuudistuksen ensisijaisena tavoitteena on pitää ydinenergian käyttö yhteiskunnan kokonaisedun mukaisena, huolehtia toiminnan turvallisuudesta ja Suomessa syntyvästä ydinjätteestä asianmukaisesti sekä varmistaa, että ydinenergian käyttö ei edistä ydinaseiden leviämistä, ja muutoinkin varmistaa Suomea sitovien ydinalan kansainvälisten sopimusvelvoitteiden noudattaminen ja EU-sääntelyn täytäntöönpano. Hallitusohjelman mukaisesti tarkoituksena on myös edistää uusien ydinenergiaratkaisujen (esimerkiksi pienten modulaaristen reaktoreiden, niin sanottujen SMR-laitosten) käyttöönottoa ja ydinvoimalaitosten sijoittumista lähelle kulutuskohteita. Esityksen tavoitteena on parantaa ydinlaitoshankkeiden toteuttamisen edellytyksiä.

Ydinenergian käyttö ei aiheuta merkittäviä hiilidioksidipäästöjä ja se hillitsee siten ilmastonmuutosta. Valiokunta pitää ydinenergiain kokonaisuudistusta perusteltuna ja kannatettavana. Uudistus ottaa huomioon energia- ja ilmastopoliittiset tavoitteet sekä tarpeen ajanmukaistaa ydinenergian käyttöä koskevaa sääntelyä ja sujuvoittaa sitä koskevia lupamenettelyjä. Ydinenergiaa tarvitaan tuottamaan ennakoitavaa ja päästötöntä sähköä ja lämpöä, jotta myös tuotannoltaan vaihtelevaa uusiutuvaa energiaa voidaan lisätä. Kannatettavaa on myös sääntelyn tason yhdenmukaistaminen yleisen eurooppalaisen tason kanssa, joka lisää valinnanvapautta toteutusratkaisuisissa. Ydinenergian tuotannon ja ydinjätehuollon tulevaisuuden näkymien kannalta on olennaista, että toiminta säilyy yhteiskunnan kokonaisedun mukaisena sekä kansallisesti ja paikallisesti hyväksyttävänä. Ympäristövaliokunta on tarkastellut esitystä erityisesti ympäristövaikutusten, alueidenkäytön ratkaisujen, paikallisen hyväksyttävyyden, sekä osallistumis- ja muutoksenhakuoikeuksien turvaamisen näkökulmasta. Valiokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota erityisesti seuraaviin näkökohtiin.

Lupajärjestelmä ympäristövaikutusten kannalta

Ydinvoimalaitoksen suunnitteluun, rakentamiseen ja käyttöönottoon liittyviä hyväksymis- ja lupamenettelyjä kehitetään esityksen mukaan siten, että hankkeiden riskienhallintaa ja hankekehityksen edellytyksiä parannetaan sekä vähennetään samojen asioiden päällekkäistä käsittelyä. Valiokunta pitää sujuvoittamista kannatettavana ja toteaa, että ydinenergiain mukaisten lupien lisäksi laitokset edellyttävät useita muita lupia, joita koskevaan sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia. Ydinvoimalaitoksen toiminta edellyttää ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaista ympäristölupaa ja tarvittaessa vesilain (587/2011) mukaista lupaa. Toimivaltainen lupaviranomainen on Lupa- ja valvontavirasto. Ydinvoimalaitosten ympäristö- ja vesilupakäsittelyssä sovelletaan eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa annetun lain (823/2025) 7 §:n mukaista etusijamenettelyä.

Valiokunta korostaa, että ehdotettu laki koskee mittakaavaltaan kaikenkokoista ydinenergian tuotantoa. Esityksen tavoitteena olevan turvallisuuden korkean tason säilyttäminen on keskeistä merkittävien haitallisten ympäristövaikutusten estämiseksi. Ydinlaitosten merkittävin, mutta erittäin epätodennäköinen ympäristövaikutus olisi vakava reaktorionnettomuus. Ydinlaitosten teknologiat ovat kehittyneet ja SMR-laitosten kehittäminen myös kaukolämmön ja teollisuuden

Valiokunnan lausunto YmVL 16/2026 vp

energian tuotannon tarpeisiin on edennyt. Perinteisten suurten ydinlaitosten ja SMR-laitosten riskit ja ympäristövaikutukset poikkeavat toisistaan suuresti. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että kansalaiskeskustelussa pienydinvoima- tai SMR-laitoskäsitettä käytetään hyvin monenlaisista ja monenkokoisista laitoksista, vaikka niiden teoreettisetkin vaikutukset ovat erilaisia. Lähtökohtaisesti SMR-laitoksen teho voi vaihdella 50 ja 900 megawatin välillä, kun esimerkiksi Olkiluoto 3, joka on Suomen ja Pohjoismaiden suurin ydinvoimalaitosyksikkö, on nettosähkötehoaltaan noin 1 600 megawattia. Reaktorin sisältämän radioaktiivisuuden määrä on suunnilleen verrannollinen reaktorin lämpötehoon. Siksi suojavyöhykkeet ja varautumisalueet määritetäänkin perustellusti laitoskohtaisesti, vaikka erikokoisten laitosten ohjaus perustuu samaan sääntelyyn. Valiokunta pitää tärkeänä, että talousvaliokunta pyrkii avaamaan ja täsmentämään erityisesti SMR-laitoksen ja pienydinvoiman käsitettä tietopohjaisen kansalaiskeskustelun ja avoimen päätöksenteon edistämiseksi.

Suurten ydinvoimalaitosten normaalikäytön aikainen merkittävin ympäristövaikutus on jäähdytysveden ottaminen vesistöstä ja laskeminen takaisin vesistöön useita asteita lämpimämpänä. Lämpökuormalla voi olla vaikutuksia esimerkiksi kalastoon ja vesistön tilaan sekä talviaikaiseen jääpeitteeseen. Ainoastaan lämpöä tuottavilla ydinlaitoksilla ei välttämättä ole näitä vaikutuksia, sillä lämpökuorman poistamistarve liittyy erityisesti lauhdesähkön tuotantoon. Vesistöön liittyviä vaikutuksia säännellään edellä mainituilla ympäristönsuojelulain mukaisilla ympäristöluvilla ja vesilain mukaisilla vesiluvilla, eikä tähän sääntelyyn esitetä muutoksia.

Valiokunta kiinnittää huomiota Fingridin arvioon siitä, että hallituksen esityksellä on merkittäviä epäsuoria vaikutuksia kantaverkon kehittämiseen ja sähkön siirtojärjestelmän suunnitteluun, erityisesti, mikäli se edistää uusien ydinvoimalaitosten ja SMR-laitosten toteutumista. Kokonaisuutena Fingrid arvioi, että Etelä-Suomeen sijoittuva sähköä ja/tai kaukolämpöä tuottava ydinvoimala voisi jossain määrin hillitä sähköverkon kehittämistarvetta. Tällä on välillisesti merkitystä Suomen monipuolisen energiajärjestelmän hiilineutraalisuustavoitteen kannalta.

Kunkin ydinlaitoshankkeen ympäristövaikutukset ja mahdollisuudet niiden hillitsemiseksi arvioidaan siis hankekohtaisesti erikseen. Kansalaisen osallistumisoikeuksien toteutumisen kannalta olennaisia ovat tietoisuus oikeuksista ja mahdollisuudet esittää näkemyksensä. Ydinlaitoshankkeissa yhteiskunnan eri toimijoilla ja kansalaisilla voi olla voimakkaasti toisistaan eriäviä näkemyksiä ja näkökulmia liittyen hankkeiden vaikutuksiin. Hallituksen esityksen tavoitteena on varmistaa riittävä ja monipuolinen keskeisten viranomaisten, osallisten, kuntien, kansalaisten, organisaatioiden ja muiden tahojen kuuleminen. Ydinlaitoksen rakentamisluvan myöntäminen edellyttää hyväksytyä asemakaavaa. Kaavoituksesta ja siihen liittyvästä vuorovaikutuksesta säädetään alueidenkäyttölaissa sekä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa mainitun lain soveltamisesta kaavoitukseen. Valiokunta katsoo, että lupamallin monivaiheisuus ja niihin liittyvät kuulemisvaiheet toteuttavat tavoitetta hyvin, samoin käyttöluvien määräaikaisuus.

Kaavoitus

Ydinlaitoksen sijaintipaikan soveltuvuus ja hyväksyttävyyys alueidenkäytön kannalta arvioidaan ja ratkaistaan kaavoituksessa, jossa yhteensovitetään ydinlaitos muun alueidenkäytön kanssa. Ydinlaitosten sijaintipaikka ja siihen liittyvän suojavyöhykkeen enimmäislaajuus käsitellään ja

Valiokunnan lausunto YmVL 16/2026 vp

ratkaistaan kaavoituksen yhteydessä, jossa Säteilyturvakeskus toimii lausunnonantajana. Asemakaava mahdollistaa ydinlaitoksen rakentamisen. Kunnalla on kaavoitusmonopoli ja kunta voi siten myös estää laitoksen rakentamisen alueelleen. Valiokunta pitää tärkeänä ja välttämättömänä tätä muuttumattomana säilyvää lähtökohtaa laitoksen sijaintipaikan kunnan merkittävästä roolista. Valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävät hankkeet edellyttävät maakuntakaavoitusta.

Ydinlaitokset sijaitsevat nykyisin kaukana asutuskeskuksista. Ehdotetussa ydinenergiailaissa otetaan huomioon mahdollisuus toteuttaa ydinlaitos lähelle asutuskeskuksia, mitä on pidetty etenkin hajautetumman, puhtaan lämmön tuotannon kannalta tarpeellisenä. Uudenlaisten SMR-laitosten rakentaminen jatkossa lähelle asutuskeskuksia vaikuttaa huomattavasti maankäyttöön ja sen suunnitteluun tuoden siihen uudenlaisia haasteita. Ydinlaitoksen epätodennäköisen erittäin vakavan onnettomuuden seurausten rajoittamiseksi ydinlaitoksen ympärille on asetettava suojavyöhyke ja varautumisalue, jotka määritetään tapauskohtaisesti. Suojavyöhyke ja varautumisalue voivat vaikuttaa yhdyskuntarakenteen kehittymiseen sekä estää tai rajoittaa muiden maankäyttötarpeiden toteuttamista. Ehdotetun ydinenergiailain mukaan ydinlaitosta valmisteleva taho tekee ehdotuksen suojavyöhykkeeksi. Suojavyöhykkeen koko määritetään siten ydinenergiailain perusteella, ja se otetaan huomioon kaavoituksessa.

Valiokunta korostaa, että kaavoitukseen kuuluu keskeisenä osana vaikutusten arviointi sekä osallistuminen ja vuorovaikutus. Modulaarisuuden, tyyppihyväksynnän tai muun sujuvoittamisen ei tule johtaa siihen, että paikallisten erityisolosuhteiden huomiointi, riskien arviointi tai kaupunki- ja aluekohtaisten vaikutusten tarkastelu heikkenee. Valiokunta korostaa, että suojavyöhykkeen laajuuden tarpeeseen vaikuttaa ydinteknisten seikkojen ohella lähtökohtaisesti myös laitoksen sijainti yhdyskuntarakenteessa. Ydinlaitoksen sijoittuminen asutuskeskukseen tai lähelle sitä korostaa entisestään asiantuntemuksen, huolellisuuden ja avoimuuden vaatimuksia sijaintipaikan soveltuvuuden arvioinnissa. SMR-laitosten sijoittaminen kaupunkiin tai hyvin lähelle niitä voi myös nostaa sosiaalisen hyväksyttävyyden keskeiseksi kysymykseksi päätettäessä teknologian käyttöönotosta, joten avoimuus ja osallistaminen ovat keskeisiä. Säteilyturvakeskuksen sijaintipaikkaa koskevissa arvioinneissa ja niiden perusteella annettavissa lausunnoissa ei kuitenkaan teknisten näkökohtien ohella ole kysymys hankkeen hyväksyttävyydestä sijaintipaikalla yleisemmin.

Monien pienreaktorikonseptien turvallisuus perustuu etenkin häiriö- ja onnettomuustilanteissa passiivisiin turvajärjestelmiin, joissa reaktorin alasajo ja jälkilämmönpoisto tapahtuvat luonnonilmiöiden (esim. painovoiman ja veden luonnollisen kierron) avulla ilman aktiivisia mekaanisia pumppuja. Tällöin laitoksen tulisi siirtyä häiriö- ja onnettomuustilanteessa itsestään turvalliseen tilaan ilman ulkopuolista energiaa. Pienet reaktorit voidaan myös rakentaa osin maan alle, eikä suuria suojavyöhykkeitä sen vuoksi välttämättä tarvita. Valiokunta toteaa, että toistaiseksi Suomessa ei ole yhtään SMR-laitosta, mutta alustavia suunnitelmia SMR-laitoksiin liittyvien teknologioiden hyödyntämisestä on tehnyt viisi energia-alalla toimivaa yritystä. SMR-teknologioiden hyödyntäminen laajemmin tapahtunee 2030-luvulla, ja tällä hetkellä toimivia laitoksia on vain Venäjällä ja Kiinassa.

Teknologian uutuudesta johtuen myös SMR-laitoksia osana energijärjestelmää koskevaa tutkimusta on niukasti erityisesti yhteiskunnallisesta näkökulmasta. Hallituksen esityksen

Valiokunnan lausunto YmVL 16/2026 vp

valmistelussa on kuitenkin hyödynnetty valtioneuvoston aihetta koskevaa VN-TEAS -selvitystä¹. Lisäksi voidaan mainita oikeudenmukaista energiasiirtymää tarkasteleva selvitys², jossa korostetaan, että energiasiirtymät ovat luonteeltaan perustavasti yhteiskunnallisia, eivätkä vain teknisiä muutoksia. Selvityksen mukaan ydinturvallisuus, ylisukupolvinen vastuu ydinjätteistä, ydinlaitoksia koskevan päätöksenteon demokraattisuus, taloudellinen tasa-arvo ja globaalien tuotantoketjujen oikeudenmukaisuuden toteutuminen ovat teemoja, jotka noussevat keskeisiksi ja jotka päätöksiä tehdessä tulisi huomioida. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että yhteiskunnan kokonaisuutena tarkasteleva periaatepäätös ja osallistumisoikeudet ovat keskeisiä ydinlaitoksen toteuttamisen edellytyksiä.

Periaatepäätöksen asema

Hallituksen esityksellä ehdotetaan muutettavaksi periaatepäätöksen asemaa ja sisältöä. Esityksen mukaan ydinlaitoshankkeen ensimmäinen kokonaisvaltainen yhteiskunnan kokonaisedun mukaisuuden arviointi tapahtuu periaatepäätöksessä, joka on sisällöltään nykyistä yleisluonteisempi. Periaatepäätöksen ratkaisee valtioneuvosto, paitsi pienten ydinvoimalaitoshankkeiden (nimellislämpöteho yhteensä 50 megawattia) osalta työ- ja elinkeinoministeriö. Tämä on kannatettava muutos nykytilaan, jossa nimellislämpötehoaan enintään 50 megawatin ydinvoimalaitoshanke ei ole yleiseltä merkitykseltään huomattava eikä sen toteuttamiseen vaadita periaatepäätöstä.

Periaatepäätöksessä tarkastellaan ehdotuksen mukaan hankekokonaisuutta siten, että painopiste on yhteiskunnan kokonaisedun mukaisuuden arvioinnissa. Laitoksen sijaintipaikan soveltuvuutta, sijaintipaikasta johtuvia suunnitteluperusteita ja ydinlaitoskonseptia koskevat asiat käsitellään Säteilyturvakeskuksessa, kun ne nykyisin ovat osin osana periaatepäätöksen käsittelyä. Valiokunta pitää muutosta perusteltuna, kun se mahdollistaa hankekehitykseen liittyvän riskienhallinnan ja niiden hajauttamisen nykyistä selvästi paremmin, yksinkertaistaa keskenään samanlaisten ydinlaitosten toteuttamista ja edistää useammasta moduulista koostuvan ydinlaitoskokonaisuuden toteuttamisen yhdellä tai useammalla sijaintipaikalla.

Valtioneuvoston periaatepäätös annetaan eduskunnalle selontekona. Muutos on kannatettava, sillä voimassa olevan lain mukaan eduskunta päättäessään jättää periaatepäätöksen voimaan tekee käytännössä asiassa hallinnollisen päätöksen. Sen nojalla myönnettäviin ydinlaitoslupiin liittyy epävarmuutta siitä, missä määrin luvassa on mahdollista poiketa siitä, mitä periaatepäätöstä koskevassa hakemuksessa on esitetty, koska hakemus on osa hyväksyttyä periaatepäätöstä. Ehdotus selkeyttää siten hyvin poliittisen päätöksenteon suhdetta oikeudellistekniseen tarkasteluun verrattuna.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että lupajärjestelmään ehdotetuista muutoksista seuraa, että ydinlaitoshankkeen edellyttämä ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA-

-
- 1 Uusien ydinenergiateknologioiden mahdollisuudet ja kehitystarpeet: Pienet modulaariset sarjajalmitteiset ydinreaktorit eli SMR:t, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. 30.5.2022. Hujala, Elina; Hyvärinen, Juhani; Rintamaa, Rauno; Suikkanen, Heikki; Vihavainen, Juhani; Wähä, Susanna.
 - 2 Vainio Anni, Kojo Matti (2024). Pienydinvoima oikeudenmukaisessa energiasiirtymässä. Teoksessa: Korhonen, Janne M. (toim.) Oikeudenmukainen siirtyminen Suomessa 2025. Kalevi Sorsa -säätiö. Into Kustannus Oy. Riika. ss. 297-323.

Valiokunnan lausunto YmVL 16/2026 vp

menettely) lähtökohtaisesti siirtyy periaatepäätös vaiheesta myöhemmäksi rakentamislupavaiheeseen. Siirto mahdollistaa paremmin sijaintipaikkaselvitysten, kaavoituksen ja ympäristövaikutusten arvioinnin taustaselvitysten yhdistämisen ja hyödyntämisen ristiin. Periaatepäätöksen valmistelun yhteydessä on kuitenkin toteutettava niin sanotun SOVA-lain (viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettu laki, 200/2005) mukainen ympäristöarviointi, josta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Valiokunta pitää perusteltuna, että esitetyn 321 §:n mukaan periaatepäätöksen valmisteluun ja hyväksymiseen sovelletaan ympäristöarviointia ja että arviointi sovitetaan mahdollisuuksien mukaan yhteen esitetyn lain 297 §:ssä tarkoitettujen selvitysten ja arviointien kanssa. Valiokunta toteaa myös, että hallituksen esityksen perustelujen mukaan hankekehittäjä voi kuitenkin panna vireille YVA-lain mukaisen ympäristövaikutusten arvioinnin jo ennen periaatepäätöstä koskevan hakemuksen jättämistä. Tämä saattaa olla tarpeen esimerkiksi jos hankekehittäjän tavoitteena on edistää kaavoitusta ennen periaatepäätöstä koskevan hakemuksen vireilletuloa.

Kunnan puolto

Ydinlaitoksen rakentamislupaa koskevan hakemuksen vireilletulon edellytyksenä on sijaintikunnan puolto. Ydinlaitoksen rakentamislupaa, käyttö lupaa ja käytöstäpoistolupaa koskevasta hakemuksesta pyydetään lausunto ydinlaitoshankkeen sijaintikunnalta ja sen lähiympäristön kunnilta. Sijaintikunnalla on valitusoikeus rakentamislupaa koskevasta päätöksestä. Ydinenergialaissa ehdotetaan säädettäväksi ydinaineen talteenottolaitoksesta osin vastaavasti kuin ydinlaitoksesta. Tällaisen laitoksen ehdotetun lain mukaista rakentamislupaa ja käyttö lupaa koskevasta hakemuksesta pyydetään lausunnot vastaavasti kuin ydinlaitoslupaa koskevasta hakemuksesta. Sen sijaan sijaintikunnan puolta ei edellytetä erikseen, mutta sijaintikunnalla on valitusoikeus rakentamislupaa koskevasta päätöksestä. Myös tällainen laitos edellyttää alueidenkäyttölain mukaista kaavoitusta ja rakentamislain mukaista rakentamislupaa. Valiokunta pitää kunnan roolia merkittävänä ja katsoo, että ehdotetut säännökset turvaavat asianmukaisesti kunnan vaikutusmahdollisuudet.

SOVA-lain mukainen ympäristöarviointi ja YVA-menettely

Ydinlaitoshankkeen periaatepäätöksen valmisteluun liittyvän SOVA-lain mukaisen ympäristöarvioinnin mukaisesti yleisölle on varattava mahdollisuus tutustua suunnitelma- tai ohjelmaluonnokseen ja ympäristöselostukseen sekä esittää niistä mielipiteensä. Valiokunta korostaa, että ympäristövaikutuksen käsite on laaja, kun sillä tarkoitetaan suunnitelman tai ohjelman välitöntä ja välillistä vaikutusta Suomessa ja sen alueen ulkopuolella: a) ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen; b) maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen; c) yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön; d) luonnonvarojen hyödyntämiseen; e) a-d alakohdassa mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutus suhteisiin.

Ympäristöarvioinnissa arvioidaan suunnitelman (periaatepäätöstä edellyttävän ydinvoimahankkeen) ja sitä koskevien ratkaisujen vaikutuksia ja verrataan niitä nykytilaan ja tulevaan kehitykseen ilman uutta suunnitelmaa. Lisäksi arvioidaan suunnitelman ja sen ratkaisuja koskevien vaihtoehtojen vaikutuksia. Vaihtoehtojen vaikutuksia verrataan toisiinsa ja nykytilaan ja tulevaan kehitykseen ilman suunnitelmaa. Valiokunta korostaa, että periaatepäätöksen

Valiokunnan lausunto YmVL 16/2026 vp

ympäristöarviointi ei korvaa eikä ennakoi hankekohtaista YVA-menettelyä, vaikka se sisältäisi hankkeiden toteuttamista koskevia linjauksia. YVA-menettelyn soveltaminen edellyttää sitä, että on olemassa oleva hanke, toisin kuin kaavoituksen yhteydessä tehtävä vaikutusten arviointi, joka on mahdollista tehdä myös ilman konkreettista hankesuunnitelmaa. YVA-menettely on hankesuunnittelun apuväline, jonka avulla pyritään vähentämään tai estämään hankkeiden haitallisia ympäristövaikutuksia. YVA-menettelyn tulokset on otettava huomioon hankkeen ympäristöllisessä lupaharkinnassa. Valiokunta korostaa YVA-menettelyn tulosten käytettävissä oloa arvioitaessa laitoksen suunnitellun sijaintipaikan soveltuvuutta, ja että menettelyn tuloksia on muutoinkin mahdollista tehokkaasti hyödyntää hankkeen jatkosuunnittelussa.

YVA-lain mukainen ympäristövaikutusten arviointi ja siihen liittyvä osallistaminen ja kuuleminen toteutetaan ennen ehdotetun ydinenergiain mukaisen rakentamisluvan myöntämistä, jolloin hanke on konkretisoitunut. Rakentamisluvan hyväksyminen edellyttää alueidenkäyttölain mukaista asemakaavaa, ja myös kaavoitus edellyttää ympäristövaikutusten arviointia. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien arvioidaan kokonaisuudessaan säilyvän vähintään nykyisellä tasolla, vaikka YVA-lain soveltamisen ehdotetaan siirtyvän periaatepäätösvaiheesta konkreettisempaan rakennuslupavaiheeseen.

YVA-lain 5 §:n 3 momentissa on asetettu nimenomainen rajoite integroida ydinenergiain hankkeiden YVA-menettelyä muihin menettelyihin, kuten hankkeen kaavoitukseen. Ydinenergiain hankkeiden yhteysviranomaisen on normaalisti poiketen työ- ja elinkeinoministeriö, sillä niiden yleisen merkityksen voidaan katsoa olevan valtakunnallinen, ja niiden lupaprosessi on monivaiheinen. Suunnitteilla on useita paikallista lämmön tuotantoa varten tarkoitettuja ydinvoimalaitoshankkeita, joissa yleisen merkityksen ei voida katsoa olevan valtakunnallinen. Kaavan ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhteensovittaminen saattaisi käytännössä olla mahdollista toteuttaa juuri paikallisissa ydinvoimalaitoshankkeissa. Valiokunta pitää tärkeänä selvittää, olisiko mahdollista poistaa YVA-lain 5 §:n 3 momentissa säädetty rajoitus, joka estää ydinlaitoshankkeessa ympäristövaikutusten arviointimenettelyn integroimisen kaavoitukseen.

Ehdotetun ydinenergiain mukaan (316 §) hakemukseen on liitettävä myös YVA-lain mukainen ympäristövaikutusten arviointiselostus ja perusteltu päätelmä. Tältä osin jää tulkinnanvaraiseksi, pitääkö arviointiselostuksen ja päätelmän olla jo rakentamislupahakemuksessa vai riittääkö, että ne toimitetaan rakentamislupahakemuksen käsittelyn aikana. YVA-laissa tarkoitettua hanketta koskevaan lupahakemukseen on ennen päätöksentekoa liitettävä ympäristövaikutusten arviointiselostus ja perusteltu päätelmä (YVA-lain 25 §:n 1 momentti). Viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja perustellun päätelmän sekä valtioiden rajat ylittäviin vaikutuksiin liittyvät 29 §:ssä tarkoitettut kansainvälistä kuulemistä koskevat asiakirjat. Ehdotetun ydinenergiain sääntely vastaa tältä osin YVA-lain 25 §:ää. Sääntely mahdollistaa YVA-menettelyn toteuttamisen vasta rakentamislupahakemuksen vireilletulon jälkeen.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin tarve varmistaa se, että ympäristövaikutuksista saadaan kuntien päätöksenteon ja kaavoituksen tietopohjan kannalta riittävästi tietoa oikea-aikaisesti. YVA-menettelyn edellyttäminen ennen ydinenergiain 68 §:n mukaista sijaintipaikan teknistä arviointia ei kuitenkaan ole pidettävä perusteltuna. Tästä johtuen

Valiokunnan lausunto YmVL 16/2026 vp

valiokunta ehdottaa talousvaliokunnalle, että ympäristövaikutusten arviointiselostus ja perusteltu päätelmä olisivat ydinenergiain 305 §:n mukaan rakentamislupahakemuksen vireilletulon edellytyksiä. Tällöin hankekehittäjän olisi ennen rakentamislupahakemuksen vireilletuloa huolehdittava YVA-menettelystä ja siihen liittyen selvitettävä erilaisia sijaintipaikkavaihtoehtoja, joihin myös YVA-menettelyyn liittyvä osallistaminen ja vaikuttamismahdollisuudet turvattaisiin ennen rakentamislupahakemuksen vireilletuloa.

Valiokunta ehdottaa myös ydinenergialakiehdotuksen 316 §:n 2 momentin täsmentämistä vastaamaan yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettyä tarkoitusta vaihtamalla toisen ja kolmannen virkkeen järjestys keskenään. Näin selvennetään se, että YVA-lain mukainen arviointiselostus ja perusteltu päätelmä on liitettävä kaikkiin niihin ydinlaitoslupahakemuksiin, jotka koskevat hankkeita, joihin on sovellettava YVA-menettelyä. Ilman muutosta lainkohta voidaan ymmärtää virheellisesti siten, että velvoite liittyisi vain rakentamislupahakemukseen.

Valitusoikeus

Ydinenergialakiehdotuksen 465 §:n mukaan valitusoikeus on asianosaisella. Ydinlaitoksen ja ydinaineen talteenottolaitoksen rakentamislupaa, käyttöilupaa ja käytöstäpoistolupaa koskevasta päätöksestä on valitusoikeus myös sillä, jonka etua tai oikeutta asia saattaa koskea. Tältä osin asianosaisen käsitettä laajennetaan ottaen huomioon Århusin yleissopimuksen 9 artikla ja YVA-direktiivin 11 artikla.

Lisäksi valitusoikeus on 2 momentin 1 kohdan mukaan ydinlaitoksen ja ydinaineen talteenottolaitoksen rakentamislupaa koskevasta päätöksestä rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät. Valitusoikeutta ehdotetaan tältä osin laajennettavaksi ydinaineen talteenottolaitoksiin.

Valitusoikeus on 2 momentin 2 kohdan mukaan ydinlaitoksen ja ydinaineen talteenottolaitoksen rakentamislupaa koskevasta päätöksestä sekä ydinjätteiden käsittely- ja varastointiluvasta laitoksen sijaintikunnalla. Valitusoikeuden laajentaminen sijaintikuntaan on kannatettava, sillä rakentamislupa ja sen muutos voivat vaikuttaa kunnan oloihin. Kohdan mukaan sijaintikunnalla on valitusoikeus myös valtioneuvoston 220 §:ssä tarkoitettua ydinjätteiden käsittely- ja varastointiluvasta.

Valiokunta pitää hallituksen esityksessä ehdotettua valitusoikeuden rajattua laajentamista kannatettavana katsoen, että se edistää osallistamista ja parantaa vaikuttamismahdollisuuksia. Valiokunta esittää kuitenkin talousvaliokunnalle, että valitusoikeutta koskevaa sääntelyä ydinenergialakiehdotuksen 465 §:ssä vielä täsmennetään siten kuin työ- ja elinkeinoministeriö on valiokunnalle antamassaan vastineessa ehdottanut. Hallituksen esityksessä ehdotetussa 465 §:ssä valitusoikeus on ympäristöjärjestöjen osalta riittävän laaja vain rakentamislupaa koskien, kun ympäristöjärjestöillä tulisi YVA-direktiivin (2011/92/EU) perusteella olla valitusoikeus ydinenergian rakentamislupien ohella myös käyttö- ja käytöstäpoistoluvista, jotka koskevat hankkeita, joihin YVA-menettelyä sovelletaan.

Valiokunnan lausunto YmVL 16/2026 vp

Muita huomioita

Valiokunta pitää perusteltuna esitykseen sisältyvää käytöstäpoistolupasääntelyn selkeyttämistä ja yksinkertaistamista. Käytöstäpoistoluvan hyväksymisen edellytyksenä ei enää ole yhteiskunnan kokonaisedun mukaisuuden harkinta, mikä vähentää yritysten kannalta käytöstäpoiston hyväksyttävyyteen liittyvää epävarmuutta. Käytöstäpoistolupaa ei vaadita loppusijoituslaitokselta, vaan tällaiset laitokset suljetaan, ja sulkemiseen liittyvistä menettelyistä ja vaatimuksista säädetään nykyistä yksityiskohtaisemmin.

Tärkeää on myös, että ydinjätteen loppusijoittaminen perustuu edelleen sen toteuttamiseen Suomessa ja ydinjätteen muu kuin vähäinen tuonti Suomeen loppusijoitettavaksi on edelleen kiellettyä. Sen sijaan ulkomaisen ydinjätteen käsittely ja väliaikainen varastointi Suomessa on mahdollista valtioneuvoston luvalla. Tällä pyritään mahdollistamaan suomalaisten laitosten, esimerkiksi Posiva Oy:n kapselointilaitoksen, liiketaloudellinen hyödyntäminen muiden maiden jätteiden käsittelyyn ja pakkaamiseen loppusijoitusta varten.

Valiokunta kiinnittää lopuksi huomiota ydinenergielakiehdotuksen 208 §:ään, jossa säädetään ydinjätteiden vapauttamisesta lain mukaisesta valvonnasta. Valvonnasta vapauttamisen jälkeen jätteet ovat jätelaisissa (646/2011) tarkoitettuja jätteitä ja niihin sovelletaan ydinenergielain sijasta jätelakia. Jätteet voidaan vapauttamisen jälkeen käsitellä osana tavanomaista jätehuoltoa. Ehdotetun ydinenergielain 430 §:n 1 momentissa säädetään tilanteesta, jossa valvonnasta vapauttamista koskeva päätös peruutetaan. Näissä tapauksissa se, johon päätös on kohdistettu, on ehdotuksen mukaan velvollinen huolehtimaan päätöksessä tarkoitetuista jätteistä siltä osin kuin se on mahdollista ja käytännöllisin toimin toteutettavissa.

Valiokunta arvioi mainitun tilanteen olevan hyvin epätodennäköinen. On kuitenkin pidettävä tärkeänä, että jätehuoltoa harjoittavat yritykset eivät päädy ydinenergielain mukaiseen vastuuseen sellaisista vastaanottamistaan valvonnasta vapautetuista jätteistä, joiden valvonnasta vapauttaminen myöhemmin peruttaisiin ja jotka silloin muuttuvat takaisin ydinenergielain tarkoittamiksi ydinjätteiksi. Ydinjätteiden vapauttamisesta ehdotetun ydinenergielain mukaisesta viranomaisvalvonnasta säädetään ehdotetun lain 208 §:ssä. Mahdollisiin vastuukysymyksiin liittyvä epävarmuus saattaa kuitenkin vaikeuttaa valvonnasta vapautettujen jätteiden siirtämisen tavanomaisen jätehuollon toimijalle. Valiokunta ehdottaa ydinenergielain 430 §:n 1 momenttia tarkennettavaksi siten, että vastuu ydinjätteistä olisi edelleen sillä, johon valvonnasta vapauttamista koskeva päätös on kohdistettu.

Esityksen mukaan ydinlaitosluvan hakija ja haltija ovat edelleen velvollisia maksamaan vuosittain veroluonteiset maksut tutkimusrahastoon, joilla rahoitetaan tutkimushankkeita. Ehdotuksen 267 §:n mukaan luvanhaltija, jolla on lupa ydinpolttoaineen tuotantolaitoksen rakentamiseen tai käyttöön, on velvollinen suorittamaan tutkimusrahastoon vuosittain perusmaksun 270 000 euroa ja perusmaksun lisäosan 540 000 euroa. Se, joka on hakenut lupaa tällaisen laitoksen rakentamiseen, on velvollinen suorittamaan tutkimusrahastoon vuosittain perusmaksun 270 000 euroa. Perusmaksua ei enää peritä periaatepäätöksen haltijalta, vaan vasta luvanhaltijalta tai luvan hakijalta. Periaatepäätökset muuttuvat uudistuksen myötä nykyistä yleisimmiksi, joten tässä vaiheessa ei vielä vaadita maksuja.

Valiokunnan lausunto YmVL 16/2026 vp

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on nostettu esiin, että luvanhaltijoilta kerätyn rahoituksen tulee säilyä kokonaisuudessaan nykyisellä tasolla, jotta alan osaamis pohja voidaan säilyttää laitosten turvallisen käytön ja ydinjätehuollon varmistamiseksi. Luvanhaltijoilta kerättävän rahoituksen uudistaminen on perusteltua, koska siihen on sisällynyt hallinnollista tehottomuutta. Kannatettavaa on myös se, että maksuperusteita ehdotetaan porrastettaviksi, jotta perusteet soveltuvat paremmin eri kokoluokan toimijoihin. Uusien ydinvoimatoimijoiden myötä rahoitus tulee kuitenkin kokonaisuutena kasvamaan. Luvanhakijat ja luvan haltijat tekevät ja teettävät myös itse paljon tutkimusta. Tavoitteena on kohdentaa avustuksia tarkemmin sellaisiin laadukkaisiin ja korkeatasoisiin tutkimushankkeisiin, joilla arvioidaan parhaiten voitavan edistää avustusjärjestelmän tavoitteita. Valiokunta pitää tärkeänä, että talousvaliokunta arvioi avustusjärjestelmän toimivuutta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ympäristövaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 29.4.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jenni Pitko vihr
varapuheenjohtaja Pinja Perholehto sd
jäsen Pauli Aalto-Setälä kok
jäsen Marko Asell sd
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Petri Huru ps
jäsen Christoffer Ingo r
jäsen Vesa Kallio kesk
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Jorma Piisinen ps
jäsen Merja Rasinkangas ps
jäsen Tere Sammallahti kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Valiokunnan lausunto YmVL 16/2026 vp Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Hallituksen esitys sisältää tervetulleita muutoksia ydinenergian luvitukseen ja sen sujuvuuteen. Tärkeä uudistus on lain uudistaminen niin, että pienydinvoiman rakentaminen mahdollistuu. Esitys sisältää kuitenkin lukuisia ehdotuksia, jotka ovat hankalia ympäristövaikutusten arvioinnin ja ydinvoiman hyväksyttävyyden kannalta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lupamenettelyjen virtaviivaistamista tavalla, joka heikentää paikallisen vaikuttamisen mahdollisuuksia ja siten uhkaa heikentää ydinvoiman legitimitteettiä paikallisesti.

Ensimmäinen ongelma on ympäristövaikutusten arvioinnin (YVA) siirtyminen periaatepäätöksestä myöhäisempään vaiheeseen lupaprosesseja. Lakiehdotuksen mukaan YVA tehtäisiin rakentamisluvan käsittelyvaiheessa. Mikäli YVA ajoitusta myöhäistetään, se tarkoittaa, että ympäristövaikutuksia arvioitaessa ei voida nykyisellä tavalla vertailla eri sijoittamisvaihtoehtojen ympäristövaikutuksia keskenään. Samalla kaventuvat myös ihmisten vaikuttamisen mahdollisuudet omaan elinympäristöön, sillä rakentamislupavaiheessa prosessi on edennyt jo paljon nykytilassa tapahtuvaa harkintaa pidemmälle.

Tilanne asettaa myös kunnat epävarmaan tilanteeseen, sillä kaavoitusvaiheessa ydinvoimalan sijaintia suunnitellaan ilman, että käytettävissä on tietoa hankkeen ympäristövaikutuksista. Tämä vaikeuttaa myös kuntalaisten mahdollisuutta ottaa kantaa hankkeeseen ja sen sijaintiin oikea-aikaisesti. Ydinvoimalalle voitaisiin myös myöntää periaatelupa ilman, että hankkeelle on olemassa sijoittumispaikkaa ja vaikka sellainen suunnitelmissa olisi, periaatepäätös ei vaadi kunnalta suostumusta. Uudessa lakiesityksessä siis kuntien rooli pienenee, vaikka niiden vahva rooli olisi tärkeää paikallisen hyväksyttävyyttä ajatellen, erityisesti kun mahdolliset pienydinvoimalat tullaan todennäköisesti rakentamaan kunnan muun maankäytön lomaan, jopa asumisen lähelle.

Demokratian kannalta merkittävä muutos on periaatepäätöksen siirtäminen pois eduskunnalta valtioneuvostolle ja pienten ydinlaitosten osalta työ- ja elinkeinoministeriölle. On tärkeää huomata, että historiassa yksikään ydinvoimahanke ei ole kaatunut eduskunnan periaatepäätöksensittelyssä. Ydinvoimalaitos on merkittävä ja myös merkittäviä riskejä sisältävä kansallinen hanke, jonka legitimitteetti on tärkeää varmistaa. Tämä puoltaisi nykyisen menettelyn jatkamista, jossa periaatepäätöksen tekee eduskunta. Pienten ydinlaitosten luvitukselle on syytä kuitenkin edelleen asettaa kevennyksiä hankkeiden pienemmästä kokoluokasta johtuen. Pienten ydinlaitosten osalta päätösvalta voisi olla eduskunnan ulkopuolella, mutta jälleen legitimitteetin ja hyväksyttävyyden kannalta olisi toimivampaa, mikäli periaatepäätöksen tekisi yksittäisen ministeriön sijaan valtioneuvosto.

Periaatepäätöksen pitäminen eduskunnan ja pienten ydinlaitosten osalta valtioneuvoston päätösvallassa voisi ratkaista myös muita tässä mainittuja hyväksyttävyyden haasteita. Tärkeää olisi, että periaatepäätöksen yhteydessä tulisi tehdä ydinvoimalan sijoittamisen yksityiskohtainen

Valiokunnan lausunto YmVL 16/2026 vp
Eriävä mielipide

arviointi ja vaihtoehtojen ympäristövaikutusten arviointi. Samalla tulisi selvittää myös suunnitellun sijaintikunnan tai sijaintikuntien puolto sijoittamiselle.

Merkittävä muutos lakiesityksessä on uraanin ja toriumin kaivamisen ja haltuunoton luvitus, jota kevennettäisiin. Esityksen mukaan ydinaineen talteenottolaitoksen luvituksesta vastaisi tulevaisuudessa Säteilyturvakeskus. Koska ydinaineen talteenottoonkin liittyy riskejä ja ydinaineen talteenotto on myös tärkeä paikallisen hyväksyttävyyden kysymys, olisi edelleen perusteltua, että päätökset tekisi nykytilan tapaan valtioneuvosto. Valtioneuvoston luvan edellytyksenä tulisi olla Säteilyturvakeskuksen puoltava lausunto. Samoin legitimitietin lisäämiseksi ydinenergian talteenottolaitoksen luvan edellytyksenä tulisi olla sijaintikunnan puolto luvulle.

Huolestuttava kehitys lakiesityksessä on ydinenergian tutkimuksen rahoituksen väheneminen. Lakiesityksessä ehdotetaan pienennystä luvanahaltijoilta kerättäviin maksuihin. Luvanhakijoiden ja luvanhaltoijoiden maksamilla maksuilla rahoitetaan nykyisellään ydinenergia-alan asiantuntemusta sekä tutkimusta ja kehitystä, jonka keskiössä on Suomen ydinturvallisuuden ja ydinjätehuollon kehittäminen. Kun huomioidaan, että Suomessa käytössä olevat ydinlaitokset ikääntyvät ja myös uutta teknologiaa otetaan käyttöön, tarve tutkimukselle ja asiantuntemuksen kehittämiseksi kasvaa.

Tarve ydinenergiain päivittämiselle on selkeä, mutta tarve tarkentaa sääntelyä edelleen lakiesityksen mukaisista ehdotuksista on olemassa. Erittäin tarpeellinen pienydinvoiman huomioiminen laissa tarvitsee tuekseen vielä esityksen mukaisia menettelyjä vahvempia paikallisen hyväksyttävyyden ja osallistumisoikeuksien varmistamiseen pyrkiviä toimintatapoja. Ydinenergia on tarpeellinen osa energiapalettia, mutta sen erityislaatuisesta luonteesta johtuen lupamenettelyjä ei pidä keventää liiaksi.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 29.4. 2026

Jenni Pitko vihr