

Tuumaenergia ja -ohutuse seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus

- I. Sissejuhatus
- II. Ülevaade olukorrast
- III. Probleem ja sihtrühm (küsimus) ning eesmärk
- IV. Hinnang võimalusele lahendada probleem mitteregulatiivselt
- V. Eestis tehtud uuringud, seni kaasatud osapooled
- VI. Küsimuse regulatiivsed lahendused, kavandatav regulatsioon ja eelistatav lahendus
- VII. Analüüsitud teiste riikide lahendused
- VIII. Kavandatava regulatsiooni valmimisaeg
- IX. Seaduseelnõu kehtestamisega kaasnevad olulised mõjud
- X. Seaduseelnõu väljatöötamise edasine ajakava

I. Sissejuhatus

Eesti rahvusvahelise konkurentsivõime säilitamiseks ja tõstmiseks on hädavajalik liikuda süsinikuneutraalse elektritootmise suunas, tagades samal ajal varustuskindluse, energiajulgeoleku ning konkurentsivõimelised energiahinnad. Tuumaelektrijaam on üks võimalus süsinikuvaba elektri tootmiseks. Tuumaelektrijaama valmimine Eestis järgmise kümnendi jooksul panustaks oluliselt 2040. (kaalumisel) ja 2050. aastaks kavandatud kliimaeesmärkide saavutamisse ning varustuskindluse suurendamisse.

Tuumaenergia osakaalu kasvu vajadust kliimaeesmärkide saavutamiseks on rõhutanud nii Rahvusvaheline Aatomienergiaagentuur (IAEA), Rahvusvaheline Energiaagentuur (IEA) kui EL ning väikereaktorite kasutuselevõtt järgmisel kümnendil oleks märkimisväärne samm kliimaneutraalsuse saavutamise suunas 2050. aastaks.

Tuumaenergia võimaliku kasutuselevõtu eesmärk Eestis on aidata kaasa kliimaeesmärkide¹ täitmisele, suurendada Eesti riigi energiasõltumatust ja julgeolekut ning tagada muid energiaallikaid toetav juhitav elektritootmisvõimekus viisil, kus on arvestatud erinevate riskide ning neid maandavate meetmetega.

5. novembri 2020 Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamise otsusega anti Keskkonnaministeeriumile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile koos teiste asjaomaste ministeeriumitega korraldus kokku kutsuda riiklik tuumaenergia tööühm (TET). **TET ülesandeks oli analüüsida tuumaenergia kasutuselevõtu võimalikkust Eestis ning esitada oma järeldused ja ettepanekud Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule.**

TET analüüsis Eestisse tuumaelektrijaama rajamise võimalusi vastavalt IAEA juhendile NG-G-3.1 (Rev.1) „Teekaart riikliku tuumaenergia taristu arendamiseks“², mis näeb ette 19 teemapunkti läbi kaalumist.

¹ [Euroopa Liidu kliimaeesmärgid | Kliimaministeerium](#)

² https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1704_web.pdf

TET esitas lõppraporti „Tuumaenergia töörühma lõpparuanne“³ koos INIR-missiooni (IAEA integreeritud tuumataristu ülevaatemissioon) soovitustega^{4,5} 2023. aasta detsembris.

TET lõpparuande kohaselt on õigeaegse planeerimise, piisava rahastuse, poliitilise ning rahva toetuse korral Eestis tuumaenergia kasutuselevõtt teostatav. Tuumaenergia kasutuselevõtt toetaks 2050. aasta kliimaeesmärkide täitmise ja varustuskindluse tagamise eesmärke, pakuks stabiilset elektritootmist, mis tasakaalustab taastuvenergia kõikumisi. Samuti edendaks Eestis teadus- ja arendustegevust, tooks kaasa majandusliku kasu ning looks töökohti kohalikele elanikele.

Tuumaenergia kasutuselevõtt nõuab põhjalikku ettevalmistust ning tuumaelektrijaamast elektritootmise alguseni kulub vähemalt 9-11 aastat. Oluline on tagada, et tuumaenergia kasutuselevõtt ei kahjustaks taastuvenergia tootmise ja salvestamise võimsuste lisandumist ega põhjustaks heitkoguste vähendamise edasi lükkamist.

Tuumaenergia kasutuselevõttu arutati olulise tähtsusega riikliku küsimusena (OTRK „Tuumaenergia kasutuselevõtmise vajadus ja võimalused Eestis“) 18. aprilli 2024. a. täiskogu istungil ning **Riigikogu võttis TET lõpparuandele tuginedes 12. juunil 2024. a. vastu otsuse „Tuumaenergia Eestis kasutuselevõtu toetamine“⁶.** Riigikogu otsustas:

1. Toetada Eestis tuumaenergia kasutuselevõtu ettevalmistamist ning selle jaoks sobiva õigusraamistiku loomist.
2. Energiamaajanduse arengukavas aastani 2035 käsitleda tuumajaama rajamisega kaasnevaid mõjusid, et tagada energia varustuskindlus kliimanetraalsele energiatootmisele üleminekul.
3. Õigusraamistiku loomisel tagada, et riikliku julgeolekuga, rahastamisega ja omandivormiga seotud riske on põhjalikult hinnatud.

Õigusraamistiku loomine hõlmab tuumatehnoloogia kasutamist reguleerivat seadust ning selle alamakte, mis on kooskõlas rahvusvahelise tuumaõigusega – nii Eesti suhtes jõustunud rahvusvahelistele lepingute kui ka EL õigusega.

IAEA⁷ on 1957. aastal ÜRO egiidi all asutatud rahvusvaheline organisatsioon, mille eesmärk on edendada tuumaenergia rahumeelset rakendamist ning ära hoida selle kasutamine sõjalisel otstarbel. IAEA-sse kuulub 180 riiki (15. novembri 2024. a seisuga) ja selle peakorter asub Viinis. IAEA annab oma tegevusest aru nii ÜRO Peaassambleele kui ka Julgeolekunõukogule. Eesti on IAEA liige 1992. aastast.

IAEA määratleb tuumaõiguse sisu kui erinormistikku, mis reguleerib füüsiliste ja juriidiliste isikute lõhustatavate materjalide, ioniseeriva kiirguse ja looduskiiritusega seotud tegevusi. IAEA sisustab tuumaõiguse nelja tunnuse kaudu:

1. tegemist on tuumatehnoloogia spetsiifikast tuleneva erinormistikuga siseriiklikus õiguses;
2. tuumaõigust iseloomustab riskipõhine lähenemine ehk tuumatehnoloogia kasutamisega saavutatav sotsiaalmajanduslik hüve peab kaaluma üles sellega kaasnevad ohud;

³ <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-12/Tuumaenergia%20t%C3%B6r%C3%BChma%20l%C3%B5pparuanne.pdf>

⁴ <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2024-01/Rahvusvahelise%20Aatomienergiaagentuuri%20INIR%20missiooni%20aruanne.pdf>

⁵ <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-11/IAEA%20INIR%20missiooni%20tulemuste%20%C3%BClevaade.pdf>

⁶ <https://www.riigiteataja.ee/akt/315062024003>

⁷ <https://www.iaea.org/about>

3. tuumaõigus kohaldub kõikidele isikutele, kes tuumatehnoloogia kasutamisega kokku puutuvad sh üksikisikud, juriidilised isikud, riik, jt;
4. spetsiifiliseks tuumaõigust defineerivaks tunnuseks on ioniseeriva kiirguse kui füüsikalise nähtuse mõju elusale ja eluta loodusele, mille tõttu on põhjendatud ja vajalik rakendada eriregulatsiooni.

IAEA on määratlenud tuumaõiguse peamised eesmärgid mis on:

- **Luua ja tagada õiguslik raamistik** kõigi tegevuste jaoks, mis on seotud tuumaenergia ja ioniseeriva kiirgusega;
- **Kaitsta inimesi, vara ja keskkonda** võimalike ohtude eest, mis tulenevad tuumaenergia kasutamisest;
- **Reguleerida ja kontrollida tuumategevusi** nii, et need oleksid ohutud ja vastaksid rahvusvahelistele standarditele.

Sisuliselt on eesmärk tagada, et tuumaenergia kasutamine oleks **turvaline, vastutustundlik ja läbipaistvalt reguleeritud**, et minimeerida riske ja kaitsta avalikke huve.

Eestis puudub tuumaenergia kasutamisega seotud siseriiklik õigusraamistik. **Kiirgusseaduse** (RT I, 30.06.2023, 26)⁸ ja selle rakendusaktidega on kehtestatud ohutusnõuded inimese ja keskkonna kaitsmiseks nii inimtekkelistest kui looduslikest kiirgusallikatest pärineva ioniseeriva kiirguse mõju eest, kiirgustegevuste nõuded ning riikliku järelevalve ja kiirgushädaolukordades sekkumise korraldus. Riikliku järelevalve teostajaks on Keskkonnaamet⁹ oma kliima- ja kiirgusosakonna kaudu. Kiirgusseaduses on sätestatud ka põhilised kiirgusohutusega valdkondlikud õigusmõisted. Lisaks on tuumkütusetsükliga seonduvaid küsimusi reguleeritud ka muude valdkondlike õigusaktidega (keskkonnaseadustiku üldosa seaduse, hädaolukorra seaduse, töötervishoiu ja -tööohutuse seaduse, planeerimisseaduse ning strateegilise kauba seaduse jt õigusaktide kaudu).

Eesti õigus on rahvusvahelise ja EL õiguse üle võtnud ulatuses, mis on vajalik eelkõige täna Eestis asuvate kiirgusallikate ja kiirgustegevuste ohutuse tagamise seisukohast, s.t üldjoontes rakendatakse siseriiklikult Eesti suhtes kehtivate rahvusvaheliste lepingute ja Euroopa Aatomienergiaühenduse (Euratori) õigusaktide nõuded sh üksikuid tuumkütusetsükliga seotud küsimusi. Eestis ei ole hetkel õigusakti, mis sätestaks IAEA mõistes tuumaõigust (sh tuumavastutust) tuumaelektrijaama tegevusega seotud küsimuste reguleerimiseks.

Käesolev seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus käsitleb tuumaenergia ja -ohutuse seaduse eelnõu ettevalmistamist.

⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062023026?leiaKehtiv>

⁹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/127122024042>

II. Ülevaade olukorrast

2.1. Rahvusvahelised lepingud

Eesti on ühinenud tuumatehnoloogia mittekasutajana järgmiste tuumaõiguse alaste ja kaudselt valdkonnaga seotud rahvusvaheliste lepingutega:

A. LEPINGUD, MIS KÄSITLEVAD RAHVUSVAHELIST AATOMIENERGIAAGENTUURI (IAEA) KUI RAHVUSVAHELIST ORGANISATSIIONI

1. **Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri põhikiri** (koos muudatustega, Eesti suhtes jõustunud 31.12.1992);
2. **Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri eesõiguste ja puutumatuse kokkulepe** (avaldatud IAEA juhatajate nõukogu 01.07.1959 otsusega IFICIRC/9/Rev.2, Eesti suhtes jõustunud 12.02.1992);
3. **Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri ja Eesti Vabariigi Valitsuse vaheline täiendatud lisakokkulepe tehnilise abi osutamise kohta** (jõustunud 17.07.2001);

B. LEPINGUD RAHVUSVAHELINE KOOSTÖÖ KOHTA TUUMAAVARII KORRAL

4. Viini 1986. a. **tuumaavariist operatiivse teatamise konventsioon** (*Convention on Early Notification of a Nuclear Accident*, lüh. „Varajase teatamise konventsioon“), vastu võetud 26.09.1986, jõustunud 27.10.1986, Eesti suhtes jõustunud 09.06.1994;
5. Viini 1986. a. **tuumaavarii või kiirgusliku avariolukorra puhul abi andmise konventsioon** (*Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency*, lüh. „Abikonventsioon“), vastu võetud 26.09.1986, jõustunud 26.02.1987, Eesti suhtes jõustunud 09.06.1994;

C. TUUMAOHUTUST JA FÜÜSILIST TURVALISUST KÄSITLEVAD LEPINGUD

6. Viini 1979. a. **tuumamaterjali füüsilise kaitse konventsioon** (*Convention on the Physical Protection of Nuclear Material*, lüh. „CPPNM“), vastu võetud 26.10.1979, jõustunud 08.02.1987, Eesti suhtes jõustunud (sh muudatustega) 08.06.1994;
7. Viini 1994. a. **tuumaohutuse konventsioon** (*Convention on Nuclear Safety*, lüh. „CNS“), vastu võetud 17.06.1994, jõustunud 24.10.1996, Eesti suhtes jõustunud 04.05.2004;
8. Viini 1997. a. **kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete ohutu käitlemise ühendkonventsioon** (*Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management*, lüh. „Ühendkonventsioon“), vastu võetud 05.09.1997, jõustunud 18.06.2001, Eesti suhtes jõustunud 04.05.2004;
9. **Tuumamaterjali füüsilise kaitse konventsiooni 2005. a. muutmise kokkulepe** (*Amendment to the Convention on the Physical Protection Of Nuclear Material*, konventsioon koos 2005. a. muudatusega lühendatult „A/CPPNM“), vastu võetud 08.07.2005, jõustunud 08.05.2016;
10. ÜRO 2005. a. **rahvusvahelise tuumaterrorismi tõkestamise konventsioon** (*International Convention for Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*, lüh. „tuumaterrorismi tõkestamise konventsioon“), vastu võetud 13.04.2005, **Eesti on allakirjutanud, kuid mitte veel mitte ratifitseerinud**;

D. LEPINGUD TUUMARELVALEVIKU TÕKESTAMISE JA JULGEOLEKUMEETMETE RAKENDAMISE KOHTA

11. **Tuumarelvade leviku tõkestamise leping** (*Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, lüh. „NPT“), vastu võetud 01.07.1968, jõustunud 05.03.1970, Eesti suhtes jõustunud 07.01.1992;

12. Belgia Kuningriigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Taani Kuningriigi, Euroopa Aatomienergiaühenduse ja Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri **tuumarelvade leviku tõkestamise lepingu III artikli lõigete 1 ja 4 rakendamise kokkulepe** ja selle **lisaprotokoll** (lüh. „IAEA julgeolekumeetmete kokkulepe“), Eesti suhtes jõustunud 01.12.2005;¹⁰

E. VASTUTUS TUUMAKAHJUSTUSE EEST

13. 1963. a. **tuumakahjustuste tsiviilvastutuse Viini konventsioon** (*Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage*, lüh. „Viini tuumavastutuse konventsioon“), vastu võetud 21.05.1963, jõustunud 12.11.1977, Eesti suhtes jõustunud 09.08.1994;
14. 1988. a. **Viini konventsiooni ja Pariisi konventsiooni rakendamise ühine protokoll** (*Joint Protocol Relating to the Application of the Vienna Convention and the Paris Convention*, lüh. „Ühisprotokoll“), sõlmitud Viinis 21.09.1988 Eesti suhtes jõustunud 09.08.1994.

2.2. EL regulatsioon

Eesti on Euroopa Liidu liikmesriik ja Euroopa Aatomienergiaühenduse (Euratom) liige. Euratom on 1957. a. asutajariikide poolt sõlmitud Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu¹¹ (Euratomy leping) alusel asutatud ja tegutsev juriidiliselt iseseisev riikidevaheline ühendus, mille liikmesriikideks on kõik Euroopa Liidu liikmesriigid ning millel on Lissaboni lepingu järgselt Euroopa Liiduga samad institutsioonid. Muuhulgas annab Euratomy asutamisleping Euratomile õiguse oma pädevuse piires sõlmida lepinguid kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, mida Euratom on teinud EL siseste nõuete ühtlustamiseks nt IAEA konventsioonide puhul.¹² Euratomy asutamislepingust tuleneva pädevuse raames on Euroopa Liidus kehtivad järgmised tuumavaldkonda reguleerivad õigusaktid:

A. KOOSTÖÖ TUUMAAVARII KORRAL

1. Nõukogu 14.12.1987 otsus 87/600/Euratom ühenduse operatiivse teabevahetuse kohta kiirgushädaolukorra puhul;¹³

B. TUUMAOHUTUS JA TURVALISUS

2. Nõukogu 20.11.2006 direktiiv 2006/117/Euratom radioaktiivsete jäätmete ja kasutatud tuumkütuse vedude järelevalve ja kontrolli kohta;¹⁴
3. Nõukogu 25.06.2009 direktiiv 2009/71/Euratom (mida on muudetud direktiiviga 2014/87/Euratom) millega luuakse tuumaseadmete tuumaohutust käsitlev üldine raamistik;¹⁵
4. Nõukogu 19.07.2011 direktiiv 2011/70/Euratom millega luuakse ühenduse raamistik kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete vastutustundlikuks ja ohutuks käitlemiseks;¹⁶

¹⁰ Vt. Leping 78/164/Euratom Belgia, Taani, Saksamaa, Kreeka, Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Luksemburgi, Hollandi, Austria, Portugali, Soome, Rootsi ja Euroopa Aatomienergiaühenduse vahel tuumarelvade leviku tõkestamise lepingu artikli III lõigete 1 ja 4 täitmiseks EÜT L 51, 22.2.1978, lk 1, ja selle lisaprotokoll 1999/188/Euratom EÜT L 67, 13.3.1999, lk 1

¹¹ Konsolideeritud tekst kättesaadav <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012A/TXT>

¹² Vt nt Nõukogu 10.07.2007 otsus 2007/513/Euratom heakskiidu andmise kohta Euroopa Aatomienergiaühenduse liitumisele A/CPPNM-ga, ELT L 190, 21.7.2007, lk 12-14

¹³ ELT L 371, 30.12.1987, lk 76–78

¹⁴ ELT L 337, 5.12.2006, lk 21-32

¹⁵ ELT L 172, 2.7.2009, lk 18-22

¹⁶ ELT L 199, 2.8.2011, lk 48-56

5. Nõukogu 21.10.2013 direktiiv 2013/51/Euratom millega määratakse kindlaks nõuded elanikkonna tervise kaitsmiseks olmevees sisalduva radioaktiivsete ainete eest;¹⁷
6. Nõukogu 5.12.2013 direktiiv 2013/59/Euratom millega kehtestatakse põhilised ohutusnormid kaitseks ioniseeriva kiirgusega kiiritamisest tulenevate ohtude eest ning tunnistatakse kehtetuks direktiivid 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom ja 2003/122/Euratom;¹⁸

C. TUUMARELVALEVIKU TÕKESTAMISE JA KAITSEMEETMETE RAKENDAMINE

7. Komisjoni 8.02.2005 määrus (Euratom) 302/2005 Euratomi julgeolekumeetmete rakendamise kohta (muudatustega).¹⁹

D. KESKKONNAKÜSIMUSED

8. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/92/EL, 13. detsember 2011, teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta (keskkonnamõju hindamise direktiiv).
9. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta direktiiv 2014/52/EL, millega muudetakse direktiivi 2011/92/EL teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta.
10. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, 27. juuni 2001, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta (keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiv).

2.3. Eesti kehtiv õigus, seotud strateegiad ja arengukavad

Tuumkütusetsükli, kiirgusohutuse, kiirgustegevuste, energiatootmise ja nendega seonduvad valdkonnad on täna Eestis reguleeritud järgmiste õigusaktidega.

A. KIIRGUSTEGEVUSED

1. Kiirgusseadus (Kis)

Kiirgusseadus kehtestab kiirgusohutusunõuded, isikute õigused ja kohustused ioniseeriva kiirguse kasutamisel, kiirgustegevuse nõuded, kiirgustegevuse lubamise nõuded, kiirgustegevuse reeglite ja sekkumise protseduuride korra hädaolukordades, riikliku järelevalve korralduse ja vääртеovastutuse seaduses sätestatud nõuete täitmata jätmise eest.

Kiirgusseaduses sätestatud olulised **põhimõtted**:

- 1) **Kiirgusohutuse valdkonna tegevuse reguleerimine** kuulub Kliimaministeeriumi (KliM) valitsemisalas ja Keskkonnaamet (KeA) tegeleb valdkondlike ülesannete täitmise ning riigi poliitika ja seaduste elluviimisega ;
- 2) riiklik kiirgusohutuse **planeerimine ja eesmärgid** laiemas kontekstis (vastavalt keskkonnaseadustiku üldosa seaduse põhimõtetele) ning spetsiifiliste teemade osas (nt radioaktiivsete jäätmete käitlemine, avari- ja püsikiirituse olukordadele reageerimine ja lahendamine, kiirgusteadlikkus ning meditsiini- ja looduskiiritust puudutavad küsimused) lähtuvad kiirgusohutuse riiklikust arengukavast (KORAK);
- 3) **isikute õigused ja kohustused ioniseeriva kiirguse kasutamisel**, mh kiirgustegevusloa omamise kohustuslikkus;
- 4) **Riigikogu nõusoleku (otsus) nõue** uutele tuumakäitistele kiirgustegevusloa taotlemise ja väljastamise eeltingimusena;

¹⁷ ELT L 269, 7.11.2013, lk 12-21

¹⁸ ELT L 13, 17.01.2014, lk 1-73

¹⁹ Konsolideeritud tekst kättesaadav <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02005R0302-20130701&qid=1683735289802>

- 5) KeA volitused riikliku järelevalve teostamisel, KeA volitused esindada Eestit rahvusvahelistes organisatsioonides ja rahvusvaheliste lepingute osalisriigina ning KeA roll sellest tulenevate kohustuste täitmisel.

Valitsuse, kliimaministri ning tervise- ja tööministri poolt on KiS-i põhjal antud seadusandliku volituse alusel mitmed teisesed alamaktid.

B. ENERGIATURUD

2. Energiamajanduse korralduse seadus (EnKS)

EnKS reguleerib energiatõhususe ja taastuvate energiaallikate edendamise küsimusi riiklikul tasandil, lähtudes EL-i energialiidu juhtimismäärusest (määrus (EL) 2018/1999) ning taastuvate energiaallikate tõhususe ja edendamise direktiividest (direktiivid 2010/31/EL, 2012/27/EL ja 2018/2001/EL. EnKS käsitleb ka koostootmise (soojuse ja elektri) tõhusust ja **päritolugarantiide andmist**, mis tõendab, kas biometaan, vesinik, veeldatud biometaan või **elekter või soojus- või jahutusenergia on toodetud taastuvast allikast või kas see on süsinikuneutraalne**. Kliimaministeeriumi (KliM) ülesandeks on täita riikliku energiatõhususe koordinaatori rolli ning *muu hulgas* koostada riiklik energia- ja kliimakava valitsusele heakskiitmiseks.

3. Elektriturseadus (ELTS)

ELTS reguleerib elektrienergia tootmist, ladustamist, edastamist, müüki, eksporti, importi ja transiiti ning elektrisüsteemi kaubanduslikku ja tehnilist juhtimist. ELTS kehtestab *muu hulgas*:

- 1) Konkurentsiameti poolt väljastatava **elektrienergia tootmise** (üle 1MW netovõimsusega tootmiseseadmega) **kasutusloa nõude** ja tootjaloa saamise tingimused;
- 2) **Riigikogu otsuse vajalikkuse tuumaenergiat kasutava tootmiseseadme kasutuselevõtu eeltingimused**;
- 3) organisatsioonilised, kapitali- ja juhtimise nõuded elektrienergia tootjatele (turuosalisena), sh kohustus teavitada Konkurentsiametit üle 1MW netovõimsusega tootmiseseadme omandamise, otsesesse valdusse saamise või ehitamise alustamise osas või üle 1MW netovõimsusega tootmiseseadmeid käitava tootja osas omandiõiguse või kontrolli omandamise korral;
- 4) tootja kohustused (nii energiaturuspetsiifilised (nt andmevahetus) kui ka üldised (nt elutähtsa teenuse osutamine eriolukordade tähenduses).

ELTS annab pädevuse:

- 1) Konkurentsiametile tegutsemaks elektrituru ja turuosaliste esmase reguleerija ja järelevalve teostajana ja
- 2) Päästeametile olla järelevalveasutuseks elutähtsate teenuste toimimise osas.

4. Välisinvesteeringu usaldusväarsuse hindamise seadus (VUHS)

VUHS sätestab välisinvesteeringu tegemise loa kohustuse, välisinvesteeringu usaldusväarsuse hindamise ning vastavate nõuete täitmise üle riikliku järelevalve teostamise tingimused ja korra.

C. KIIRGUSOHUTUS JA HÄDAOLUKORDADELE REAGEERIMINE

1. Hädaolukorra seadus (HOS)

HOS sätestab muu hulgas kiirgushädaolukorrast või selle ohust põhjustatud kriisiolukordade planeerimise, vältimise või juhtimisega seotud õiguslikud alused ja ülesannete jaotuse.

2. Päästeseadus (PäästeS)

PäästeS reguleerib päästetasutuste ülesandeid, korraldust õigused ja kohustusi ning Kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamist päästesündmuste ennetamisel, ohu väljaselgitamisel, ohu tõrjumisel ning päästesündmuse tagajärgede leevendamisel.

3. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus (TTOS)

TTOS sätestab töötajate ja ametnike töötervishoiu ja tööohutuse normid, sh seoses füüsiliste ohtudega nagu ioniseeriv ja mitteioniseeriv kiirgus, kirjeldab nii tööandjate kui ka töötajate kohustusi ohutu töökeskkonna loomisel ja säilitamisel, kehtestab töötervishoiu ja tööohutuse protseduurid nii ettevõtte kui ka riigi tasandil ning võtab üksikisikud vastutusele töötervishoiu ja tööohutuse nõuete rikkumiste eest.

4. Tuleohutuse seadus (TuOS)

TuOS sätestab füüsiliste ja juriidiliste isikute ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ja organite kohustused, õigused ja vastutuse tuleohutuse tagamisel ning riikliku järelevalve teostamisel.

D. KESKKONNAKÜSIMUSED

5. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS)

KeHJS sätestab eeldatava keskkonnamõju hindamise õiguslikud alused ja korra, keskkonnajuhtimis- ja -auditeerimissüsteemi korralduse, ökomärgise andmise õiguslikud alused ja vastava väärtustatuse süsteemi.

Kiirgustegevuse asjakohasus: KeHJS-i järgi loetakse olulise keskkonnamõjuga ja kohustuslikule keskkonnamõju hindamisele kuuluvateks tegevusteks järgmised tuumaenergiaga seotud toimingud:

- 1) tuumaelektriijaama või muu tuumaseadme ehitamine, sulgemine või dekomisjoneerimine, välja arvatud uurimisseade lõhustuva või tuumasünteesmaterjali tootmiseks või töötlemiseks, kui selle maksimaalne soojusvõimsus ei ületa ühte kilovatti püsivat soojuskoormust;
- 2) tuumkütuse tootmine või rikastamine ning kasutatud tuumkütuse töötlemine, käitlemine või lõppladustamine või kasutatud tuumkütuse ladustamine mujal kui tekkekohas kauem kui kümme aastat;
- 3) kõrgaktiivsete radioaktiivsete jäätmete käitlemine, üksnes radioaktiivsete jäätmete lõppladustamine või ladustamine mujal kui tekkekohas kauem kui kümme aastat.

6. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus (KeÜS)

KeÜS sätestab eeskirjad keskkonnakahjude vältimise ja keskkonnale tekitatud kahju heastamise tagamiseks, *muuhulgas* :

- 1) käitajate üldiste kohustuste kehtestamine: i) võtta meetmeid keskkonnoahu vältimiseks ja kohaseid ettevaatusmeetmeid keskkonnariski vähendamiseks, ii) omandada piisavalt teadmisi keskkonnoahu ennetamiseks või ettevaatusabinõude võtmiseks, iii) vältida niisuguste ainete, segude või organismide kasutamist, millega kaasneb keskkonnarisk, kui neid saab asendada vähemohlike ühikutega, iv) teavitama ametiasutusi viivitamata käitaja käitistest tulenevast olulisest keskkonnahäiringust;
- 2) keskkonnalubade (vee erikasutusload, saasteainete väljutamine välisõhku paiksetest heiteallikatest, jäätmekäitlus, maavarade kaevandamine) ja muude erilubade taotlemise, menetlemise, andmise ja tühistamise üldkorra ja tingimused, muude seaduste alusel nõutavate erilubade andmine (nt KiS-i sätestatud kiirgustegevuse load) või

keskkonnakomplekslubade andmine (tegevusteks, mis nõuavad terviklikku lähenemist keskkonnahäiringute vähendamiseks maksimaalsel määral);

- 3) „saastaja maksab“ põhimõtte kehtestamine – keskkonnahäiringu, ohu, riski või kahju hindamise, ennetamise, vähendamise või heastamisega seotud kulud kannab nende põhjustaja (muud seadused võivad ette näha erandeid).

7. Tööstusheite seadus (THS)

- 1) defineerib energeetikatööstust kui suure keskkonnaohuga tööstustegevust, mis nõuab keskkonnakomplekslube;
- 2) kehtestab komplekslubade väljastamise üksikasjaliku korra;
- 3) sätestab üldised nõuded kõrge keskkonnaohuga tööstusharude tegutsemiseks ja vastutuse mittetäitmise korra.

8. Veeseadus (VeeS)

VeeS reguleerib vee kasutamist ja kaitset, sh kehtestades nõuded ja piirväärtused vastuvõtvasse veekogudesse juhitas jahutusvees sisalduvatele saasteainetele ning KeA õiguse määrata veeloa või kompleksloa taotlejale individuaalsed tingimused ja heite piirväärtused.

9. Jäätmeseadus (JääTS)

JääTS sätestab jäätmehoolduse korralduse, jäätmetekke vältimise ning muudest kui radioaktiivsetest jäätmetest tulenevate tervise- ja keskkonnaohtude vältimise nõuded. Radioaktiivsete jäätmete käitlemine toimub KiS-i alusel.

E. RUUMILINE PLANEERIMINE JA EHITUS

10. Planeerimisseadus (PlanS)

PlanS sätestab ruumilise planeerimise nõuded, liigid ja tasandid ning õiguslikud alused ja sisu. See hõlmab ka **riigi eriplaneeringu (REP)** nõudeid ja korda, mis on eeltingimuseks sellise olulise ruumilise mõjuga ehitise püstitamisele, mille **asukoha valiku** või toimimise vastu on **suur riiklik või rahvusvaheline huvi**. Eelkõige tegeleb REP *maakonnaülest* huvide tagamisega riigikaitse ja turvalisuse, **energiavarustuse**, gaasitranspordi ja **jäätmekäitluse** valdkonnas või eespool nimetatud huvide väljendamisega avalikus veekogus ja majandusvööndis.

REP on kohustuslik elektri jaama elektrilise nimivõimsusega 150 MW või üle selle, kõrgepingeliini, mille pingeline on võrdne või üle 110 kV või ohtlike jäätmete lõppladustuspaiga ning nende toimimiseks vajalike ehitiste püstitamiseks.

REP koosneb **kahest osast** – **esialgne kohalik** ja **detaalne ruumilahendus**. Riiklik ruumiline planeerimine hõlmab ka keskkonnamõju strateegilist hindamist (KeHJS-is sätestatud protseduurid), välja arvatud piiratud erandite korral. Pärast jõustumist annab REP aluse hoonete ehitamiseks ehitusprojekti alusel.

11. Ehitusseadustik (EhS)

EhS kehtestab tsiviilehitustööde õigusliku raamistiku alates projekteerimisest, ehitustöödest, kasutuslubade andmisest kuni tsiviilehituse (hooned, rajatised) korrashoiu- või lammutamisetappideni maal, territoriaalvetes, avalikes veekogudes ja majandusvööndis ulatuses, mis ei ole reguleeritud muude seaduste, kehtivate EL-i õigusaktide ega ratifitseeritud rahvusvaheliste lepingutega. Lisaks sätestab EhS:

- 1) teatud üksikasjalikud hoonespetsiifilised nõuded, nagu energiatõhususe nõuded, kaitse- ja piirangutsoonid, konkreetset tüüpi ehitiste (võrgupaigaldised, teed, soojuselektri jaamad jne) projekteerimise ja ehitamise nõuded;
- 2) TTJA ja teiste riiklike ja munitsipaalasutuste järelevalvefunktsioonid ja volitused.

EhS nõuab:

- 1) **ehitusluba** üle 100 kW elektrit tootvate rajatiste, vähemalt 60 m² või üle 5 m kõrguse mitteeluhoone ja muude EhS-is loetletud rajatiste ehitamiseks. REP-ile alluvate hoonete puhul väljastab ehitusloa TTJA (*sh üle 150 MW elektrijaamadele*);
- 2) **kasutusluba** valminud ehitisele (vastavuse tõestuseks), sh üle 100 kW elektrit tootvatele rajatistele ja üldiselt igat tüüpi ehitusluba nõudvatele hoonetele. Sarnaselt ehituslubadega väljastab REP-ile alluvatele ehitiste kasutuslubasid TTJA.

12. Seadme ohutuse seadus (SeOS)

SeOS reguleerib seadme kasutusele võtmist ja kasutamist ning seadmetööd, et oleks tagatud seadmete ja nendega seotud protsesside ohutus. Järelevalve pädevus on TTJA-l.

F. TSIVIILVASTUTUS

13. Võlaõigusseadus (VÕS)

VÕS annab aluse lepinguvälisele tsiviilvastutusele teistele isikutele tekitatud kahjude osas (sh üliohtlike objektide käitajate objektiivne vastutus objektilt levinud kiirgusega tekitatud kahju osas). VÕS sätestab praegu ka hüvitamisele kuuluvast kahjust vabastavad asjaolud ja liigid.

14. Tsiviilseadustiku üldosa seadus (TsÜS)

TsÜS sätestab õigusvastase kahjuga seotud nõuete aegumistähtajad, sh. surma, kehavigastuse ja tervisekahjustuse korral.

15. Rahvusvahelise eraõiguse seadus (REÕS)

REÕS sätestab õigusvastase kahju hüvitamise nõuete lahendamise kollisiooninormid.

G. TUUMARELVALEVIKU TÕKESTAMISE MEETMED

16. Karistusseadustik (KarS)

KarS-is sätestatakse plahvatuste tekitamisega seotud kuriteod ning ioniseeriva kiirguse ning terroristliku tegevuse või selle rahastamisega seotud kuriteod (asjakohane rahvusvahelistest dokumentidest ja EL-i tuumarelvade leviku ja terrorismi tõkestamise õigusest tulenevate kohustuste puhul). KarS hõlmab ka mitmesuguseid keskkonnanäeskirjade ja konfidentsiaalse teabe avalikustamisega seotud õigusrikkumisi.

17. Strateegilise kauba seadus (StrKS)

StrKS rakendab EL-i strateegilise kauba kontrolli õigusakte, sätestades strateegilise kaubaga seotud veo ja tehingute üldise keelu ning luues loa- ja sertifikaadipõhise järelevalvesüsteemi strateegiliste kaupadega kauplemise ja teenustega seotud tegevuste ning nende lõppkasutuse jälgimiseks. Järelevalverežiimi rakendavad oma valitsusalades Välisministeeriumi juures tegutsev strateegilise kauba komisjon, Kaitsepolitseiamet, Maksu- ja Tolliamet ning Politsei- ja Piirivalveamet.

H. MUUD ASJAKOHASED ÕIGUSAKTID

18. Vabariigi Valitsuse seadus (VVS) sätestab:

- 1) riigi täitevvõimu ehk Vabariigi Valitsuse ja valitsusasutuste poolt hallatavate riigiasutuste põhistruktuuri, valitsusalade, rahastamise, juhtimise ja järelevalve eeskirjad;
- 2) Vabariigi Valitsusele ja ministeeriumidele õigustloovate aktide andmise volituste aluse;
- 3) valitsusasutuste ümberkorraldamist (moodustamist, lõpetamist, ühinemist, jagunemist) käsitlevad rakendussätted (poliitiliste otsuste või muude seadustega kehtestatud institutsionaalsete sätete jõustamiseks).

- 19. Välissuhtlemisseadus (VäSS)** sätestab Eesti rahvusvaheliste lepingutega ühinemise ja rahvusvahelistes organisatsioonides osalemise korra (asjakohane selliste rahvusvaheliste dokumentidega ühinemisel, millega Eesti ei ole veel liitunud);
- 20. Autoveoseadus (AutoVS)** sätestab autoveoettevõtete ja veose saatjate kohustused, kehtestab ohtlike veoste (sh radioaktiivsed materjalid) rahvusvahelise autoveo Euroopa kokkuleppe (ADR) kohaldatavuse, seab veoseohutusele ja juhtidele kvalifikatsioonistandardid ning individuaalse vastutuse nõuete rikkumiste eest, ning reguleerib riigipoolset järelevalvet transpordisektori üle.
- 21. Meresõiduohutuse seadus (MSOS) ja kaubandusliku meresõidu seadus (KMSS)** sätestavad merd mööda transporditavate ohtlike veoste (sh radioaktiivsed materjalid) eeskirjad vastavalt kohaldatavatele rahvusvahelise mereõiguse õigusaktidele ja EL-i veetranspordi reguleerivale raamistikule. Eelkõige viitab MSOS 1974. aasta rahvusvahelisele konventsioonile inimelude ohutusest merel (SOLAS) ja 1973. aasta rahvusvahelisele laevade poolt põhjustatava merereostuse vältimise konventsioonile (MARPOL) seoses radioaktiivsete materjalidega. MSOS nõuab muuhulgas Transpordiameti (TRAM) eelnevat teavitamist väljastpoolt EL-i Eesti sadamatesse suunduvast ohtlikust kaubast ja enne Eesti sadamatest väljumist kehtib ohtlike kaupade vormikohase deklaratsiooni esitamise nõue EL-i välistest sadamatest väljunud laeval. Eesti lipu all sõitvate laevade kaptenid on kohustatud teavitama TRAM-i (ja paikkondlikke välisriikide merendusametusi) ohtliku kaubaga seotud õnnetustest.
- 22. Raudteeseadus (RdtS)** sätestab raudtee käitamise ja ohutuse ning raudteekaubaveo õigusliku raamistiku, sh ohtlike kaupade veo viitena 1980. aasta rahvusvahelise raudteeveo konventsiooni (COTIF) lisale C (määrus ohtlike kaupade rahvusvahelise raudteeveo kohta, muudetud) või 1951. aasta rahvusvahelisele raudteekaubaveo kokkuleppele (SMGS, muudetud).
- 23. Riigipiiri seadus (RiPS)** sätestab Eesti riigipiiride reguleerimise, sealhulgas piiriületuse korra. Muuhulgas nõuab RiPS eelnevat diplomaatilist luba välisriikide laevadelt Eesti riigi sisemerre sisenemiseks, mille pardal on tuumaseade, tuumarelv või radioaktiivsed ained.

I. SEOTUD STRATEEGIAID JA ARENGUKAVAD

1. Energiamajanduse arengukava aastani 2030²⁰
2. Energiamajanduse arengukava aastani 2035²¹ (koostamisel)
3. Eesti riiklik energia- ja kliimakava aastani 2030 (REKK 2030)²²
4. Strateegia "Eesti 2035"²³
5. Kiirgusohutuse riiklik arengukava 2017–2027²⁴
6. Siseturvalisuse arengukava 2020-2030²⁵
7. Radioaktiivsete jäätmete käitlemise riiklik tegevuskava²⁶

²⁰ <https://www.mkm.ee/media/99/download>

²¹ <https://energiatalgud.ee/node/8906>

²² <https://www.mkm.ee/media/118/download>

²³ <https://valitsus.ee/strateegia-eesti-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia>

²⁴ <https://envir.ee/keskkonnakasutus/kiirgus/kiirgusohutuse-riiklik-arengukava-2018-2027>

²⁵ <https://www.siseministerium.ee/stak2030>

²⁶ <https://envir.ee/media/1424/download>

III. Probleem ja sihtrühm (küsimus) ning eesmärk

3.1. Probleem

Tuumaenergia ohutuks ja nõuetele vastavaks kasutamiseks on vajalikud reeglid ja järelevalve, mida ei saa asendada mitteregulatiivsete (ehk vabatahtlike või juhuslike) lahendustega. Seega tuleb kehtestada Eestis seni puuduv siseriiklik õigusraamistik, mis vastab rahvusvahelistele standarditele ja Euroopa Liidu nõuetele. Samuti on vaja tagada selle õigusraamistiku tõhus rakendamine. Seetõttu ei ole võimalik lahendus ilma regulatiivsete meetmeteta.

Tsiviilotstarbelise tuumatehnoloogia kasutuselevõtu eeltingimusena on Eestil vaja luua vastav õiguslik ja regulatiivne raamistik, s.t tuumatehnoloogia kasutamist reguleeriv seadus ja sõltumatu ning pädev järelevalveasutus (nn regulaator). Hetkel on olemasolevaks õigusaktiks, mis reguleerib kiirgus- ja vähesel määral ka tuumaohutuse küsimusi kiirgusseadus koos rakendusaktidega. Kiirgusseaduse sätted ei ole piisavad selleks, et reguleerida tuumakäitise rajamist ja käitamist. KiS reguleerib üksnes Eesti hetkeolukorda olemasolevatest käitistest ja kiirgustegevustest lähtudes. Tuumkütusetsükli puhul on regulatsiooni ese oluliselt laiem (minimaalselt nn 3S ehk *nuclear safety, security and safeguards*) ning riiklik ja rahvusvaheline järelevalve oluliselt intensiivsem. Tuumkütusetsükli puhul tuleb Eestil Euratomi liikmena täielikult üle võtta ka vastav Euratomi lepingul põhinev regulatsioon.

Kuna Eesti tuumaenergiat veel ei kasuta, piirdub Eesti kehtiv õigus rahvusvahelise ja EL õiguse ülevõtmisega ulatuses, mis on vajalik eelkõige olemasolevate kiirgusallikate ohutuse tagamise kui seisundi vajadustest (s.t. kiirgustegevuste lubade andmine ja riiklik järelevalve, keskkonnaseisundi kiirgusseire ja võimaliku kiirgushädaolukorra vältimine ja lahendamine vastavalt kiirgusseadusele ja muule valdkondlikule regulatsioonile, mis omab puutumust kiirustegevuste, radioaktiivse materjali ja kiirituse mõjuga). **Eestis ei ole hetkel eraldi õigusakti, mis kataks siseriiklikult täies mahus ära tuumaõiguse IAEA mõistes.**

Ilma tuumaenergia ja -ohutuse seaduse ja sellega seotud õigusaktide vastuvõtmiseta ja/või olemasolevate õigusaktide täiendamiseta ei saa Eesti tuumaprogrammi ellu viia ega tuumaenergiat kasutusele võtta. Lisaks tuumaõiguse sisulisele ülevõtmisele tuleb Eestis lahendada ka selle rakendamise administratiivsed, rahastamis-, julgeoleku- ja järelevalveküsimused. Viimane eeldab, et Eestil on olemas terviklik tuumaenergiapoliitika, millest lähtudes on võimalik kujundada seadusandlikke valikuid, kasutades selleks mh sarnase tuumapoliitika, tuumaenergeetikakogemuse ja lähedase õiguskultuuriga riikide eeskujut.

3.2 Sihtrühm

TEOS-e sihtrühmaks on Vabariigi Valitsus, valitsusasutused, valitsusasutuste hallatavad riigiasutused ja, kohtud, kohalikud omavalitsused, ettevõtjad ja muud isikud, kelle tegevus omab puutumust eelkõige järgmiste valdkondadega: tuumkütusetsükliga seotud teadus- ja arendustegevused, tuumakäitise rajamine, käitamine ja dekommissioneerimine, kahesuguse otstarbega kauba tootmine, vahendus, import, eksport ja vedu, tuumaohutus (*nuclear safety*), tuumaavariiga seotud hädaolukordade lahendamine, tuumakäitiste ja tuumamaterjali füüsiline turvalisus (*security*), tuumarelvaleviku tõkestamise meetmed (tuumakontrollimeetmed, *nuclear safeguards*), tuumkütuse tootmine, käitlemine ja transport. Sihtrühm oleneb ka sellest, milliseid tuumkütusetsükli tegevusi Eesti oskusteavet ja looduslikke olusid arvestades tulevase tuumapoliitika kohaselt eelisjärjekorras arendatakse.

Laiemas mõttes on puudutatud kogu Eesti elanikkond, kuivõrd TEOS õigusaktina peab andma avalikkusele usalduse, et tuumaenergia kasutuselevõtt on põlvkonnaüleselt ohutu inimese elule ja tervisele, varale ja keskkonnale, riiklik järelevalve tuumkütusetsükli tegevuste üle on piisav ja järjepidev ning kaasnevad hüved kaaluvad üles kaasnevad riskid. Vahetumalt võib puudatud olla see osa elanikkonnast, kelle elukoht asuks tuumajaama läheduses.

Eraldi tuleb esile tuua ka naaberriike ja rahvusvahelist avalikkust, kelles peab Eesti tuumaõiguse siseriiklik normistik tekitama usalduse, et tuumaenergeetika kasutamine Eestis ei suurenda piiriüleseid negatiivseid mõjusid ega kahjusta rahvusvahelist julgeolekut. Kuivõrd tuumaenergeetika kasutamine Eestis eeldab välisinvesteeringuid, peab Eesti siseriiklik tuumaõigus vastama rahvusvahelisele standardile osas, mis puudutab tsiviilvastutust tuumakahjustuse eest, samuti ühilduvust standardiseeritud tuumamaterjali käitlemise, aruandluse ja arvestuse süsteemidega.

3.3 Eesmärk

Tsiviilotstarbelise tuumatehnoloogia kasutuselevõtu eeltingimusena peab Eesti oluliselt täiendama oma õigusakte, et need vastaks rahvusvaheliste lepingutele ja EL-i (Euratom) määrustega kehtestatud nõuetele kiirgusohutuse, hädaolukordade planeerimise ja reageerimise, tuumakäitise ja radioaktiivse aine füüsilise ohutuse, tuumatehnoloogia ja -materjalide väärkasutamist takistavate kontrolli- ja kaitsemeetmete, radioaktiivsete jäätmete käitlemise kohta ning sätestaks vastutuse tekitatud tuumakahjude korral.

Käesoleva väljatöötamiskavatsuse kohase eelnõu eesmärk on kokkuvõtlikult:

- 1) valdkondliku õigusterminoloogia korrastamine, ühtlustamine ning puuduvas osas ka loomine;
- 2) tuumkütusetsükli riikliku korralduse aluste sätestamine ja ülesannete jaotus Vabariigi Valitsuse ja teiste täidesaatva võimu asutuste vahel, pädevusnormide kehtestamine konkreetsete detailsete nõuete kehtestamiseks;
- 3) tuuma- ja kiirgusohutuse valdkonna juhtimise ja riikliku järelevalve koondamine selleks loodava uue valitsusasutuse (töönimetusega "Kiirgusohutusamet") alla;
- 4) kehtestada tuumkütusetsükli tegevuste ja tuumaohutuse üldnõuded vastavalt Euratomi õigusaktidele ja sellekohastele rahvusvahelistele konventsioonidele;
- 5) tuumaohutuslubade süsteemi kehtestamine ja sidumine tuumakäitiste rajamise, käitamise ning dekomissioneerimisega Kiirgusohutusameti pideva järelevalve all;
- 6) kehtestada dekomissioneerimise kulude katmiseks vajaliku reservi kogumise, hoidmise ja kasutamise regulatsioon;
- 7) siseriiklike sätete kehtestamine vajalike konventsioonidega kehtestatud reeglite sisuliseks ülevõtmiseks;
- 8) tuumakäitiste ja tuumamaterjaliga seonduvateks hädaolukordadeks valmistumise ja nende lahendamise regulatsiooni kehtestamine, arvestades rahvusvaheliste kokkulepete nõudeid;
- 9) tuumakäitiste ja tuumamaterjali füüsilise turvalisuse (valve ja kaitse) nõuete kehtestamine ja ülesannete täpsem jaotus käitajate, julgeolekuasutuste ja muude isikute vahel;

- 10) tuumarelvaleviku tõkestamise meetmete (kaitsemeetmete) rakendamisega seotud õiguste ja kohustuste sätestamine;
- 11) eelnevast tulenevad muudatused kehtivas õiguses.

IV. Eestis tehtud uuringud, seni kaasatud osapooled

4.1 Uuringud

Tuumaenergia ja -ohutuse seaduse (eelnõu) reguleerimisala ja tuumaenergia kasutuselevõttu Eestis puudutavad varasemad olulised uuringud ja aruanded:

1. Eesti kliimaambitsiooni tõstmise võimaluste analüüs;²⁷
2. Tuumaenergia kasutuselevõtmise võimalused Eestis ja tuumaenergia töörühma koosseisu heakskiitmine;²⁸
3. TET vahearuanne 2022;²⁹
4. Tuumaenergia töörühma lõpparuanne 2023³⁰;
5. Soome tuumaregulaatori (STUK) aruanne „*Review of the Interim Report of the Estonian Working Party on Nuclear Energy*“;³¹
6. Tuumaelektrijaama ja kasutatud tuumkütuse lõppladustuspäiga potentsiaalsete asukohtade ruumianalüüsi koostamine;³²
7. IAEA juhend „Teekaart riikliku tuumaenergia taristu arendamiseks“;³³
8. IAEA ülevaateraport väikestest moodulreaktoritest;³⁴
9. Tuumaenergia valdkonna teadlikkus ning valmisolek selle kasutuselevõtuks Eestis;³⁵
10. Eesti elanike teadlikkus tuumaenergiast ning valmisolek selle kasutuselevõtuks Eestis 2022;³⁶
11. Eesti elanike teadlikkus tuumaenergiast ning valmisolek selle kasutuselevõtuks Eestis 2024³⁷;
12. Teostatavusanalüüs väikse preaktori (VMR) sobivusest Eesti energiavarustuse tagamiseks ja kliimaeesmärkide täitmiseks 2030+ (Fermi Energia);³⁸

²⁷ <https://www.sei.org/publications/eesti-kliimaambitsiooni-tostmise-voimaluste-analuus/>

²⁸ <https://envir.ee/media/1443/download>

²⁹ <https://envir.ee/media/7843/download>

³⁰ <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-12/Tuumaenergia%20t%C3%B6%C3%B6r%C3%BChma%20l%C3%B5pparuanne.pdf>

³¹ <https://envir.ee/media/8747/download>

³² <https://envir.ee/media/9550/download>

³³ https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1704_web.pdf

³⁴ https://aris.iaea.org/Publications/SMR_Book_2020.pdf

³⁵ <https://envir.ee/media/9678/download>

³⁶ <https://envir.ee/media/9678/download>

³⁷ https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2024-05/K%C3%BCsitluse_Eesti%20elanike%20teadlikkus%20tuumaeenergiast%20ning%20valmisolek%20selle%20kasutuselev%C3%B5tuks%20Eestis_aruanne%20mai%202024.pdf

³⁸ <https://fermi.ee/wp-content/uploads/2020/01/tuuma-raamat-final.pdf>

13. Üleminek kliimaneutraalsele elektritootmisele (SEI lõpparuanne 2022);³⁹
14. Õigusraamistiku kaardistamine tuumaprogrammiga alustamiseks;⁴⁰
15. Tuumaenergia töörühmale inimressursside arendamise strateegia koostamine ja regulatiivse raamistiku kaardistamine;⁴¹
16. Tuumaelektrijaama ja kasutatud tuumkütuse lõppladustuspaiga potentsiaalsete asukohtade ruumianalüüsi lõpparuanne;⁴²
17. Avalik kokkuvõte: tuumajulgeolek ja hädaolukordadeks valmistumine;⁴³
18. Radioactive waste management in Estonia: Milestone 1 Ready to make a knowledgeable commitment to a nuclear power programme.⁴⁴

4.2 Seni kaasatud osapooled

Tuumaenergia kasutuselevõtu võimalikkust Eestis analüüsis perioodil 2021-2023 tuumaenergia töörühm (keskkonnaministri 20.04.2021 käskkiri nr 1-2/21/199⁴⁵), tuumaelektrijaama asukohtade ja kasutatud tuumkütuse lõppladustuspaiga asukohtade ruumianalüüsi alltöörühm⁴⁶ ning tuumajulgeoleku ja hädaolukordadeks valmisoleku alltöörühm⁴⁷. Tuumaenergia võimaliku kasutuselevõtu ettevalmistamiseks vajaliku riikliku protsessi juhtimiseks ja elluviidavate tegevuste järelevalveks moodustati 26. novembril 2024. aastal tuumaenergia juhtrühm (kliimaministri 26.11.2024 käskkiri nr 1-2/24/470⁴⁸) ning õigusloome ja tuumaregulaatori loomise töörühmad⁴⁹.

Käesoleva VTK ettevalmistamist koordineerib Kliimaministeerium koostöös tuumaenergia juhtrühma ja õigusloome töörühma liikmetega.

V. Küsimuse õiguslikud ja regulatiivsed lahendused, kavandatav regulatsioon ja eelistatav lahendus

5.1. Üldine selgitus regulatiivse lahenduse kohta

Õiguslik ja regulatiivne lahendus peab sätestama: tuumkütusetsükli riikliku korralduse ja aluspõhimõtted Eestis; käitajate kohustused, tuumaohutuse, valve ja kaitse (füüsilise turvalisuse) nõuded; kaitsemeetmete (*safeguards*) rakendamise siseriiklikud normid, tuumaohutusload, kasutatud tuumkütuse ja tuumajäätmete käitlemise ja ladustamise nõuded, tuumaregulaatori volitused ja kohustused, hädaolukordadeks valmistumise ja nende lahendamise nõuded, tuumakahjustuse eest tsiviilvastutuse põhimõtteid, järelevalve ja rikkumismenetluste läbi viimise korralduse, rakendussätted

³⁹ <https://www.sei.org/wp-content/uploads/2023/02/uleminek-kliimaneutraalsele-elektritootmisele-lopparuanne.pdf>

⁴⁰ <https://kliimaministeerium.ee/media/10690/download>

⁴¹ <https://kliimaministeerium.ee/media/10692/download>

⁴² <https://envir.ee/media/9544/download>

⁴³ <https://kliimaministeerium.ee/media/9751/download>

⁴⁴ <https://kliimaministeerium.ee/media/11248/download>

⁴⁵ <https://adr.envir.ee/et/document.html?id=74db9716-1a35-44b8-8c6b-621d16912be5>

⁴⁶ <https://adr.envir.ee/et/document.html?id=9ecc3d52-c215-4b07-ac5a-7e6cde0478ca>

⁴⁷ <https://adr.envir.ee/et/document.html?id=9fe0b51e-f2f0-4dff-8fd8-6e3f62651402>

⁴⁸ <https://adr.envir.ee/et/document.html?id=89c4a206-9933-4bba-a9f3-4444b5d5c28c>

⁴⁹ <https://adr.envir.ee/et/document.html?id=9e914414-8ae5-4aa2-be2c-980575103073>

ja täiendavad reguleerivad volitusnormid valitsusele, ministeeriumidele ja eraldiseisvatele valitsusasutustele.

5.2. Alternatiivid kiirgustegevuste ja tuumaenergeetikat puudutava regulatsiooni sätestamiseks kiirgusseaduses ja uues seaduses ning muud vajalikud muudatused

A. KIIRGUSSEADUSES TEHTAVAD MUUDATUSED JA SENI PUUDUOLEVA TUUMAREGULATSIOONI EESTI ÕIGUSRUUMI SISSEVIIMINE ON VÕIMALIK LAHENDADA JÄRGMISELT:

Õigusraamistiku kaardistamise käigus tehti ettepanek võtta Eesti tuumaõiguse alaste seaduseelnõude väljatöötamisel aluseks üks järgmistest alternatiividest:

- **Alternatiiv 1 – (kaks seadust) KiS ja uus tuumaenergia ja -ohutuse seadus:** kiirgustegevuse ja tuumaenergiaga seotud eeskirjad jagatakse olemasoleva KiS ja uue tuumaenergia ja -ohutuse seaduse vahel. Sel juhul muutub KiS reguleerimisala kitsamaks, jättes KiS kohaldamisalasse tuumaenergia kasutamise mitteseotud tegevused (näiteks meditsiiniikiiritus, looduskiiritus), viies kiirgusohutuse küsimuste reguleerimise uue tuumaregulaatori vastutusalasse ning kaotades dubleerivad protseduurid.
- **Alternatiiv 2 – (kolm seadust) KiS, uus tuumaenergia ja -ohutuse seadus ja uus seadus tuumakahjustusega tekitatud kahju hüvitamise (tsiviilvastutuse) kohta:** nagu Alternatiiv 1 puhul, kuid tuumakahjustusega tekitatud kahju (tuumakahjustuse) hüvitamise kohustused sätestatakse eraldi (kolmanda) seadusega.
- **Alternatiiv 3 – (üks seadus)** kogu kiirgustegevuse ja tuumaenergeetikaga seotud aspektide regulatsioon sisaldub ühes terviklikus seaduses, mis asendab KiS-e.

B. VAJALIKUD MUUDATUSED (VÕRRELDES OLEMASOLEVA OLUKORRAGA)

- **Tuumaregulaator:** KeA ülesandeid, mis on praegu seotud kiirgustegevusega, hakkab täitma uus valitsusasutus (moodustatakse uue tuumaenergia ja -ohutuse seaduse ning Vabariigi Valitsuse seaduse muudatuste alusel). Uue valitsusasutuse funktsioonid, staatus ja volitused, tuleb lisada KiS-sse või uude seadusse, Vabariigi Valitsuse seadusesse ja uue reguleeriva ameti põhimäärusesse;
- **Tuumakäitiste rajamine ja käitamine:** tuumakäitiste rajamise, käitamise ja sulgemise ning dekomisjonierimise nõuded reguleeritakse täpsemalt, arvestades vajadust tagada selle üle pidev järelevalve ning rahvusvaheliste parimate praktikate järgimine alates asukohavalikust kuni ohustatud käitise järelevalve alt vabastamiseni peale selle eluea lõppu (aastakümneid hiljem alates käivitamisest);
- **Tegevusload:** tuumkütusetsükli tegevused allutatakse loakohustusele. Kuna tuumakäitiste ja tuumkütusetsükliga hõlmatud tegevuste loakohustuse ese ning potentsiaalsete loaomanike ring on erinev olemasolevatest kiirgustegevuslubadest ja kiirgustegevusloa omajate ringist, ei sobi tuumkütusetsükliga seotud tegevuste allutamine olemasolevale kiirgustegevuslubade regulatsioonile;
- **Käitajate kohustused:** lisatakse tugevdatud kohustused tuumategevuse loa omanikele (kooskõlas rahvusvaheliste konventsioonide ja lepingute ning EL regulatsiooniga (nt tuumaohutuse direktiiv);
- **Läbipaistvus:** tuumategevuse loa omanikele lisatakse tugevdatud läbipaistvuskohustused, mis tähendab, et tuumaohutuse reguleerimisega seotud teave on avalik ja kättesaadav nii töötajatele

kui ka elanikkonnale, arvestades samas ka julgeolekuga ja muude oluliste huvidega seotud piiranguid (kooskõlas tuumaohutuse direktiivi artikliga 8);

- **Tuumaohutus:** tugevdatud ohutuse ja valmisoleku kohustused tuumategevuse loa omanikele (kooskõlas tuumaohutuse direktiivi artiklitega 8a–8e⁵⁰);
- **Finantseerimine ja finantstagatis:** tuumakäitiste käitajatele kehtestatavad nõuded luua käitise dekomissioneerimine (õigusmõiste, mis hõlmab tegevusi ja protsessi alates tegevuse lõpetanud käitise sulgemisest ja ohutustamisest kuni järelevalve alt vabastamiseni ja radioaktiivsete jäätmete käitlemist ning ala taastamist muuks võimalikuks kasutuseks) rahaline reserv ning tuumakahjustusega tekitatava kahju hüvitamise kohustuse finantstagatis. Dekomissioneerimisreserviga seoses tõusetub ka küsimus sinna kogutava raha hoidmisest, kuivõrd dekomissioneerimiseks kuluv raha võetakse kasutusele alles peale tuumakäitise tegevuse lõpetamist (kas eluea lõppemise või muul põhjusel), see kogutakse tõenäoliselt tuumakäitise kasutuse lõpetamise vältel ning see peab säilima ka juhul, kui käitaja muutub maksejõuetuks;
- **Asukohavalik:** tuumakäitise asukohavaliku nõuded ja meetodika, arvestades et tuumakäitis on olulise keskkonnamõjuga objekt, mille asukoht on ohutuse seisukohast võtmetähtsusega kriteerium ning sellest johtuvalt nii siseriikliku kui rahvusvahelise õigustatud huvi küsimus;
- **„3S” (safety, security, safeguards):** sätted tuumaohutuse, julgeoleku ja turvalisuse tagamise ning tuumakontrollimeetmetega seotud kohustuste rakendamiseks (kooskõlas kohaldatavate rahvusvaheliste suuniste ja olemasolevate parimate tavade), mis lisatakse ja integreeritakse neid teemasid hõlmavasse olemasolevasse regulatiivsesse ja institutsionaalsesse struktuuri (see puudutab ka muude kehtivate õigusaktide läbivaatamist ja muutmist, nt hädaolukorra seaduse muutmist);
- **Oluline osalus ja kontroll tuumakäitise käitaja üle:** välisinvesteeringute usaldusväärsuse hindamise seadusesse tuleks lisada kontrolli vahetumise ja välisinvesteeringute heakskiitmise kord tuumakäitiste käitajate (tõenäoliselt ka tuumamaterjali saadetiste vedajate) osas, mis võimaldab riikliku järelevalve teostajal ennetavalt läbi viia taustauuringuid ja hoolsusmeetmeid, et tagada riigi julgeolek ja hoolitseda selle eest, et „3S“-huve ei kahjustataks.

C. TSIVIILVASTUTUS

Tuumakahjustuse tekitamise hüvitise maksmise kohustus puudutab TsÜS-i, VÕS-i ja REÖS-i regulatsiooni.

Seoses TsÜS-iga tuleb tuumakahjustusega seotud nõuete aegumistähtaega muuta, et see kajastaks (minimaalselt) 1963. aasta tuumakahjustuste eest tsiviilvastutuse Viini konventsiooni artiklit VI.

Seoses VÕS-iga tuleb muuta järgmist :

- hüvitamisele kuuluva kahju liigid (tuumakahjustus, *nuclear damage*);
- vastutuse ulatus;
- kahju hüvitamise kohustuste sisu (käitaja eksklusiivne riskivastutus);
- võimalus arvata vähese tõenäolise kahju ohu korral vastutuse erirežiimi alt välja.
- teeloleva tuumamaterjaliga seotud vastutuse eriaspektid.

⁵⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02009L0071-20140814#B-12>

REÕS-i osas puudutab õiguslane valik kahjude reguleerimist, mis on kantud välismaal, kuid mille on põhjustanud Eestis asuvad tuumarajatised või Eestis asuvasse tuumakäitistesse või Eesti käitistest väljaviidav tuumamaterjal, kasutatud tuumkütus või radioaktiivsed jäätmed.

Kuna tuumaenergeetika kaasnevad mõjud on piiriülesed ja tuumkütusetsükkel hõlmab üldjuhul tehnoloogia, seadmete ja tuumamaterjali rahvusvahelist liikumist, siis arvestades Fukushima, jt tuumaintsidentide järgselt selles valdkonnas muutunud rahvusvahelisi standardeid, tuleb Eestil kas a) ühineda ka Viini tuumakahjustuse eest tsiviilvastutuse konventsiooni 1997. a. muutmisleppega või liituda Täiendava Hüvitamise Konventsiooniga (Convention on Supplementary Compensation, CSC). Mõlemal juhul tuleb seadusega kehtestada eriregulatsioon, mis asendab Eestist kehtivad eraõiguslikud kahju hüvitamise sätted tuumakahjustuse korral, tuues sisse vastava konventsiooni nõuetele vastava süsteemi.

D. VALITSUSASUTUSED

Puutumust omavad Vabariigi Valitsuse seadus (VVS) ja VVS-i alusel välja antud teiseseid õigusaktid:

- VVS-i tuleb muuta lisades uue ja iseseisva valitsusasutusena (ametina) tuumaregulaator ja loetledes uue reguleeriva asutuse poolt täidetavad tuumaohutuse ja kiirguskaitse valdkonnaga seotud funktsioonid;
- muudatused teisestes õigusaktides hõlmavad KliM-i, KeA ja uue tuumaregulaatori (Kiirgusohutusameti) põhimäärusi, ja tõenäoliselt ka muid õigusakte (vt lisa 5 muudetavate või kehtestatavate teiseste õigusaktide loetelu). Uue valitsusasutuse positsioneerimisel riiklikus süsteemis tuleb tähelepanu pöörata asjaolule, et tuumaregulaator kui lubade väljastaja ja riikliku järelevalve teostaja, peab olema institutsiooniliselt ja funktsionaalselt sõltumatu tuumatehnoloogia kasutamist edendavatest isikutest ja asutustest, sh energiasektorist.

E. ENERGIASEKTOR

Elektrituruseaduse (ELTS) muudatused:

- tuumaelektrijaama ehitamise ja käitamise lubade integreerimine ehituslubade süsteemiga uue tuumaenergia ja -ohutuse seaduse alusel;
- ametikohustuste jaotamine uue tuumaregulaatori ja Konkurentsiameti (kui elektrituru järelevalve teostaja) vahel;
- tuumaenergiat kasutava tootmiseseadme (ELTS § 22 lg 3) käitamise eeltingimusena Riigikogu otsuse nõudest loobumine järgmistel põhjustel:
 - 1) seda sätet dubleerib praegu ka KiS § 79, mis nõuab igale tuumakäitisele (sh definitsiooni kohaselt ka elektritootmiseseadmetele) kiirgustegevusloa andmise eeltingimusena Riigikogu otsust;
 - 2) tuleks kaaluda, kas Riigikogu otsuse nõue üldse säilitada. Argumendid, mida kaaluda, on järgmised:
 - võttes vastu uue tuumaenergia ja -ohutuse seaduse, teeb Riigikogu olemuslikult ka otsuse tuumatehnoloogia kasutuselevõtu kohta Eestis;
 - seejärel sõltub uute tuumakäitiste käivitamise võimalus asukohtade olemasolust (tulevikus kontrollitakse seda olemasolevate või muudetud ruumilise planeerimise ja keskkonnaga seotud menetlustega); ja

- lõppkokkuvõttes on Riigikogul seadusandlikul tasandil võim muuta tuumaenergia kasutamise õigusraamistikku juhul, kui riigi energia- või muud poliitikad muutuvad (nt tehakse otsus tuumaenergeetikast loobuda).

F. HÄDAOLUKORD

Hädaolukorra seadust (HOS) ja sellel põhinevaid alamakte või seda tulevikus asendavat tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu (kooskõlastamisel) tuleb täiendada tuumkütusetsükli tegevustega seoses.

G. KESKKONNAEESKIRJAD

Keskkonnateemasid reguleerivates õigusaktides tuleb teha järgmised muudatused:

- viited KeA-le, kui see on asjakohane, asendatakse viidetega uuele tuumaregulaatorile vastavalt selle volituste ulatusele;
- lubade andmise kord vastavalt keskkonnaseadustiku üldosa seadusele (KeÜS), sh praegune komplekslubade süsteem tuleb siduda tuumakäitluslubade seadusandlusega (see puudutab ka tööstusheite seadust (THS));
- ülevaatamist vajavad veeseaduse alusel kehtestatud nõuded tuumaseadmete jahutusvee väljajuhtimise kohta.

H. RUUMILINE PLANEERIMINE JA E HITUSTE GEVUS

Planeerimisseaduse (PlanS) ja sellest tulenevate teiseste õigusaktide osas tuleks täiendavalt kaaluda järgmisi muudatusi:

- praegu loetleb PlanS üle 150 MW nimivõimsusega elektrijaamad, ohtlike jäätmete hoidlad ning teatud surve- ja kõrgepinge ülekanderajatised riigi eriplaneeringu objektidena. Tuleks analüüsida, kas PlanS lisada sätted tuumajaama rajamise detailse lahenduse reguleerimiseks (REP II faas) või lahendada see TEOS kontekstis.;
- ruumilise planeerimise protsessi institutsioonilise koostöö reeglid peaksid hõlmama uut tuumaregulaatorit, kui ruumiplaneering hõlmab tuumarajatisi või kiirgustegevust.

Ehitusseadustiku (EhS) ja sellest tulenevate teiseste õigusaktide osas tuleks teha järgmised muudatused:

- uue tuumaregulaatori ja TTJA rollid peaksid selguma projekti kooskõlastamise ning tuumakäitiste ehitus- ja kasutuslubade väljastamise protsessis;
- lisada tuleks tuumakäitise ehitustööde järelevalve spetsiifika (olemasolul);
- rahvusvaheliste ekspertide (nt IAEA või tuumakontrollimeetmete ja relvastuskontrolli raamistiku alusel) õigus kontrollida tuumarajatisi mis tahes ehitus-, kasutuselevõtu-, käitamis- või dekomisjoneerimise etapis;
- tuleks täpsustada tuumarajatisi hädaolukorra ettevalmistuspiirkond (*emergency preparedness zone*) ruumiline ulatus ja piirangud.

Seadme ohutuse seaduse (SeOS) ja sellest tulenevate teiseste õigusaktide osas tuleks täiendavalt kaaluda järgmisi muudatusi:

- uue tuumaregulaatori ja TTJA rollid peaksid selguma projekti kooskõlastamise ning tuumakäitiste ehitus- ja kasutuslubade väljastamise protsessis;
- lisada tuleks tuumakäitise ehitustööde järelevalve spetsiifika (olemasolul);

- rahvusvaheliste ekspertide (nt IAEA või tuumakaitse- ja relvastuskontrolli raamistiku alusel) õigus kontrollida tuumarajatisi mis tahes ehitus-, kasutuselevõtu-, käitamis- või dekomisjoneerimise etapis.

I. TURVALISUS

Turvalisuse all mõeldakse eelkõige tuumakäitiste ja tuumamaterjali füüsilist turvalisust kuritegelike rünnete ja kuritegelikul eesmärgil kasutamise eest. **Eesti on allkirjastanud, kuid ei ole ratifitseerinud 2005. aasta tuumaterroorsmi tõkestamise rahvusvahelist konventsiooni.** Konventsioon tuleks ratifitseerida.

Strateegilise kauba seadus (StrKS) tuleb üle vaadata ja vajadusel sisse viia muudatused, et tagada uue tuumaregulaatori esindaja kohustuslik nimetamine strateegilise kauba komisjoni liikmeks.

Välisinvesteeringu usaldusväärsuse hindamise seaduses (VUHS) tuleb sihtettevõtjaks lisada tuumajaama käitaja.

5.3. Eesti õigusruumi tuleb täiendada, et see vastaks rahvusvaheliste lepingutele ja EL-i (Euratom) aktidega kehtestatud nõuetele.

Käesolevas punktis on toodud ülevaade rahvusvahelistest lepingutest ja Euroopa Liidu aktidest, milliste regulatsiooni tuleb Eesti õigusaktide täiendamisel arvesse võtta või millega Eesti peab ühinema (või millega ühinemist tuleb kaaluda), kui Eesti kavatseb tuumaenergiaprogrammi kasutusele võtta.

Allpool käsitletud rahvusvahelised ja EL instrumentid on jaotatud vastavalt „3S“ (*safety, security, safeguards*) raamistikule.

A. TUUMAOHUTUS

TUUMOHUTUSE KONVENTSIOON (CONVENTION ON NUCLEAR SAFETY - CNS)

Eesti staatus: Osalisriik
 Ühinemine: 3. veebruar 2006
 Jõustumine: 4. mai 2006

CNS-i eesmärk on edendada ja suurendada tuumaohutust. Leping nõuab riikidelt tuumakäitiste käitamise regulatiivse raamistiku ja ohutusstandardite kehtestamist ja säilitamist.

Kommentaar/tegevused: Eesti ühines lepinguga 2006. aastal. Konventsiooniosaliste koosolekud toimuvad iga kolme aasta järel, et vaadata läbi artikli 5 kohaselt esitatud aruanded. Eesti osales alates ühinemisest esimest korda koosolekul 2008. a. 2025. a seisuga on osaletud kokku kuuel aruandekoosolekul ja esitanud 6 aruannet, mille kohaselt on CNS-i põhimõtted piisavalt kajastatud kiirgusseaduses ja teistes seadusaktides proportsionaalselt Eesti olukorraga. Kui aga Eestis hakatakse kasutama tsiviilotstarbelist tuumatehnoloogiat, nõuab kehtiv siseriiklik seadusandlus ajakohastamist. Ajakohastamisel tuleks arvesse võtta ka EL-i (Euratom) tuuma- ja kiirgusohutuse raamistikuga kehtestatud standardeid tsiviilotstarbelist tuumatehnoloogiat kasutavatele liikmesriikidele.

DIREKTIIV 2009/71/EURATOM, MIS KEHTESTAB ÜHENDUSE RAAMISTIKU TUUMAKÄITISTE OHUTUSEKS, JA SELLE MUUDATUS, DIREKTIIV 2014/87/EURATOM

Direktiiv 2009/71/Euratom kehtestab ELi- ja Euroopa Aatomenergiaühenduse (Euratom) tuumakäitiste tuumaohutuse raamistiku. Direktiiv sätestab ühised ohutuseesmärgid ja -põhimõtted

ning kohustab liikmesriike looma ja rakendama riiklikke tuumaohutusraamistikke kooskõlas nende eesmärkide ja põhimõtetega. Direktiiv hõlmab kõiki tuumakäitise elutsükli etappe alates asukoha valikust ja projekteerimisest kuni käitamise, dekomisjoneerimise ja jäätmekäitluseni.

Direktiiv nõuab ka liikmesriikidelt sõltumatute reguleerivate asutuste loomist, mis on volitatud tagama ohutusnõuete täitmist ja jälgima tuumakäitiste ohutut käitamist. Direktiiv nõuab regulaarsete ohutushinnangute teostamist, hädaolukorraks valmisolekut ja nendele reageerimise planeerimist ning avalikkuse teavitamist ja avalikkusega konsulteerimist.

Direktiiviga 2014/87/Euratom muudetakse direktiivi 2009/71/Euratom (koos nn tuumaohutuse direktiiviga), et suurendada tuumakäitiste ohutust ning parandada koostööd ja koordineerimist liikmesriikide vahel. Muudatusega tugevdatakse sätteid riiklike reguleerivate asutuste sõltumatuse ja tõhususe kohta ning kehtestatakse uued nõuded läbipaistvuse ja avalikkuse osalemise kohta otsustusprotsessis. Samuti tõhustab see sätteid tuumaohutuskultuuri kohta, riskipõhise otsustusprotsessi kasutamise ning väliste ohtude ja sündmuste arvesse võtmise kohta.

Sarnaselt teiste EL-i direktiividega seab see direktiiv liikmesriikidele eesmärgid, mida tuumategevuse ohutuseesmärkidega seoses ellu viia. Eesti saab kehtestada seadused, millega need direktiivid siseriiklikku õigusesse üle võetakse.

Kommentaar/tegevused: Sarnaselt CNS-ile ja nagu riiklikust rakendusaruandest nähtub, on Eesti rakendanud tuumaohutuse direktiivi proportsionaalselt oma praeguse olukorraga (st tuumakäitised tuumaohutuse direktiivi tähenduses puuduvad). Eestis ei ole tuumaelektrijaamu, samuti puuduvad tuumkütusetsükliga seotud tegevused ja töötavad rajatised. Kuna Paldiski endine tuumaobjekt on treeningkeskus, mis otseselt direktiivide 2009/71/Euratom ja 2014/87/Euratom reguleerimisalasse ei kuulu, tuleb Eestis nende direktiivide nõudeid rakendada üldisel tasemel. Seega tuleb tuumaohutuse direktiivi nõuded, nagu need kehtivad tegelikele tuumaseadmetele, inkorporeerida siseriiklikusse tuumaalasesse õigusesse. See hõlmab ka rakendusedokumente nagu kiirgusohutuse riiklik arengukava, hädaolukordade riskide hindamise ja reageerimise kavad jne, ning võimeka riikliku reguleeriva asutuse loomist.

TUUMAAVARIIST OPERATIIVSE TEATAMISE KONVENTSIION (1986)

Eesti staatus: Osalisriik
Ühinemine: 9. mai 1994
Jõustumine: 9. juuni 1994

Tuumaõnnetusest varajase teavitamise konventsioon (*Convention on Early Notification of a Nuclear Accident - CENA*) nõuab, et riigid teavitaksid viivitamatult teisi riike ja asjaomaseid rahvusvahelisi organisatsioone tuumaõnnetuse korral, mis võib kujutada olulist ohtu inimeste tervisele ja keskkonnale. Leping kohustab riike looma ja haldama tuumaõnnetuse korral asjakohaseid sidekanaleid ja hädaolukordadele reageerimise korda, sealhulgas teavitama tuumaõnnetusest Rahvusvahelist Aatomienergiaagentuuri (IAEA) ja teisi potentsiaalselt mõjutatud riike. Konventsioon võeti vastu 1986. aastal Tšornobõli katastroofi taustal ja jõustus 27. oktoobril 1986. Pärast seda on konventsiooni ratifitseerinud enam kui 100 riiki⁵¹. Konventsioon on tuumaohutuse rahvusvahelise õigusraamistiku oluline osa ning aitab tagada õigeaegse ja kooskõlastatud reageerimise võimalikele tuumaõnnetustele.

Eesti ratifitseeris konventsiooni 1994. aastal.

⁵¹ https://www.iaea.org/sites/default/files/23/11/not_status.pdf

Kommentaar/tegevused: Praegu vastutab Keskkonnaamet (KeA) kiirgusohu varajase hoiatamise süsteemi toimimise eest vastavalt kehtivale kiirgusseadusele ja keskkonnaõigusele. Esiteks tuleb uue reguleeriva asutuse kasutuselevõtuga need funktsioonid KeA-lt üle viia. Praegused meetmed tuleks üle vaadata, et tagada nende ajakohasus ja otstarbekohasus.

TUUMAAVARII VÕI KIIRGUSLIKU AVARIOLUKORRA PUHUL ABI ANDMISE KONVENTSIOON (1987)

Eesti staatus: Osalisriik
Ühinemine: 9. mai 1994
Jõustumine: 9. juuni 1994

Tuumaavarii või kiirgusliku avarii korral abi andmise konventsiooni eesmärk on hõlbustada riikidevahelist koostööd ja abistamist tuumaõnnetuse või kiirgusavarii korral. Leping võeti vastu 26. septembril 1986 ja see jõustus 26. veebruaril 1987. Leping nõuab, et riigid koostaksid ja säilitaksid hädaolukorra lahendamise plaanid ja protseduurid sellistele vahejuhtumitele reageerimiseks ning abistaksid teisi riike, keda see mõjutab või ohustab. Abi võib hõlmata tehnilise nõustamise, varustuse, personali ja vajaduse korral muu toe pakkumist. Konventsiooniga luuakse ka raamistik rahvusvahelise abi jõupingutuste koordineerimiseks, sealhulgas riiklike ja rahvusvaheliste reageerimiskeskuste võrgustik.

Eesti ratifitseeris konventsiooni 1994. aastal ning praegu vastutab KeA eelkõige kehtiva kiirgusseaduse alusel kiirgusohu varajase hoiatamise süsteemi toimimise eest.

Kommentaar/tegevused: sarnaselt CENA-ga tuleks praegused meetmed KeA-lt üle viia uuele regulaatorile ja nende piisavus üle vaadata.

NÕUKOGU OTSUS, 14. DETSEMBER 1987, ÜHENDUSE OPERATIIVSE TEABEVAHETUSE KORRA KOHTA KIIRGUSHÄDAOLUKORRA PUHUL (87/600/EURATOM)

Nõukogu otsus ühenduse operatiivse teabevahetuse korra kohta kiirgushädaolukorra puhul (87/600/Euratom) on oluline EL-i õigusakt tuumaohutuse ja kiirguskaitse valdkonnas. Otsuses sätestatakse Euroopa Liidu liikmesriikide ja Euroopa Aatomienergiaühenduse (Euratom) vahelise varajase teabevahetuse kord kiirgusavarii korral.

Otsuses nõutakse, et liikmesriigid teavitaksid võimalikult kiiresti Euroopa Komisjoni ja teisi liikmesriike kiirgushädaolukorrast ning esitaksid üksikasjalikku teavet hädaolukorra olemuse ja ulatuse, selle lahendamiseks võetud meetmete ja võimalike mõjude kohta keskkonnale ja inimeste tervisele. Komisjon vastutab teabevahetuse koordineerimise ning mõjutatud liikmesriigile või liikmesriikidele tehnilise abi ja toe pakkumise eest.

Otsusega luuakse ka liikmesriikide vahelise vastastikuse abistamise süsteem kiirgusavarii korral, sealhulgas erivarustuse ja -personali pakkumine ning ekspertteadmiste ja teabe jagamine. See julgustab liikmesriike koostama riiklikke hädaolukorra lahendamise plaane, korraldama regulaarseid hädaolukordadeks valmisoleku õppusi ning tegema kiirgushädaolukorras koostööd rahvusvaheliste organisatsioonidega nagu IAEA ja Maailma Terviseorganisatsioon (WHO).

Kommentaar/tegevused: üldiselt on 14. detsembri 1987. aasta otsus oluline vahend, et tagada koordineeritud ja tõhus reageerimine kiirgushädaolukordadele Euroopa Liidus ja Euratomis. See aitab edendada läbipaistvust, koostööd ja solidaarsust liikmesriikide vahel rahvatervist ja keskkonda ähvardava tõsise ohu korral. Tuleb märkida, et „otsus” on siduv neile, kellele see on adresseeritud (st antud juhul kõigile EL-i liikmesriikidele) ja see on vahetult kohaldatav. Hetkel kehtivad Eesti meetmed tuleks üle vaadata, et tagada nende ajakohasus ja otstarbekohasus.

KASUTATUD TUUMKÜTUSE JA RADIOAKTIIVSETE JÄÄTMETE OHUTU KÄITLEMISE ÜHENDKONVENTSIOON (2001)

Kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete ohutu käitlemise ühendkonventsiooni (edaspidi **ühendkonventsioon**) eesmärk on tagada kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete ohutu käitlemine. Konventsioon nõuab riikidelt kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete käitlemise reguleerivate raamistike ja ohutusstandardite loomist ja rakendamist.

Konventsioon võeti vastu 1997. aastal ja sellest ajast peale on selle ratifitseerinud üle 80 riigi⁵². See jõustus 18. juunil 2001. Konventsioon on tuumaohutuse rahvusvahelise õigusraamistiku oluline osa. Leping vaadatakse perioodiliselt üle ja selle viimane läbivaatamiskonverents toimus 2021. aastal.

Eesti ratifitseeris konventsiooni 2006. aastal ning selle sätted kajastuvad üldiselt kiirgusseaduses ja teistes õigusaktides.

Kommentaar/tegevused: Eesti ühines lepinguga 2006. aastal. Konventsiooniosaliste koosolekud toimuvad iga kolme aasta järel, et vaadata läbi artikli 5 kohaselt esitatud aruanded. Eesti osales alates ühinemisest esimest korda koosolekul 2007. a. 2025. a seisuga on osaletud kokku seitsmel aruandekoosolekul ja esitatud 7 aruannet. Eestis pole ei tuumakütust ega kasutatud tuumakütust. Enamik Eesti radioaktiivsetest jäätmetest pärineb Nõukogude Liidu ajast. Tänapäeval on peamised radioaktiivsete jäätmete tekitajad kiirgustegevusluba omavad meditsiini-, tööstus- ja teadusasutused. Paldiskis asuvad endise tuumaobjekti reaktorisektsioonid, mis ootavad dekomisjoneerimist, ja vaheladustuskoht madala ja keskmise aktiivsusega radioaktiivsete jäätmete jaoks. Tsiviilotstarbelise tuumatehnoloogia kasutuselevõtuga kaasneb ka kasutatud tuumkütuse käitlemine, millega Eestis täna ei tegeleta. Seetõttu peaks tuumaenergia ja -ohutuse seaduse eelnõu täielikult rakendama ühendkonventsioonis sätestatud.

NÕUKOGU DIREKTIIV 2006/117/EURATOM RADIOAKTIIVSETE JÄÄTMETE JA KASUTATUD TUUMKÜTUSE VEDUDE JÄRELEVALVE JA KONTROLI KOHTA

Direktiiv kehtestab ühenduse järelevalve- ja kontrollisüsteemi radioaktiivsete jäätmete ja kasutatud tuumkütuse piiriüleste vedude üle, et tagada piisav elanikkonna kaitse.

Direktiivi eesmärk on tagada selliste materjalide ohutu ja turvaline transport, samuti ennetada ja leevendada võimalikke õnnetusi või intsidente.

Direktiivi kohaldatakse radioaktiivsete jäätmete või kasutatud tuumkütuse piiriüleste vedude suhtes, kui päritoluriik või sihtriik või mis tahes transiitriik on ühenduse liikmesriik ja saadeti ületab direktiivis 96/29/Euratom sätestatud piirmäärasid.

Kommentaar/tegevused: Tuumaenergia ja -ohutuse seaduse eelnõusse tuleb lisada direktiivi 2006/117/EURATOM nõuded ning üle vaadata ja uuendada kehtivad kiirgusseaduse alusel välja antud radioaktiivsete jäätmete ja kasutatud tuumkütuse vedu puudutavad rakendusmäärused (Keskkonnaministri määrus 03.10.2016 nr 33 „Radioaktiivsete jäätmete sisse-, välja- ning läbiveo dokumentide menetlemise korra ja tähtaegade erisused lähtuvalt päritolu- ja sihtriigist“), et need kajastaksid eelpool mainitud teemasid.

DIREKTIIV 2011/70 EURATOM: ÜHENDUSE RAAMISTIK KASUTATUD TUUMKÜTUSE JA RADIOAKTIIVSETE JÄÄTMETE VASTUTUSTUNDLIKU JA OHUTU KÄITLEMISE KOHTA

Direktiiv 2011/70/Euratom kehtestab raamistiku kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete vastutustundlikuks ja ohutuks käitlemiseks Euroopa Liidus. Direktiivi eesmärk on tagada kasutatud

⁵² https://www.iaea.org/sites/default/files/22/06/jointconv_status.pdf

tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete käitlemine viisil, mis kaitseb inimeste tervist ja keskkonda nii praegu kui ka tulevikus.

Kommentaar/tegevused: Eesti praegune seadusandlus ei võta piisavalt arvesse kasutatud tuumkütuse käitlemise ja rahastamise aspekte. Tuumaenergia ja -ohutuse seaduse eelnõusse tuleb lisada direktiivi 2011/70 Euratom nõuded tuumkütuse kohta. Tuleb üle vaadata ja ajakohastada kehtivad kiirgusseaduse alusel välja antud radioaktiivseid jäätmeid käsitlevad rakendusmäärused, et need hõlmaksid asjakohaseid kasutatud tuumkütuse aspekte.

IAEA KIIRGUSKAITSE JA KIIRGUSALLIKATE OHUTUS: RAHVUSVAHELISED PÕHILISED OHUTUSSTANDARDID

IAEA on kehtestanud ohutusstandardid, mis peegeldavad rahvusvahelist konsensust selle kohta, mis kujutab endast kõrgetasemeline ohutuse tase inimeste ja keskkonna kaitsmisel ioniseeriva kiirguse kahjulike mõjude eest. Standardeid võivad kohaldada valitsused ja reguleerivad asutused. Nende standarditega tuleb Eestil arvestada tuumaenergia ja -ohutuse seaduse ning selle rakenduspaketi koostamisel.

DIREKTIIV 2013/59/EURATOM PÕHILISTE OHUTUSSTANDARDITE KOHTA

Põhiliste ohutusstandardite direktiiv kehtestab põhilised ohutusstandardid kaitseks ioniseeriva kiirgusega kokkupuutest tulenevate ohtude eest. Direktiiv kehtib töötajate, üldsuse, patsientide ja keskkonna suhtes.

Direktiiv sätestab nõuded ioniseeriva kiirgusega kokkupuute põhjendamiseks, optimeerimiseks ja piiramiseks. Direktiiv kehtestab reguleerivate asutuste, tööandjate ja muude ioniseeriva kiirguse kasutamise seotud osapoolte selged kohustused. See nõuab ka töötajatele piisava koolituse pakkumist ja teabe andmist ning avalikkuse teavitamist kiirgusriskidest.

Põhiliste ohutusstandardite direktiiv loob raamistiku riiklike seaduste ja määruste kehtestamiseks, et tagada töötajate, patsientide ja avalikkuse ohutus. Samuti sätestatakse nõuded ioniseeriva kiirgusega kokkupuute seirele ning intsidentidest ja õnnetustest teatamisele. Põhiliste ohutusstandardite direktiivi rakendavad kiirgusseadus ning töötervishoiu ja tööohutuse seadus ning nendel põhinevad teised õigusaktid.

Kommentaar/tegevused: direktiiviga kehtestatakse ka nõuded radioaktiivsete jäätmete käitlemisele, sealhulgas vajadus sobivate lõppladustusrajatiste ning riiklike poliitikate ja strateegiate väljatöötamise järele. Tuumaenergia ja -ohutuse seaduse eelnõu peab arvestama nii IAEA põhiliste ohutusstandardite direktiivi kui ka direktiividega 2006/117/EURATOM ja 2011/70 EURATOM (ülal). Tuleb anda hinnang, et teha kindlaks, mil määral on Eesti praegune seadusandlus direktiiviga vastavuses ja tagada võimalikult suurel määral selle tulevikukindlus.

DIREKTIIV 2013/51/EURATOM, MIS SÄTESTAB NÕUDED ELANIKKONNA TERVISE KAITSMISEKS JOOGIVEES OLEVATE RADIOAKTIIVSETE AINETE SUHTES

Direktiiv 2013/51/Euratom sätestab nõuded elanikkonna tervise kaitseks seoses radioaktiivsete ainete joogivees. Direktiivi eesmärk on tagada, et radioaktiivsete ainete sisaldus joogivees ei kujutaks ohtu inimeste tervisele.

Direktiiv sätestab joogivees lubatud radioaktiivsuse piirmäärad, sealhulgas piirnormid eri tüüpi radioaktiivsete ainete suhtes. See nõuab ka joogivee regulaarset seiret tagamaks, et neid tasemeid ei ületata.

Direktiiv 2013/51/Euratom kehtib kõigi olmetarbimiseks mõeldud avalike ja eraveevarude, sealhulgas pudelivee suhtes. See nõuab, et veetarnijad annaksid tarbijatele teavet joogivee kvaliteedi kohta ja võtaksid meetmeid radioaktiivsete ainete sisalduse vähendamiseks, kui see osutub liiga kõrgeks.

Direktiiv nõuab ka, et liikmesriigid koostaksid riiklikud joogivee seireprogrammid ja esitaksid tulemused Euroopa Komisjonile. Kui piirnorme ületatakse, peavad liikmesriigid võtma rahvatervise kaitseks asjakohaseid meetmeid, sealhulgas teavitama avalikkust ja võtma meetmeid radioaktiivsete ainete sisalduse vähendamiseks.

Üldiselt mängib direktiiv 2013/51/Euratom olulist rolli elanikkonna tervise kaitsmisel joogivees sisalduvate radioaktiivsete ainete osas. Seades seirele ja aruandlusele selged piirid ja nõuded, aitab direktiiv tagada, et alati järgitakse kõrgeimaid ohutusstandardeid.

B. TURVALISUS

TUUMAMATERJALI FÜÜSILISE KAITSE KONVENTSIOON (CONVENTION ON THE PHYSICAL PROTECTION OF NUCLEAR MATERIAL - CPPNM) (1987)

Eesti staatus: Osalisriik

Ühinemine: 09. mai 1994

Jõustumine: 08. juuni 1994

Tuumamaterjali füüsilise kaitse konventsiooni eesmärk on tagada tuumamaterjali füüsiline kaitse, sealhulgas rahvusvahelise transpordi ajal. Leping nõuab, et riigid kehtestaksid ja rakendaksid asjakohased meetmed tuumamaterjali füüsiliseks kaitseks, sealhulgas turvasüsteemide kasutamise, personali väljaõppe ja muude meetmete abil.

Konventsioon võeti vastu 1980. aastal ja see jõustus 8. veebruaril 1987. Pärast seda on konventsiooni mitu korda muudetud. Selle on ratifitseerinud üle 160 riigi ja see on tuumajulgeoleku rahvusvahelise õigusraamistiku oluline osa. Leping kehtestab ka rahvusvahelise koostöö ja abistamise raamistiku varguse, sabotaaži või muu tuumamaterjaliga seotud ebaseadusliku tegevuse korral. Lepingut vaadatakse perioodiliselt üle. Eesti ühines konventsiooniga 1994. aastal.

Kommentaar/tegevused: Hetkel kehtiv Eesti regulatsioon tuleb üle vaadata, et tagada selle ajakohasus ja otstarbekohasus.

TUUMAMATERJALI FÜÜSILISE KAITSE KONVENTSIOONI (CPPNM) MUUDATUS (2016)

Eesti staatus: Osalisriik

Ratifitseerimine: 24. veebruar 2009

Jõustumine: 08. mai 2016

Tuumamaterjalide füüsilise kaitse konventsiooni (CPPNM) muudatus on rahvusvaheline leping, mis laiendab esialgse CPPNM-i ulatust. Muudatuse eesmärk on tugevdada tuumamaterjali ja -kätiste füüsilist kaitset, nõudes riikidelt meetmete võtmist tuumamaterjali, -kätiste ja -transpordi varguse või sabotaaži ärahoidmiseks, avastamiseks ja sellele reageerimiseks. Muudatus võeti vastu 8. juulil 2005 ja see jõustus 8. mail 2016.

Muudatusega laiendatakse CPPNM-i kohaldamist, et hõlmata tuumamaterjali füüsilist kaitset rahvusvahelises transpordis ning siseriiklikus kasutuses, ladustamisel ja transpordil. Samuti nõuab see riikidelt tuumakätiste füüsilise kaitse süsteemi loomist ja haldamist ning koostööd varastatud või salakaubana toodud tuumamaterjali tagastamise ja kaitsmise alal. Muudatusega ajakohastatakse ja tugevdatakse esialgset konventsiooni ning viiakse see kooskõlla kehtivate rahvusvaheliste julgeolekustandarditega. See loob raamistiku tuumamaterjali ja tuumakätisi ähvardavate ohtude

ennetamiseks, avastamiseks ja neile reageerimiseks, sealhulgas transiidil oleva tuumamaterjali füüsiliseks kaitseks.

2021. aasta seisuga on muudatuse ratifitseerinud 114 riiki, sealhulgas Eesti.

Kommentaar/tegevused: Hetkel kehtiv Eesti regulatsioon tuleb üle vaadata, et tagada selle ajakohasus ja otstarbekohasus.

OTSUS 2008/99/EÜ, EUROOPA AATOMIENERGIAÜHENDUSE (EURATOM) ÜHINEMISE KOHTA TUUMAMATERJALI JA -RAJATISTE FÜÜSILISE KAITSE KONVENTSIOONIGA

Otsus 2008/99/EÜ, Euratom käsitleb Euroopa Aatomienergiaühenduse (Euratom) ühinemist tuumamaterjali ja -rajatiste füüsilise kaitse konventsiooniga. Konventsioon on rahvusvaheline õigusakt, mille eesmärk on tugevdada tuumamaterjali ja tuumarajatiste füüsilist kaitset varguse, sabotaaži ja volitamata juurdepääsu eest.

Euroopa Liidu Nõukogu võttis otsuse vastu 2008. aasta veebruaris ja see võimaldas Euratomil konventsiooniga ühineda. Selle tulemusena sai Euratom 1. juunil 2008 konventsiooni osaliseks ning konventsiooni sätted muutusid Euratomi liikmesriikidele siduvaks.

Otsus sisaldab ka sätteid konventsiooni rakendamiseks Euroopa Liidus, sealhulgas tuumajulgeolekuidentide kohta teabe jagamise süsteemi loomist liikmesriikide vahel ja Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuriga (IAEA).

Kommentaar/tegevused: Hetkel kehtiv Eesti regulatsioon tuleb üle vaadata, et tagada selle ajakohasus ja otstarbekohasus.

OTSUS 2007/513/EURATOM, EUROOPA AATOMIENERGIAÜHENDUSE ÜHINEMINE TUUMAMATERJALI JA -RAJATISTE FÜÜSILISE KAITSE KONVENTSIOONI MUUDATUSTEGA

Otsusega 2007/513/Euratom kiidetakse heaks Euratomi ühinemine tuumamaterjali ja tuumarajatiste füüsilise kaitse konventsiooni muudatustega.

Euroopa Liidu Nõukogu võttis otsuse vastu 2007. aasta juulis ja see võimaldas Euratomil ühineda muudetud konventsiooniga. Selle tulemusena sai Euratom 22. mail 2008 muudetud konventsiooni osaliseks ja muudetud konventsiooni sätted muutusid Euratomi liikmesriikide jaoks siduvaks.

Kommentaar/tegevused: Tuumakäitiste füüsilise ohutuse ja turvalisuse aspektide erihinnang tuleb läbi viia muudetud tuumamaterjali füüsilise kaitse konventsiooni ja EL-i rakendusmeetmete (otsus 2008/99/EÜ) valguses. See võib eeldada kehtivate julgeolekuteenuste seaduse, riigikaitseaduse, korrakaitseaduse, jms muutmist, et tuumarajatiste füüsilise ohutuse tagamisse saaks kaasata Eesti politsei- ja julgeolekujõud.

TUUMATERRORISMI TÕKESTAMISE RAHVUSVAHELINE KONVENTSIOON (2007)

Eesti on konventsioonile alla kirjutanud, kuid peab selle veel ratifitseerima. Konventsioon võeti vastu 13. aprillil 2005. aastal ja see jõustus 7. juulil 2007. aastal.

Konventsiooni preambulis tuuakse välja kiireloomuline vajadus tõhustada riikidevahelist rahvusvahelist koostööd tuumaterrorismiaktide tõkestamise tõhusate ja praktiliste meetmete väljatöötamisel ja vastuvõtmisel. „Radioaktiivse materjali“, „tuumamaterjali“, „tuumarajatise“ ja „seadme“ määratlused on toodud artiklis 1. Artiklis 2 kodifitseeritakse rida sümboleid, mille eesmärk on põhjustada surma või raskeid kehavigastusi või olulist kahju varale või keskkonnale, või sundida füüsilist või juriidilist isikut, rahvusvahelist organisatsiooni või riiki terroriakti sooritama või sellest hoiduma.

Osalisriigid on kohustatud tunnistama artiklis 2 nimetatud kuriteod siseriikliku õiguse alusel kuritegudeks ning seega peab Eesti tegema vastava muudatuse kehtivas karistusõiguses.

Konventsiooni täiendavates artiklites on sätestatud rida muid kohustusi, sealhulgas meetmed: tuumaterroorsmi vastu võitlemine; teabevahetus; tuumaterrooriaktide avastamine, ennetamine ja neile reageerimine; pädevate asutuste ja kontaktpunktide kindlaksmääramine. Juba on tuvastatud, et Eestil on vaja konventsioon ratifitseerida ja seejärel viia oma siseriiklikud õigusaktid sellega vastavusse.

Kommentaari/tegevused: Eesti peaks ratifitseerima tuumaterroorsmi tõkestamise rahvusvahelise konventsiooni. See hõlmab kehtivates karistus- ja kriminaalmenetlusseadustes nõutavate muudatuste hindamist (ja rakendamist).

C. JULGEOLEKUMEETMED

TUUMARELVADE LEVIKU TÕKESTAMISE LEPING (1970)

Eesti staatus: Osalisriik

Ühinemine: 31. jaanuar 1992

Tuumarelvade leviku tõkestamise leping (NPT) on rahvusvaheline leping, mille eesmärk on takistada tuumarelvade ja relvatehnoloogia levikut, edendada koostööd tuumaenergia rahuotstarbelise kasutamise vallas ning saavutada tuumadesarmeerimine. Tuumarelvade leviku tõkestamise leping avati allakirjutamiseks 1968. aastal ja see jõustus 5. märtsil 1970. Seda peetakse üheks rahvusvahelise tuumadesarmeerimise ja tuumarelvade leviku tõkestamise režiimi nurgakiviks.

Tuumarelvade leviku tõkestamise lepingul on kolm põhisammast: desarmeerimine, tuumarelvade leviku tõkestamine ja tuumaenergia rahumeelne kasutamine. Lepingule on alla kirjutanud 191 riiki ja see on laialdaselt tunnustatud kui oluline vahend ülemaailmse tuumadesarmeerimise edendamiseks ja tuumarelvade leviku tõkestamiseks.

Tuumarelvade leviku tõkestamise lepingu kohaselt kohustuvad tuumarelvavabad riigid mitte omandama ega arendama tuumarelvu, samas kui tuumarelvaga riigid kohustuvad desarmeerima ja mitte edastama tuumarelvatehnoloogiat tuumarelvavabadele riikidele. Lepinguga kehtestatakse ka IAEA tuumakontrollimeetmete süsteem, et kontrollida tuumaenergia rahuotstarbelist kasutamist ja vältida tuumamaterjalide suunamist relvaprogrammidesse.

BELGIA, TAANI, SAKSAMAA LIIDUVABARIIGI, IIRIMAA, ITAALIA, LUKSEMBURGI, HOLLANDI, EUROOPA AATOMIENERGIAÜHENDUSE JA RAHVUSVAHELISE AATOMIENERGIAAGENTUURI VAHELISE 5. APRILLI 1973. AASTA TUUMARELVADE LEVIKU TÕKESTAMISE LEPINGU ARTIKLI III LÕIKED (1) JA (4).

5. aprilli 1973. aasta leping on rahvusvaheline leping Belgia, Taani, Saksamaa Liitvabariigi, Iirimaa, Itaalia, Luksemburgi, Hollandi, Euratomi ja IAEA vahel. Leping sõlmiti tuumarelvade leviku tõkestamise lepingu artikli III lõigete 1 ja 4 rakendamisel.

Lepinguga nähakse ette IAEA kaitsemeetmete kohaldamine kõikide lähte- või lõhustatavate erimaterjalide suhtes kogu rahuotstarbelise tuumategevuse puhul lepinguosaliste territooriumil, samuti kogu rahuotstarbelise tuumategevuse suhtes väljaspool nende jurisdiktsiooni või kontrolli all olevaid territooriume.

Lepinguga luuakse õiguslik raamistik IAEA kaitsemeetmete rakendamiseks tagamaks, et tuumamaterjale kasutatakse ainult rahumeelsetel eesmärkidel ja neid ei suunata mitterahumeelses tegevusse.

Kommentaari/tegevused: Komisjoni määrus (EURATOM) nr 302/2005 Euratomi kaitsemeetmete kohaldamise kohta, mis jõustus 8. veebruaril 2005, kehtib Eesti suhtes otseselt. Eesti juba rakendab määrust, kuid tuumaenergia programmi kasutuselevõtu kontekstis tuleb nõuded ja kohustused üle vaadata.

Eesti on (alates 1. detsembrist 2005) ka EL-i liikmesriikide, EURATOMi ja Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri kaitsemeetmete kohaldamise lepingu(te) lisaprotokolli osaline.

EURATOMi LEPING (1958)

Euratomi leping, ametlikult tuntud kui Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamisleping, kirjutati alla 1957. aastal Itaalias Roomas. See allkirjastati samal ajal Rooma lepinguga, millega loodi Euroopa Majandusühendus. Leping jõustus 1. jaanuaril 1958. aastal.

Euratomi asutamislepinguga loodi Euroopa Aatomienergiaühendus, riikide ülene organisatsioon, mis edendab oma liikmesriikide vahelist koostööd tuumaenergia rahuotstarbelise kasutamise, tuumaohutuse ja kiirguskaitse vallas.

Euratomi asutamislepingul on mitu eesmärki, sealhulgas usaldusväärse ja mitmekesise tuumaenergiavarustuse tagamine, tuumateaduse ja -tehnoloogia alase teadus- ja arendustegevuse edendamine ning tuumamaterjalide ohutu kasutamise tagamine. Samuti luuakse sellega kaitsemeetmete süsteem tagamaks, et tuumamaterjale ei kasutata mitterahumeelsetel eesmärkidel, ning nähakse ette teabe- ja ekspertteadmiste vahetamine liikmesriikide vahel.

Euratomi asutamislepingu artiklis 37 nõutakse, et iga liikmesriik esitaks Euroopa Komisjonile radioaktiivsete jäätmete kõrvaldamise kavade kohta asjakohase teabe, mis võimaldab komisjonil esitada ametliku arvamuse selle kohta, kas kava selline rakendamine võib põhjustada kahjustusi või radioloogilisi tagajärgi mõnele teisele liikmesriigile.

Euratomi asutamislepingu artiklis 41 on määratletud need liikmesriigis kavandatud tuumaenergia investeerimisprojektid, mis tuleb komisjonile edastada, et viimane esitaks oma arvamuse.

Mõlemad nõuded võivad mõjutada riikliku otsustusprotsessi ajakava.

Oluline on olla teadlik „Euroopa Aatomienergiaühenduse Tarneagentuuri reeglitest, millega määratakse kindlaks viis, kuidas tasakaalustada maakide, lähtematerjalide ja lõhustatavate erimaterjalide nõudlust pakkumisega”, kuivõrd see võib Eestit tulevikus mõjutada.

Kommentaari/tegevused: Võttes arvesse parimaid tavasid seoses riiklike tuumaenergia reguleerivate asutuste koosseisu ja ülesannetega, peaks uus tuumaenergia ja -ohutuse seadus andma tuumakaitsemeetmed uue tuumategevust reguleeriva asutuse pädevusse.

5.4. Tsiviilvastutuse eriküsimus

Tuumaintsidendid võivad põhjustada suuri tuumakahjustusi, mis omakorda toovad kaasa kahju hüvitamise nõuded. Sellised nõuded võivad hõlmata kahju, mis jääb väljapoole riigi territoriaalset jurisdiktsiooni, kus tuumaintsident toimus. Olukord võib tekitada keerulisi põhjusliku seose, tõendamise jms. küsimusi, kuna kiirgusega kokkupuute mõju tervisele võib ilmneda alles pärast pika aja möödumist juhtunust. Seega on olemasolev Eesti siseriiklik kahju hüvitamise regulatsioon ebapiisav selliste nõuete lahendamiseks.

Tuumakahjustuste tsiviilvastutuse rahvusvaheline kord on kehtestatud erinevate rahvusvaheliste õigusaktidega. Režiim põhineb erinevatel võtmeprintsipidel, millest olulisemad on järgmised:

- 1) vastutusrežiimi määratletud ulatus, mis põhineb konkreetsetel mõistetel, nimelt „tuumakäitis”, „käitaja”, „tuumaintsident” ja „tuumakahjustus” jm.;
- 2) tuumakäitise käitajale kehtestatud range (süüta) vastutus;
- 3) käitaja (eksklusiivne) ainuvastutus;

- 4) käitaja vastutusest vabastamine ainult piiratud asjaoludel (nt otseselt sõjalistest sündmustest tingitud tuumaintsidendid, erandliku iseloomuga rasked loodusõnnetused, kahju kannatanud isiku käitumine, mis võrdub raske hooletusega või kahju tekitamise kavatsusega);
- 5) võimalus piirata vastutuse ulatust;
- 6) käitaja kohustuslik rahaline tagatis vastutuse täitmiseks;
- 7) vastutuse ajaline piiramine;
- 8) ohvrite mittediskrimineerimine ja nende võrdne kohtlemine;
- 9) ühe pädeva kohtu ainujurisdiksioon (pädev on ainult selle riigi kohus, kus tuumaintsident toimus);
- 10) kohustus tunnustada ja jõustada teiste osalisriikide pädevate kohtute tehtud lõplikke otsuseid ilma nende sisu uuesti läbi vaatamata.

5.4.1 Eesti valikud tsiviilvastutuse rahvusvaheline režiimi rakendamisel

Eesti on ühinenud järgmiste tuumaintsidendist tuleveva vastutuse valdkonna rahvusvaheliste lepingutega:

- 1963. a. **tuumakahjustuste tsiviilvastutuse Viini konventsioon** (*Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage*, lüh. „Viini tuumavastutuse konventsioon“), vastu võetud 21.05.1963, jõustunud 12.11.1977, Eesti suhtes jõustunud 09.08.1994;
- 1988. a. **Viini konventsiooni ja Pariisi konventsiooni rakendamise ühine protokoll** (*Joint Protocol Relating to the Application of the Vienna Convention and the Paris Convention*, lüh. „Ühendprotokoll“), sõlmitud Viinis 21.09.1988 Eesti suhtes jõustunud 09.08.1994.

Peaaegu kõik tänapäeva maailma tuumavastutuse režiimide alused lähtuvad kahest rahvusvahelisest konventsioonist – OECD 1960. aasta Pariisi konventsioonist ja IAEA 1963. aasta Viini konventsioonist.

Alljärgnevas tabelis on toodud ülevaade rahvusvahelistest lepingutest ja konventsioonidest, mis reguleerivad tuumategevusega seotud tsiviilvastutust (roheline taustaga on märgitud lepingud, mille osaline on Eesti).

	Instrument	Eesti Ühinemine
1.	Tuumakahjustuste eest tsiviilvastutuse Viini konventsioon Vastuvõtmise kuupäev: 21. mai 1963 Jõustumise kuupäev: 12. november 1977	Ühinemine 09. mai 1994 Jõustumine 09. august 1994
2.	Tuumakahjustuste eest tsiviilvastutuse Viini konventsiooni muutmise protokoll Vastuvõtmise kuupäev: 12. september 1997 Jõustumise kuupäev: 4. oktoober 2003	Pole ühinenud

3.	Vaidluste kohustusliku lahendamise fakultatiivprotokoll Vastuvõtmise kuupäev: 21. mai 1963 Jõustumise kuupäev: 13. mai 1999	Pole ühinenud
4.	Tuumakahjustuste täiendava hüvitise konventsioon Vastuvõtmise kuupäev: 12. september 1997 Jõustumise kuupäev: 15. aprill 2015	Pole ühinenud
5.	Ühendprotokoll Viini konventsiooni ja Pariisi konventsiooni kohaldamise kohta Vastuvõtmise kuupäev: 21. september 1988 Jõustumise kuupäev: 27. aprill 1992	Ühinemine 09. mai 1994 Jõustumine 09. august 1994
6.	Pariisi konventsiooni kolmandate riikide vastutusest tuumaenergia valdkonnas Vastuvõtmise kuupäev: 29. juuli 1960 Jõustumise kuupäev: 01. aprill 1968	Pole ühinenud
7.	1963. aasta 31. jaanuari täiendav konventsioon Pariisi 1960. aasta 29. juuli konventsiooni kohta (Brüsseli lisakonventsioon) Vastuvõtmise kuupäev: 31. jaanuar 1963 Jõustumise kuupäev: 12. aprill 1974	Pole ühinenud
8.	Pariisi konventsiooni kolmandate riikide vastutusest muutmise protokoll Vastuvõtmise kuupäev: 12. veebruar 2004 Jõustumise kuupäev: 1. jaanuar 2022	Pole ühinenud
9.	2004. aasta Brüsseli lisakonventsiooni muutmise protokoll Vastuvõtmise kuupäev: 12. veebruar 2004 Jõustumise kuupäev: 1. jaanuar 2022	Pole ühinenud

Tuumavastutuse konventsioonide peamised põhimõtted on järgmised:

- tuumakäitise käitaja ainuvastutus, kus tuumaintsident aset leidis (siin kehtib põhimõte, et ohver ei peaks vastutuse väljaselgitamiseks liiga palju vaeva nägema). Vastutus „kantakse“ seega käitajale, kuid sellega kaasneb nõue, et käitajal oleks kindlustus või muu rahaline tagatis;
- käitaja range (absoluutne) vastutus (kannatanu kasuks);
- määratlus selle kohta, millist tüüpi tuumakahjustused on hõlmatud;

- käitaja kanda jääva vastutuse maksimumsumma kehtestamine. Tuumavastutuse konventsioonides on sätestatud miinimumlävi. Selle taga on põhimõte, et kuigi valitseb üldine arusaam, et saastaja peab maksma, tuleb siinkohal tuumatööstuse edukaks arenguks leida tasakaal. Seetõttu ei teki operaatoril fikseeritud maksimaalse vastutuse summa korral piiramatut vastutust (mitmed riigid, nagu Saksamaa, Šveits ja Jaapan, on kehtestanud oma tuumavastutust käsitlevate õigusaktide kohaselt piiramatu vastutuse, mis on tingimusena lubatud OECD Pariisi konventsiooniga);
- käitaja kohustus omada ja säilitada rahalist tagatist oma tuumavastutuse katmiseks ja rahaliste vahendite olemasolu tagamiseks;
- kannatanute kohustus esitada nõuded teatud tähtaja jooksul (aegumistähtaeg);
- rahvusvahelised tuumavastutuse konventsioonid sisaldavad ka põhimõtteid, mis on spetsiaalselt välja töötatud võimalike piiriüleste kahjude ja piiriüleste hüvitisnõuetega seotud keerukuse käsitlemiseks, sealhulgas: pädeva jurisdiktsiooni kindlaksmääramine ja kohtuotsuste täitmine; kohaldatava õiguse kindlaksmääramine ja võrdne kohtlemine (diskrimineerimise vältimine kodakondsuse, elukohariigi või alalise elukoha alusel).

Kuivõrd 1963.a. Viini konventsiooni vastutuse regulatsioon on mõnevõrra vananenud (sh võib mõjuda takistavalt juhtivate tuumatehnoloogiat pakkuvate riikide ettevõtetele Eesti tuumaprogrammis osalemiseks), siis tuleb Eestil kaaluda täiendavalt ühe või kõigi ülal tabelis sinise taustaga märgitud rahvusvahelise instrumendiga liitumist, nimelt: Tuumakahjustuste eest tsiviilvastutuse Viini konventsiooni muutmise protokoll (1997), Tuumakahjustuste täiendava hüvitise konventsioon (1997) ja Vaidluste kohustusliku lahendamise fakultatiivprotokoll (1963).

5.4.2 Tsiviilvastutuse regulatsiooni valikute mõju

Oma tuumaprogrammi elluviimisel võiks Eesti teoreetiliselt ka edaspidi tugineda oma Viini konventsiooni osalise staatusele. Samas tuleb tähelepanu juhtida, et kuigi Eestis on olemas õigusaktid, mis sätestavad tsiviilvastutuse üldpõhimõtted (võlaõigusseadus (VÕS)), mis hõlmavad ranget vastutust („suure ohuallika korral“ VÕS § 1056), kahju hüvitamist (VÕS § 127), keskkonnanõuetliku tegevusega tekitatud kahju (VÕS § 133), aegumistähtaegu (TsÜS-i §-d 149, 150 ja 153), ei ole need piisavad spetsiifilise konventsioonides sätestatud tuumavastutuse reguleerimiseks, millise vastutuse põhimõtted on:

- tuumakäitaja range vastutus;
- tuumaseadme käitaja ainuvastutus;
- käitaja vastutuse kohustuslik rahaline kate;
- õiguspädevus on ainult selle riigi kohtutel, kus tuumaõnnetus toimus;
- vastutuse piiramine summas ja ajas.

Uue tuumaenergia ja -ohutuse seaduse vastutuse regulatsiooni ülesehitus sõltub osaliselt sellest, kas Eesti Vabariik liitub allpool käesolevas punktis kirjeldatud instrumentidega.

A. TUUMAKAHJUSTUSTE TSIVIILVASTUTUSE VIINI KONVENTSIOONI MUUTMISE PROTOKOLL (1997)

Tuumakahjustuste tsiviilvastutuse Viini konventsiooni muutmise protokolliga („**Protokoll**“) muudetakse 1963. aasta Viini konventsiooni tuumakahjustuste tsiviilvastutuse kohta. Protokolliga suurendatakse hüvitiste suurust, mida tuumakäitajad peavad tuumaõnnetuse korral maksma, ja laiendatakse konventsiooni kohaldamisala, et see kataks terroriaktidest või sabotaažist tulenevaid kahjusid, mis

hõlmavad tuumakäitisi. Protokolliga kehtestatakse ka sätted tuumavastutusega seotud vaidluste vahekohtumenetluse kohta. Protokollil on 15 osapoolt. Eesti ei ole protokollil osaline.

1963. aasta Viini konventsioonis geograafilist kohaldamisala ei käsitleta. Protokollil artikkel 3 sätestab üldreeglina, et konventsiooni kohaldatakse tuumakahjustuse suhtes, olenemata sellest, kus see on tekkinud. See tähendab sisuliselt, et konventsiooni võib vähemalt põhimõtteliselt kohaldada kõikjal maailmas kantud tuumakahjustuste suhtes (sellest reeglist on spetsiifilise erandeid).

Protokoll sätestab loetelu kahjuliikidest ning lisab tuumakahjustuse määratlusse selgelt ka muid kahjusid, mis on tekkinud keskkonna olulise kahjustamise ja teatud ennetusmeetmete või meetmete tõttu, mis on võetud konkreetsetel asjaoludel kahju minimeerimiseks.

1963. aasta Viini konventsioon näeb tuumakahjuna ette inimelude kaotust, kehavigastusi, vara kaotust või kahjustumist ning mis tahes muud kahju või kahju hüvitamist. Seega Protokollil kohaselt hõlmab tuumakahju ka: a) täiendavat majanduslikku kahju, mis on tekkinud lisaks inimelude kaotusele, kehavigastustele, vara kaotusele või kahjustumisele tingimusel, et kahju on kandnud ohver, kes võib sellise kahju hüvitamist nõuda; b) oluliselt kahjustatud keskkonna taastamise meetmete maksumust, kui need meetmed on tegelikult võetud või võetavad, ja kui need ei kuulu majandusliku kahju kategooriasse; c) saamata jäänud tulu, mis on samuti seotud keskkonnaga, mis tuleneb majanduslikust huvist oluliselt kahjustatud keskkonna mistahes kasutamisele, kuivõrd see ei ole hõlmatud eelmise lõiguga (sellist keskkonnakasutust tuleks käsitleda ettevõtluse eesmärkidel kasutamisena); d) ennetusmeetmete kulud ja nendest meetmetest tulenevad kahjud (pange tähele, et Viini konventsiooni artikli 1 punktis 1 toodud tuumaintsidendi määratluse laiendatud ulatuse tõttu võib tuumakahjuks lugeda ka enne juhtumit võetud ennetusmeetmete kulusid, kui need on tehtud tõsise ja vahetu kahju tekkimise ohu kõrvaldamiseks, tingimusel, et need on pädeva kohtu seaduse kohaselt kõiki asjaolusid arvestades asjakohased ja proportsionaalsed); e) mistahes muu majanduslik kahju, välja arvatud keskkonna kahjustamisest põhjustatud kahju, kui see on lubatud pädeva kohtu asukoha üldise tsiviilvastutuse seadusega.

Protokollil artikliga 6.1 muudetakse Viini konventsiooni sätteid vastutusest vabastamise kohta, sõnastades rangemad kriteeriumid.

Üks olulisemaid Protokolliga tehtud Viini konventsiooni muudatusi on vastutussummade suurendamine (Viini konventsiooni kohaselt on 5 miljonit USA dollarit tuumaintsidendist tuleneda võiv käitaja vastutuse madalaim piirmäär). Viini konventsiooni muudetud artikli V kohaselt võivad tuumakäitise riigi õigusaktid piirata käitaja vastutust ühe tuumaintsidendi korral miinimummäärani 300 miljonit SDR-i⁵³. Protokollil artikliga 9.1 lisatakse Viini konventsiooni VII artiklile lause, mis sätestab, et kui käitaja vastutus on piiramatu, tagab käitajariik, et käitaja rahaline tagatis ei ole väiksem kui 300 miljonit SDR-i.

Viini konventsioon kehtestas algselt tuumakahjude aegumistähtaja 10 aastat, määraes 20-aastase perioodi tuumamaterjali kaotsimineku, varguse, elimineerimise või maha jätmise tagajärjel põhjustatud tuumakahjustuste korral. Protokolliga tunnistatakse, et radioaktiivse saastatuse põhjustatud kehavigastus võib ilmnedas alles pikema aja jooksul pärast kiirgusallikaga kokkupuudet, ning vastavalt sellele kehtestatakse tähtaeg 30 aastat alates tuumaintsidendi kuupäevast inimelude kaotuse ja kehavigastuse isikukahju hüvitise maksmiseks (säilitades samal ajal 10-aastase aegumistähtaja kõigi muude kahjuliikide puhul ja tunnistades kehtetuks 20-aastase aegumistähtaja).

Kommentaas/tegevused: Tänaseni (tuumakäitiste puudumise tõttu Eestis) pole olnud Eestil otsest põhjust Protokolliga liituda. Seoses tuumaprogrammi alustamise kaalumiseaga tuleb see seisukoht üle vaadata. Protokoll suurendab ohvrite nõuete ulatust, laiendab ohvrite rühma, kes võivad nõudeid

⁵³ SDR (Special Drawing Rights) on rahvusvaheline reservraha, mille on välja töötanud Rahvusvaheline Valuutafond (IMF) ja mida kasutatakse rahvusvahelises majanduses valuutade tasakaalu hoidmiseks

esitada, laiendab geograafilist ulatust ja suurendab vastutusmäärasid, lubades ohvritele suuremat miinimumsummat. Potentsiaalse ohvri seisukohast oleks Eestil mõistlik protokolliga liituda. Arvestama peab, et tekib võimalus tuumaintsidendiga seotud nõuete kasvuks, mis toob kaasa suuremad riskid ja kulud. Samas on arutelude ja konsultatsioonide käigus korduvalt väljendatud seisukohta, et tehnoloogiaarendaja, käitaja ja investori vaatenurgast ei taga jurisdiktsioon, mis ei ole otsustanud Protokolli vastu võtta, samasugust usaldust kui jurisdiktsioon, mis on oma tuumavastutuse režiimi ajakohastanud.

B. TUUMAKAHJUSTUSTE TÄIENDAVA HÜVITISE KONVENTSIOON (2015)

Tuumakahjustuste täiendava hüvitise konventsioon („CSC“) kehtestab tuumaõnnetuste ohvritele hüvitamise ühtse korra. CSC täiendab olemasolevat rahvusvahelist tuumavastutuse raamistikku, sealhulgas Pariisi konventsiooni ja Viini konventsiooni. Samuti näeb CSC ette tuumakahjude hüvitamiseks garanteeritud kättesaadava summa olulise suurendamise. Esiteks nõuab see, et liikmesriik tagaks vähemalt 300 miljoni SDR-i kättesaadavuse tuumakahjude hüvitamiseks. Teiseks näeb see ette ligikaudu 300 miljoni SDR-i suuruse rahvusvahelise fondi loomise, mis täiendaks siseriikliku õiguse alusel saadaolevat hüvitist. Ja kolmandaks, pool rahvusvahelisest fondist on reserveeritud eranditult piiriüleste kahjude jaoks. Praegu on CSC-l 11 lepinguosalist, sealhulgas Kanada, Jaapan, AÜE ja USA.

CSC olulisemad regulatsioonid:

1) Õiguskindlus

CSC nõuab igal liikmesriigil tuumavastutust käsitleva siseriikliku seadusandluse kehtestamist, mis põhineb Pariisi konventsioonil, Viini konventsioonil või CSC lisal ja mis hõlmab CSC sätteid tuumakahjustuste jurisdiktsiooni, hüvitise ja määratluse kohta.

2) Ainujurisdiktsioon

CSC kinnitab veel kord põhimõtet, et tuumaintsidendi üle on õiguspädevus ainult selle riigi kohtutel, kus juhtum aset leidis, mis tähendab, et kõik Eestis toimunud tuumaintsidendist tulenevad tuumakahjunõuded tuleb lahendada Eestis.

3) Hüvitis

CSC tagab liikmesriikides tuumakahjude eest olulise hüvitise kättesaadavuse, nähes ette kaks hüvitisastet:

- artikli III kohaselt peab käitajariik tagama hüvitise esimese astme ehk riikliku hüvitise suuruse olemasolu;
- teine aste tuleb rahvusvahelisest fondist, millesse lepinguosalistes peaksid osamaksu tegema vastavalt IV artiklis sätestatud valemile.⁵⁴ Seda teist astet on vaja ainult juhul, kui riiklik hüvitise summa ei ole piisav kõigi tuumakahjude hüvitamise nõuete tasumiseks.

Kuna CSC ei ole kindlaks määranud lepinguosaliste tegelikku panust, sõltub saadaolev kogusumma lepinguosaliste arvust tuumaintsidendi toimumise ajal ja eriti tuumareaktoreid omavate lepinguosaliste arvust.

⁵⁴ Kui Eestist saab CSC lepingupool ja tal puuduvad tegutsevad tuumaelektrijaamad, oleks Eesti osamaksu suurus 15 183 SDRi (täna seisuga ca 18 000 eurot) 122 150 849,3 euro suurusest fondist. Kui Eestist saab CSC lepingupool ja tal on näiteks kaks töötavat BWRX-300 seadet (võimsusega 600 MW), oleks Eesti panus ca 538 132 SDRi (täna seisuga 639 000 eurot), mis moodustab 123 097 535,88 eurot fondist.

4) Tuumakahjustuse määratlus

CSC nõuab, et liikmesriigid võtaksid kasutusele tuumakahjustuse laia määratluse. Täpsemalt näeb CSC ette, et tuumakahju ei hõlma mitte ainult kehavigastusi ja varakahju, vaid ka teatud liiki kahju, mis on seotud keskkonna kahjustamise, ennetusmeetmete ja majandusliku kahjuga.

Kommentaar/tegevused: CSC tagab tuumakahjustuste mõistliku hüvitamise viivitamata ja minimaalse kohtuvaidlusega ning vajaliku õiguskindluse rahvusvaheliseks koostööks tuumaelektrijaamade projekteerimisel, ehitamisel ja käitamisel. Lisaks on CSC eeliseks täiendav rahastamine. CSC-ga liitumise olulisim pluss on juurdepääsu hõlbustamine USA ja Jaapani tehnoloogia pakkujatele ja tarnijatele. Varasemate tuumajaamade rajamise ettevalmistamise kogemuse põhjal nõuavad USA ettevõtted, et riik oleks CSC osaline. CSC-ga liitumise korral peab arvestama sarnaselt Protokolliga liitumisel, et tekib võimalus tuumaintsidendiga seotud nõuete kasvuks, mis toob kaasa suuremad riskid ja kulud.

C. VAIDLUSTE KOHUSTUSLIKU LAHENDAMISE FAKULTATIIVPROTOKOLL (1964)

Vaidluste kohustusliku lahendamise fakultatiivprotokoll on leping, mis annab riikidele mehhanismi tuumakahjustuste tsiviilvastutuse Viini konventsiooni tõlgendamiseks või kohaldamiseks tulenevate vaidluste lahendamiseks. 1998. aastal vastu võetud protokoll võimaldab riikidel esitada vaidlused lahendamiseks Rahvusvahelisele Kohtule või vahekohtule. Protokoll jõustus 24. aprillil 1964. Samuti võimaldab see riikidel deklareerida, et nad ei aktsepteeri üht või mõlemat menetlust, millisel juhul saab vaidlusi lahendada muul viisil, näiteks läbirääkimiste, vahendamise või lepitamise teel. Mitmed riigid on fakultatiivprotokolli ratifitseerinud ja see jõustus 2015. aastal. Praegu on protokolli osalisriigid ainult Filipiinid ja Uruguay. Eesti ei ole protokolli osaline.

Kommentaar/tegevused: Eesti tuumaprogrammiga alustamiseks ei ole ülekaalukat vajadust fakultatiivprotokolliga ühinemiseks (arvestades eelkõige selle osapoolte vähesust).

5.4.3. Eelistatud lahendus tsiviilvastutuse küsimuses

Eestil on viis alternatiivi tuumavastutuse reguleerimiseks:

- 1) jääda olemasoleva regulatsiooni juurde (st. Tuumakahjustuste eest tsiviilvastutuse Viini konventsiooni ja Ühendprotokolli osaline);
- 2) Ühineda Tuumakahjustuste eest tsiviilvastutuse Viini konventsiooni muutmise Protokolliga;
- 3) Ühineda Tuumakahjustuste täiendava hüvitise konventsiooniga (**CSC**);
- 4) Ühineda Viini konventsiooni muutmise Protokolli ja Tuumakahjustuste täiendava hüvitise konventsiooniga (**CSC**);
- 5) Ühineda Protokolli, CSC-ga ja Vaidluste kohustusliku lahendamise fakultatiivprotokolliga.

Erinevalt tuumaõiguse teistest valdkondadest on tuumakahjustuste hüvitamise normid eraõiguslikud. Eelnõu koostamise käigus tuleb analüüsida järgmist:

- kas VÕS kahju tekitamise sätete kohaldamine tuumakahjustuste puhul tuleb selgesõnaliselt välistada?

- Kas kehtestada tuumakahjustuste eest tsiviilvastuse konventsiooni režiim viiteliselt või analoogiliselt suurema ohu allika valdaja vastutuse või tootjavastutuse režiimile sätestada vastavad analoogia alusel sätestada vastavad konventsiooni sätted tuumaenergia ja -ohutuse seaduses? Vastavate sätete lisamine VÕS-le ei ole viimase mahtu ja detailset ülekoormatust, tuumaõiguse võrdlemisi väikest adressaatide ringi ja valdkondlikku rahvusvahelist huvi arvestades otstarbekas. Kaaluda tuleks tuumakahjustuste eest tsiviilvastutuse regulatsiooni kehtestamist eraldi sellekohase eriseaduse alusel.
- Langetada õiguspoliitilised otsused, mis puudutavad konventsioonis sätestatud liikmesriikide valikuvabadust (hüvitise maksimaalne suurus, riigi osalus määrad hüvitiste väljamaksmisel jmt).

VI. Analüüsitud teiste riikide lahendused

Kuivõrd tuumaõigus on IAEA egiidi all oluliselt standardiseeritud, on analüüsitud ka teiste riikide (Ühendkuningriik, AÜE, Soome, Kanada, USA, Saudi Araabia, Malaisia, Türgi ja Jordaania) parimatest praktikatest ja lahendustest.⁵⁵

VII. Kavandatava regulatsiooni valmimisaeg

7.1. Soovitavad valmimis-ja kehtivusaeg

Tuumaenergia ja -ohutuse seaduse (või punktis 5.2 kajastatud alternatiivi) edastamine Vabariigi Valitsusele juunis 2026.

VIII. Seaduseelnõu kehtestamisega kaasnevad olulised mõjud

8.1. Kavandatav muudatus 1

Eesti Vabariigil liitumine ühega järgmistest tuumavastutust reguleerivatest rahvusvahelistest instrumentidest:

- 1) Tuumakahjustuste eest tsiviilvastutuse Viini konventsiooni muutmise protokoll (1997);
- 2) Tuumakahjustuste täiendava hüvitise konventsioon (1997).

Ratifitseerida ÜRO 2005. a. rahvusvahelise tuumaterrorismi tõkestamise konventsioon.

Muudatusest mõjutatud sihtrühm(ad): Rahvusvahelise lepingu poolena riik. Siseriiklikult isikud, kellel on kohustus tuumakahjustus hüvitada (peamiselt tuumakäitiste käitajad, erandina tuumamaterjali vedajad, (vastutus)kindlustusandjad, finantstagatise andjad, kohtud (õiguse kohaldamise küsimuses).

8.2. Kavandatav muudatus 2

Tuumaenergia ja -ohutuse seaduse (või punktis 6.2 kajastatud alternatiivi) vastuvõtmine tuumakäitiste ja tuumkütuse tsükli jaoks, mis reguleerib muuhulgas järgmiseid valdkondi:

- 1) käitiste tüüpe, käitajate üldisi kohustusi;

⁵⁵ Vt. Õigusraamistiku kaardistamine tuumaprogrammiga alustamiseks, kättesaadav <https://kliimaministeerium.ee/media/10690/download>

- 2) ohutust, turvalisust ja julgeolekumeetmeid;
- 3) loamenetlust ja finantstagatist;
- 4) jäätmekäitlust;
- 5) riikliku järelevalve teostaja volitusi ja kohustusi;
- 6) hädaolukordadele reageerimist,
- 7) tsiviilvastutuse põhimõtteid,
- 8) rakendussätteid; ja
- 9) täiendavaid reguleerivaid volitusnorme valitsusele, ministeeriumidele ja eraldiseisvatele valitsusasutustele.

Sihtrühm ei sõltu sellest, kas tuumaõigus võetakse üle ühe või mitme seadusega.

Käesoleva VTK punktis 5.2.B nimetatud muudatused muudes õigusaktides.

8.3. Muudatusest mõjutatud sihtrühm(ad)

Käesoleva eelnõuga kavandatud muudatus mõjutab: Vabariigi Valitsus, riigiasutused, kohtud, kohalikud omavalitsused, elanikud, ettevõtjad ja kõik isikud, kelle tegevus on ja/või saab olema seotud järgmiste valdkondadega: tuumakäitise rajamise ja käitamisega seotud tegevused; tuumaohutus, turvalisus ja julgeolekumeetmed, tuumkütuse käitlemine ja transport, elektriturul osalemine.

Eelnõuga kavandatud muudatused avaldavad olulist mõju kõikidele muudatusest mõjutatud sihtrühmadele.

8.4 Mõjude analüüs

Tsiviilotstarbelise tuumatehnoloogia kasutamise ettevalmistamine ja sellele järgnev tuumajaama käitamine on Eestis täiesti uus tegevusvaldkond koos uue regulatiivse raamistikuga, mis omab olulist mõju Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) § 46 lõike 3 tähenduses.

Alljärgnevalt on kirjeldatud võimalikke avalduvaid mõjusid HÕNTE § 46 lõikes 3 toodud mõju valdkondade lõikes. **Arvestades tuumatehnoloogia kasutamise uudsust Eestis ja eeldatavalt väga suurt mõju ulatust, siis on kindlasti vajalik teostada eraldi põhjalik mõjuanalüüs.**

Sotsiaalne ja demograafiline mõju

Tuumaprogrammi kasutusele võtmine aitab luua uusi, sh tehnoloogilisi ja keskmiselt kõrgemalt tasutatud töökohti. Positiivne mõju võib avalduda tugevamalt kui tuumakäitised asuvad mõnes väiksemas madala tööhõivega piirkonnas. Eelkõige avaldub mõju elanikkonnale uute töövõimaluste ja parema elukvaliteedi kaudu. Negatiivse mõjuna tuleb silmas pidada, et tuumaenergia kasutuselevõttuga kaasnevad ohutuse küsimused võivad põhjustada elanike vastuseisu ja hirmu, eriti kui kaasnevaid riske ja nende maandamise meetmeid ei selgitata elanikele aegsasti ja piisavalt. Samuti võivad tekkida demograafilised muutused, kui uued tuumakäitiste töötajad saavad seni hõredalt- või väheasustatud piirkonda mujalt.

Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Tuumaenergia kasutusele võtmine aitab suurendada Eesti energiasõltumatust, mis on strateegiline eelis geopoliitilises kontekstis ning pakub elanikkonnale ja ettevõtjatele suuremat turvalisust ja

julgeolekut. Samas võib tuumatehnoloogia kasutusele võtmine muuta keerukamaks Eesti rahvusvahelisi suhteid ja põhjustada pingeid teiste riikidega ning tuumaohutuse kontekstis ka naaberriikidega. Tuumatehnoloogia kasutuselevõtmisel on valitsusasutustel kindlasti vajalik rohkem tähelepanu pöörata rahvusvahelistele suhetele ning ohutusmeetmetele.

Mõju majandusele

Tuumaenergia kasutusele võtmine aitab mitmekesistada energiatootmise allikaid pakkudes seeläbi ettevõtetele pikaajalist energiakindlust nii varustuses kui hinnas. Seekaudu avaldub positiivne mõju majandusele, eriti just tööstusliku tootmise elavdamises, energiamahukate välisinvesteeringute Eestisse jõudmisel, kaudsemalt ka suuremas eksperdis ning teadusuuringutes. Positiivne mõju on märkimisväärselt suurem mahuka energia tarbimisega majandussektorites (nt tööstus ja tootmine). Lisaks aitab tuumaenergia sektor luua uusi ettevõtteid ja töökohti kohalikul tasandil, mis elavdab omakorda regionaalset majandusaktiivsust. Samas tuleb valitsuse tasandil tähele panna, et tuumaenergia kasutuselevõtt on väga kulukas ning rajatiste hooldus ja käitamine nõuab jätkuvat ressursi ja investeeringuid.

Mõju elu- ja looduskeskkonnale

Tuumaprogrammil võib tuumaõnnetuse toimumise korral olla väga tugev negatiivne keskkonnamõju. Mõjud avalduvad looduskeskkonna kvaliteedi ja elanikkonna tervise halvenemises. Seetõttu on eriti oluline valitsuse ja kohaliku omavalitsuse tasandil ennetavalt tegelda keskkonnakaitse ja vastavate meetmete kasutusele võtmisega ning tõhusa järelevalvega. Positiivse mõjuna aitab tuumaenergia, kui väga madala süsinikusaldusega energiaallika kasutusele võtmine vähendada süsinikujalajälge, leevendada kliimamuutusi ning toetada Eestil oma kliimamuutuste leevendamise eesmärkide saavutamist.

Mõju regionaalarengule

Tuumakäitiste ja taristu rajamine pealinnast ja suurematest keskustest eemal olevatesse piirkondadesse aitab tuua sinna investeeringuid, luua uusi töökohti ning elavdada majanduskasvu, mis soodustab sealset regionaalarengut. Samas võib sellise taristu rajamine tekitada kohalike elanike vastusseisu või isegi kahjustada piirkonna mainet, mis omakorda võib mõjuda regionaalarengut pärssivalt.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Tuumaprogrammi elluviimine nõuab tihedat koostööd riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste vahel, mis eeldab head koostööd ja koordineerimist. Suurema halduskoormusega võivad kaasneda korralduslikud väljakutsed ning vajadus parema õigusliku raamistiku järele. Protsessi tulemusel on eeldatavalt positiivne mõju asutuste paremale haldussuutlikkusele, võimekusele ja ressursside kasutamisele.

Muud võimalikud mõjud

Lisaks eelnevalt välja toodule avaldab tuumaprogramm kindlasti positiivset mõju ka teadus- ja arendustegevusele, pakkudes uusi võimalusi ja innovaatilisi lahendusi nii teadusasutustes kui ettevõttes. Hariduse valdkonnas tuleb arvestada mõjuga haridus- ja teadusasutusele, sest tuumaenergia sektori arendamine nõuab uusi spetsiifilisi oskusi ja teadmisi.

IX. Seaduseelnõu väljatöötamise ning regulatsiooni kehtestamise ja rakendamise ajakava

9.1 Valitav lahendus ja muudetavad õigusaktid

Vastavalt valituks osutunud alternatiivile koostatakse kas kogu kiirgustegevuse ja tuumaenergeetikaga seotud aspektide reguleerimiseks tuumaenergia ja -ohutuse seadus (TeOS) , koostatakse uus regulatsioon tuumakäitisega seotud tegevuste (mh tuumavastutus) reguleerimiseks ning muudetakse vastavalt olemasolevat kiirgusseadust või lisaks olemasoleva kiirgusseaduse muutmisele koostatakse kaks eraldi seadust - uus tuumaenergia ja -ohutuse seadus ja uus seadus tuumakahjustusega tekitatud kahju hüvitamise (tsiviilvastutuse) kohta.

Vajadusel muudetakse või täiendatakse järgmiseid õigusakte:

- Kiirgusseadus
- Energiamaanduse korralduse seadus
- Võlaõigusseadus
- Tsiviilseadustiku üldosa seadus
- Rahvusvahelise eraõiguse seadus
- Veeseadus
- Jäätmeseadus
- Hädaolukorra seadus
- Töötervishoiu ja tööohutuse seadus
- Jäätmeseadus
- Planeerimisseadus
- Ehitusseadustik
- Karistusseadustik
- Vabariigi Valitsuse seadus
- Autoveoseadus
- Meresõiduohutuse seadus
- Raudteeseadus
- Politsei- ja piirivalveseadus
- Päästeseadus
- Tuleohutuse seadus
- Korrakaitse seadus

9.2 Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse

Kaasatavad valitsusasutused ja valitsusvälised organisatsioonid: Haridus- ja Teadusministeerium, Justiitsministeerium, Kaitseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Rahandusministeerium, Regionaal- ja põllumajandusministeerium, Siseministeerium, Sotsiaalministeerium, Välisministeerium, Eesti Geoloogiateenistus, Keskkonnaamet, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, Terviseamet, AS ALARA, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Keskkonnaühenduste Koda, MTÜ Eesti Roheline Liikumine, SA Keskkonnaõiguse Keskus

9.3 Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg

Mõjuanalüüs koostatakse vastavalt Hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale (HÕNTE)

9.4 Eelnõu eeldatav avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamisele saatmise aeg

- Eeldatav eelnõu kooskõlastamisele saatmise aeg on 2026 I kvartal
- Eeldatav seaduseelnõu Vabariigi Valitsusele esitamise aeg on juuni 2026

9.5 Eelnõu eeldatav seadusena jõustumise aeg

2026. aasta lõpp

9.6 Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed

Rene Lauk
rene.lauk@kliimaministeerium.ee

	<p>Marily Jaska marily.jaska@kliimaministeerium.ee Eda Pärtel eda.partel@kliimaministeerium.ee Birgit Parmas birgit.parmas@kliimaministeerium.ee</p>
--	--