

# Tuumaenergia ja -ohutuse seaduse eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Tuumaenergia ja -ohutuse seaduse (edaspidi: *TEOS*) eelnõuga luuakse terviklik õiguslik regulatsioon tuumaenergia rahumeelseks kasutamiseks Eestis, kehtestades tuumaohutuse, -kontrollimeetmete, -julgeoleku ning kiirgus- ja keskkonnakaitse normid. Eelnõukohane seadus loob aluse tuumaenergeetika valdkonna reguleerimiseks kogu tuumkütuse tsükli vältel – alates tuumakäitise planeerimisest ja ehitamisest<sup>1</sup> kuni käitamise, dekomissioneerimise ja jäätmete lõppladustamiseni, keskendudes eelkõige tuumaenergia ohutule tootmisele ning sellega seotud tegevuste reguleerimisele eeltoodud etappides.

Eestis puudub seni eraldi seadus, mis reguleeriks tuumaenergia kasutamist ja sellega seotud tegevuste ohutust ning järelevalvet. Olemasolev õigusraamistik, eelkõige kiirgusseadus, aga ka strateegilise kauba seadus, planeerimisseadus ja ehitusseadustik, käsitlevad üksikuid seotud valdkondi, kuid ei kata tuumkütuse tsükli terviklikku reguleerimist. Kehtivas õiguses puudub pädev asutus tuumaohutuse ja -julgeoleku järelevalveks ning rahvusvaheliste tuumakontrolli meetmete nõuete täitmiseks. Eelnõukohase seadusega täidetakse lüngad, tuues Eesti õigusesse Euroopa Liidu (edaspidi: *EL*) ja Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri (*International Atomic Energy Agency*, edaspidi: *IAEA*) ohutusstandarditest tulenevad nõuded.

Eelnõukohane seadus reguleerib kogu tuumkütuse tsükli ja määrab kindlaks:

1. tuumaenergia rahumeelse kasutamise ja sellega seotud teadus- ja arendustegevuse alused;
2. tuumamaterjali ja -käitiste ohutusnõuded ning keelud mitterahumeelseks kasutuseks;
3. pädeva asutuse – Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti (edaspidi: *TTJA*) – rolli sõltumatu järelevalve, lubade väljastamise ja tuumakontrolli teostamisel;
4. tuumakäitise planeerimise, ehitamise, käitamise ja dekomissioneerimise sammud koos vastava loasüsteemiga (eelhinnang, ehitusluba, katsetamisluba, käitamisluba, dekomissioneerimisluba);
5. tuumajäätmete käitlemise ja lõppladustamise kohustused, sh territoriaalpõhimõtte järgimine ning riiklik tuumajäätmete käitlemise tegevuskava;
6. rahalised tagatised ja dekomissioneerimis- ja lõppladustusfondi loomise, et katta jäätmekäitluse ja käitiste sulgemise kulud;
7. hädaolukordadeks valmistumise, riskianalüüsi ja rahvusvahelise teavituse korra;
8. tuumamaterjali arvestuse, kontrolli ja rahvusvaheliste inspeksioonide läbiviimise süsteemi;
9. füüsilise kaitse ja tuumajulgeoleku põhimõtted, et ennetada tuumamaterjali väärkasutust.

*TTJA* hakkab täitma kõiki kiirgus- ja tuumaohutuse kontrolli ja järelevalve funktsioone ning saab nende ülesannete täitmisel kasutada tehniliste tugisüsteemide ja ekspertide abi.

Eelnõu rakendamine tähendab uue, rahvusvaheliste standarditele vastava õigusliku ja institutsionaalse raamistiku loomist, mis võimaldab tuumaenergia arendamist Eestis ohutul ja vastutustundlikul viisil. Käesoleva seaduse vastuvõtmisega kaasneb vältimatult halduskoormuse suurenemine nii riigile kui tuumkütusetsükliga seotud tegevustes osalevatele

---

<sup>1</sup> Tuumkütusetsükkel algab tuumamaterjali kaevandamisega, eelnõukohane seadus seda tegevust ei reguleeri.

isikutele, kuna tuumaohutuse, tuumajulgeoleku ja rahvusvaheliste kohustuste täitmine eeldab senisest ulatuslikumat valdkondlikku loa-, järelevalve- ja aruandlussüsteemi.

Hea õigusloome ja normitehnika (HÕNTE)<sup>2</sup> eeskirja § 41 lõike 3 kohaselt tuleb seaduse eelnõu sissejuhatavas osas kirjeldada mõju halduskoormusele ning halduskoormuse kasvamisel näidata ka ülevaade meetmetest, millega olemasolevat halduskoormust vähendatakse. Samuti sätestab eeskirja § 1 lõige 4<sup>1</sup>, et juhul kui eelnõuga kavandatavate nõuete tõttu suureneb ettevõtjate, inimeste või vabaühenduste halduskoormus, tuleb ette näha ka halduskoormust vähendavad muudatused. Erandina ei pea halduskoormust vähendama, kui kehtestatakse avalik-õiguslik rahaline kohustus, rakendatakse välislepingut või kehtestatakse ajutine nõue, samuti kui halduskoormus lisandub riigikaitse või julgeoleku oluliste vajaduste tõttu (lg 4<sup>2</sup>).

Mitmed eelnõus sisalduvad nõuded kuuluvad halduskoormuse tasakaalustamise erandi alla ning seetõttu ei kohaldu neile halduskoormuse tasakaalustamise ja vähendamise kohustus. Sellisteks säteteks on eelkõige:

- järelevalvetasud, mis on avalik-õiguslikud rahalised kohustused;
- kohalik kasu tasu kui rahaline makse;
- tuumaohutuse konventsioonist tulenevate rahvusvaheliste kohustuste täitmine;
- katsetamisluba ja osaline käitamisluba, mis on oma olemuselt ajutised ja vajalikud üksnes käitise ohutuks käivitamiseks;
- julgeolekuga seotud nõuded, mis tulenevad riigi julgeoleku ja rahvusvaheliste kaitsemeetmete rakendamise vajadusest.

Uue valdkonna reguleerimisel, kus ohutusnõuded on rahvusvaheliselt rangelt standardiseeritud, ei ole tuumaohutuse ja tuumajulgeoleku tagamiseks vajalikku halduskoormust võimalik vältida ega sisuliselt vähendada. Halduskoormuse kasvu tasakaalustamiseks kavandatakse siiski koormuse vähendamist teistes valdkondades, kus menetlusi on võimalik lihtsustada riskipõhiselt avalike huvide kaitset ohustamata.

## 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Kliimaministeeriumi kiirguse ja tuumaohutuse valdkonna juht Marily Jaska (tel 626 2982, [marily.jaska@kliimaministeerium.ee](mailto:marily.jaska@kliimaministeerium.ee)), nõunik Hando Tohver (tel 625 9021, [hando.tohver@kliimaministeerium.ee](mailto:hando.tohver@kliimaministeerium.ee)), nõunik Merilin Šaitor (tel 605 6453, [merilin.saitor@kliimaministeerium.ee](mailto:merilin.saitor@kliimaministeerium.ee)), Keskkonnaameti kliima- ja kiirgusosakonna nõunik Karin Muru (tel 5306 3562 [karin.muru@keskkonnaamet.ee](mailto:karin.muru@keskkonnaamet.ee)), Siseministeeriumi nõunik Reelika Runnel ([reelika.runnel@siseministeerium.ee](mailto:reelika.runnel@siseministeerium.ee)), ASi ALARA juhatuse liige Ilmar Puskar ([ilmar.puskar@alara.ee](mailto:ilmar.puskar@alara.ee)). Eelnõu väljatöötamisse on olnud kaasatud Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti tehnikaosakonna juhataja Lauri Kütt (tel 667 2185, [lauri.kytt@ttja.ee](mailto:lauri.kytt@ttja.ee)), tuumaenergeetika ekspert Glea Habicht (tel 620 1753, [glea.habicht@ttja.ee](mailto:glea.habicht@ttja.ee)) ja õigusosakonna õigusnõunik Maiga Liiv (tel 667 2076, [maiga.liiv@ttja.ee](mailto:maiga.liiv@ttja.ee)). Eelnõu mõjuanalüüsi on teinud Kliimaministeeriumi strateegia, analüüsi ja digiarengu osakonna analüütikud Mati Mõtte (tel 6231269, [mati.motte@kliimaministeerium.ee](mailto:mati.motte@kliimaministeerium.ee)) ja Jaana Härma (tel 6059545, [jaana.harma@kliimaministeerium.ee](mailto:jaana.harma@kliimaministeerium.ee)). Eelnõu õigusekspertiisi on teinud Kliimaministeeriumi õigusosakonna juristid Elina Lehestik (tel 626 2904, [elina.lehestik@kliimaministeerium.ee](mailto:elina.lehestik@kliimaministeerium.ee)) ja Rene Lauk (tel 626 2948, [rene.lauk@kliimaministeerium.ee](mailto:rene.lauk@kliimaministeerium.ee)). Eelnõu on keeleteimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Inge Mehide ([inge.mehide@justdigi.ee](mailto:inge.mehide@justdigi.ee)). Seletuskiri on keeleteimetamata.

---

<sup>2</sup><https://www.riigiteataja.ee/akt/122052025008?leiaKehtiv>

### 1.3. Märkused

Eelnõu on seotud Riigikogu menetluses oleva tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõuga 668 SE. Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusaktidega.

Eelnõu on seotud:

1. Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2025-2027 punktiga 219, mille kohaselt võimaldatakse tuumaenergeetika kasutuselevõttu nii elektri- kui soojusenergia tootmiseks ja töötatakse välja vastav seaduse eelnõu.
2. Riigikogu 12. juuni 2024. a otsusega „Tuumaenergia Eestis kasutuselevõtu toetamine“.

Eelnõuga muudetakse järgmisi seadusi ja nende redaktsioone:

1. Karistusregistri seadus (RT I, 18.03.2026, 30)
2. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus (RT I, 07.01.2026, 20)
3. Kiirgusseadus (RT I, 08.07.2025, 22)
4. Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus (RT I, 02.01.2025, 26)
5. Riigilõivuseadus (RT I, 19.02.2026, 5)

Seaduse vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

### 2. Seaduse eesmärk

Käesoleva eelnõu eesmärk on luua õiguslik raamistik tuumaenergia rahumeelseks kasutamiseks ning tuuma- ja kiirgusohutuse tagamiseks kogu tuumkütusetsükli ulatuses. Eelnõukohane seadus kehtestab nõuded tuumakäitiste planeerimiseks, ehitamiseks, katsetamiseks, käitamiseks ja dekommissioneerimiseks, tuumamaterjali käitlemiseks ning hädaolukordadeks valmisolekuks ja reageerimiseks ning sätestab riikliku järelevalve ja vastutuse põhimõtted.

Seaduse algatamine on vajalik, kuna Eesti õiguses puudub seni tuumaõiguse täiemahuline regulatsioon, mis vastaks Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri (IAEA) tuumaõiguse põhimõtetele (*safety, security, safeguards*), Eesti suhtes kehtivatele rahvusvahelistele konventsioonidele, Euratomi tuumaõigusele ja Riigikogu 12. juuni 2024. a otsusele „Tuumaenergia Eestis kasutuselevõtu toetamine“. Kehtiv kiirgusseadus reguleerib üksnes olemasolevaid kiirgustegevusi ega ole sobiv tuumakäitiste elukaare, tuumkütusetsükli või tuumajulgeoleku terviklikuks reguleerimiseks. Eestis puudub ka tuumakahjustuse tsiviilvastutuse süsteem, mida rahvusvaheline õigus nõuab tuumaenergia kasutuselevõtu eeltingimusena.

Praegu reguleerivad kiirgus- ja tuumaohutuse või energiatootmisega seotud üksikküsimusi: kiirgusseadus, planeerimisseadus, ehitusseadustik, keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus, strateegilise kauba seadus, hädaolukorra seadus, elektrituruseadus, võlaõigusseadus, ning mitmed muud keskkonna-, tööohutuse ja transpordialased õigusaktid. Nende õigusaktide kohaldamisala on suunatud olemasolevate kiirgusallikate ohutuse tagamisele, kuid puudub tuumkütusetsükli tervikregulatsioon: ohutushinnangute ja tuumaohutusloa süsteem, kasutatud tuumkütuse käitlemise raamistik, tuumamaterjali füüsilise kaitse terviknõuded, tuumakahjustuse tsiviilvastutuse süsteem.

Senine praktika on piirdunud kiirgustegevuste (nt kiirgusallikate kasutamine tervishoius, tööstuses) reguleerimisega. Eestis puudub tuumakäitise rajamise ja käitamise kogemus ning kehtiv õigusraamistik ei sätesta tuumajaama rajamiseks ega selle üle järelevalve teostamiseks vajalikku regulatsiooni ja pädevust.

Seadus sätestab:

1. tuumaõiguse üldpõhimõtted, sh süvakaitse, astmeline ohupõhine lähenemine, ohutuse prioriteetsus;
2. tuumkütsetsükli regulatsiooni (ehitamine, katsetamine, käitamine, dekomissioneerimine);
3. tuumaohutusloa süsteemi ja loa andmise tingimused;
4. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti (TTJA) pädevuse kiirgus- ja tuumaohutusosalase tegevuse pädeva asutusena;
5. tuumamaterjali käitlemise, sisse-, välja- ja läbiveo ning järelevalve korra;
6. hädaolukordadeks valmistumise ja reageerimise nõuded;
7. tuumajulgeoleku ja füüsilise kaitse nõuded;
8. tuumajäätmete ja kasutatud tuumkütuse käitlemise ja lõppladustamise regulatsiooni;
9. tuumakahjustuse eest vastutuse ja finantstagatised.

TTJA määratakse kiirgus- ja tuumaohutusosalase tegevuse pädevaks asutuseks ning talle antakse kõik tuumaregulaatorile<sup>3</sup> vajalikud volitused. TTJA on oma tegevuses sõltumatu, tal on kiirguse- ja tuuma valdkonna rahastuseks eraldi eelarverida ning ta väljastab kõik tuumaohutusload. Täiendavaid uusi valitsusasutusi ei looda. Seadus sätestab dekomissioneerimis- ja lõppladustusreservi kogumise, hoidmise ja kasutamise reeglid ning tuumaohutusloa omaja kohustuse tagada vajalikud finantsvahendid kogu tuumakäitise elukaare ulatuses.

Eelnõu vastab „Tuumaenergia ja –ohutuse seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsusele“<sup>4</sup> ning realiseerib selles esitatud põhimõtted, sealhulgas vajaduse luua eriseadus, tuumkütsetsükli tervikregulatsioon, ohutuse ja julgeoleku nõuete sidusus, TTJA roll tuumaregulaatorina, tuumakahjustuse vastutuse ja finantstagatiste õigusliku raamistiku loomine.

### 3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb 15-st peatükist ja 133-st paragrahvist:

1. peatükk “Üldsätted” (§-d 1–12);
2. peatükk “Kiirgus- ja tuumaohutusosalase tegevuse pädev asutus ja koostöö korraldus” (§-d 13–17);
3. peatükk “Tuumakäitise planeerimine ja ehitamine” (§-d 18–29);
4. peatükk “Tuumakäitise katsetamine, käitamine ja dekomissioneerimine” (§-d 30–55);
5. peatükk “Kiirgusohutus” (§ 56);
6. peatükk “Hädaolukorras valmistumine ja tegevus hädaolukorras” (§-d 57–60);
7. peatükk “Tuumamaterjali ja -tehnoloogia vedu, sealhulgas sisse-, välja- ja läbivedu” (§ 61);
8. peatükk “Tuumajäätmete ja kasutatud tuumkütuse käitlemine” (§-d 62–72);
9. peatükk “Kiirgus- ja tuumaohutusosalase tegevusega seotud tasud ja maksed” (§-d 73–79);
10. peatükk “Tuumakontrollimeetmed” (§-d 80–84);
11. peatükk “Julgeolek, füüsiline kaitse, taustakontroll ja tuumaohutusloa omaja omandistruktuur” (§-d 85–99);
12. peatükk “Vastutus tuumakahjustuse tekitamise eest” (§-d 100–114);
13. peatükk “Riiklik järelevalve ja auditid” (§-d 115–119);
14. peatükk “Vastutus” (§-d 120–126);

<sup>3</sup> „Tuumaregulaator“ või „regulaator“ on tuumkütsetsükli tegevusi reguleeriva ja loastava pädeva asutuse nimi vastavalt IAEA juhiste ja tuumaenergiat tootvate ja kasutavate riikide õiguslikule regulatsioonile. Eelnõus kasutatakse mõistet „pädev asutus“ ja ka valdavalt seletuskirjas, kuid rahvusvahelistele dokumentidele või uuringutele viidates on kasutatud ka mõistet „tuumaregulaator“, et selgitada pädeva asutuse rolli just sellest aspektist lähtudes.

<sup>4</sup> [Tuumaenergia ja –ohutuse seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus – EIS](#)

15. peatükk “Rakendussätted” (§-d 127-133).

## **Eelnõu 1. peatükis esitatakse seaduse üldsätted.**

**Eelnõu §-s 1** sätestatakse seaduse reguleerimis- ja kohaldamisala.

**Eelnõu § 1 lõikes 1** loetletakse kõik tegevused, mis kuuluvad seaduse kohaldamisalasse. Nendeks on:

1. tuumamaterjali ja tuumajäätmete omamine, valdamine, käitlemine, töötlemine, ladustamine, vedu, sealhulgas sisse-, välja- ja läbivedu, ja sellega seotud tuumakontrollimeetmete rakendamine;
2. tuumkütusetsükli tegevuste kavandamine ja teostamine;
3. tuumakäitiste planeerimine, ehitamine, katsetamine, käitamine ja dekomisioneerimine;
4. tuumajaamaga seotud kohaliku kasu tasu määramise ja maksmise alused;
5. tuumakäitise ja tuumamaterjaliga seotud hädaolukorraks valmisolek ja reageerimine;
6. tuumajulgeoleku ja tuumamaterjali füüsilise kaitse tagamine
7. kasutatud tuumkütuse ja tuumajäätmete käitlemine ja lõppladustamine;
8. vastutus tuumakahjustuse eest;
9. riikliku järelevalve teostamine seaduses sätestatud nõuete täitmise üle ning vastutus seaduse rikkumise eest;
10. rahvusvahelise järelevalve ja koostöö korraldus tuumamaterjali, tuumakäitiste ja tuumkütusetsükli tegevuste üle.

Seaduses kasutatakse mõistet „valdkonna eest vastutav minister“. Konkreetne minister määratletakse Vabariigi Valitsuse seaduse ja ministrite vastutusvaldkondade jaotuse alusel. Kiirgus- ja tuumaohutuse poliitikakujundamise eest vastutab käesoleval ajal Kliimaministeerium. Pädeva asutuse (Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet) tegevusvaldkonnaga seotud määruseid annab välja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Hädaolukordade, sisejulgeoleku ning tuumakäitiste füüsilise kaitsega seotud küsimused kuuluvad Siseministeeriumi vastutusalasse.

Seaduses kasutatud viide valdkonna eest vastutavale ministrile võimaldab paindlikult arvestada valitsuse tööjaotuse võimalike muutustega ilma, et seadust oleks vaja iga halduskorraldusliku muudatuse tõttu muuta.

**Eelnõu § 1 lõikes 2** sätestatakse, et tuumaenergia ja -ohutuse seaduses sätestatud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seadust, arvestades eelnõukohases seaduses sätestatud erisustega. See on oluline, kuna tuumavaldkond nõuab spetsiifilist menetluskorraldust seoses loastamise, järelevalve ja otsuste dokumenteerimisega.

**Eelnõu § 1 lõike 3** kohaselt ei või tuumaohutuse tagamisel haldusmenetluse ökonoomia ega menetluskiirus piirata ohutuse põhjalikku hindamist ega selleks vajalike toimingute tegemist. Ohutus on kõigis menetlustes kõrgeim kaalutlus. Sätte eesmärk on rõhutada tuumaohutuse kõrgeimat prioriteeti kõigis tuumaenergia valdkonna haldusmenetlustes. See väljendab nii Tuumaohutuse konventsiooni<sup>5</sup> kui ka direktiivi 2009/71/Euratom<sup>6</sup> (muudetud 2014/87/Euratom<sup>7</sup>) artikli 8b lõike 2 punktis a sätestatud põhimõtet, mille kohaselt tuleb tuumaohutus seada otsuste tegemisel ja juhtimissüsteemides esikohale majanduslike, halduslike ja ajakavast tulenevate kaalutluste ees.

<sup>5</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/964536>

<sup>6</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0071>

<sup>7</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0087>

Säte täpsustab, et haldusmenetluse üldpõhimõtteid, sealhulgas menetluse ökonoomsust ja kiirust ei tohi rakendada viisil, mis piiraks ohutuse põhjalikku hindamist või jäta tegemata vajalikud kontrolli- ja hindamistoimingud. Tuumaohutusloa ja tuumakäitise ehitusloa menetluses tähendab see, et otsustamisel eelistatakse alati ohutuse täielikku ja teaduspõhist hindamist isegi siis, kui see nõuab pikemat aega või suuremat ressursikulu.

Seadusandja eesmärk on vältida olukorda, kus menetlusökonoomia või haldusmenetluse efektiivsuse põhimõtte kasutamine võiks vähendada ohutuse tagamise otsuse kvaliteeti. Säte kinnitab, et ohutus on kõigi menetlusosaliste jaoks kõrgeim kaalutlus ning sellest tulenevad nõuded võivad õigustada teiste menetluslike väärtuste piiramist.

**Piirang on sobiv**, sest tagab, et menetluse käigus ei võeta vastu otsuseid, mis võiksid ohustada tuumakäitise ohutust või avalikku huvi.

Säte tagab, et tuumaohutuse hindamist ei mõjutaks haldusmenetluse ökonoomia ega menetluskiiirus ning et otsuste tegemisel oleks esikohal ohutusnõuete põhjalik ja täielik läbivaatamine. Eesmärk on vältida olukorda, kus menetluslikud kaalutlused survestavad ohutushinnangut liiga kiiresti tegema. Ohutuse määratlemine kõrgeima kaalutlusena juhib nii pädeva asutuse kui taotleja tegevust selliselt, et ohutus jääb alati otsustamise keskmesse.

**Piirang on vajalik**, sest puudub sama tõhus, kuid vähem koormav meede, mis tagaks ohutuse ülimuslikkuse igas menetluslikus olukorras.

Leebem abinõu ei saavutaks sama ohutustaset. Üldised haldusmenetluse põhimõtted üksi ei välista riski, et kiire menetluse või ökonoomia taotlus vähendab ohutushinnangu põhjalikkust. Menetlustähtaegade paindlikkus või järelevalve tugevdamine ei oleks piisav alternatiiv, sest ilma selge ülimusliku sätestatud ohutuse prioriteedita võib tekkida kaalutlusviga, kus ohutust ei hinnata piisavalt süvitsi. Tuumkütusetsükli tegevusega kaasnevate riskide iseloom nõuab selget ja ühemõttelist normi, mis välistab ohutuse allutamise mistahes muudele haldusmenetluse kaalutlustele.

**Piirang on mõõdukas**, sest ohutuse ülim kaal õigustab võimalikku menetlusliku koormuse suurenemist ning riive ei lähe kaugemale vältimatust.

Säte võib menetlusosalise jaoks tuua kaasa põhjalikuma ja pikema menetluse, kuid riive intensiivsus on mõõdukas ning õigustatud. Eesmärk on erakordselt kaalukas: vältida tuumaõnnetusi ja nende tagajärgi inimese tervisele, varale ja keskkonnale. Ohutuse ülimuslikkus ei piira ettevõtlust ega menetlusõigusi rohkem, kui on vajalik piisava ohutushinnangu tagamiseks. Piirang on tasakaalus, kuna see ei välista menetluse lõpuleviimist ega täienda taotleja kohustusi ebamõistlikult – see üksnes kohustab tagama ohutuse põhjaliku ja prioriteetse hindamise.

**Eelnõu § 1 lõigetes 4 ja 5** sätestatakse, et tuumamaterjali ja tuumkütusetsükliga seotud seadmete ja tehnoloogia sisse-, välja- ja läbiveole, edasitoimetamisele ja vahendamisele kohaldatakse strateegilise kauba seadust ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2021/821, millega kehtestatakse liidu kord kahesuguse kasutusega kaupade ekspordi, vahendamise, tehnilise abi, transiidi ja edasitoimetamise kontrollimiseks (ELT L 206 11.6.2021, lk 1), arvestades käesolevast seadusest tulenevate erisustega. Tuumkütusetsükliga seotud

tegevustele kohaldatakse kiirguskaitse nõudeid vastavalt kiirgusseadusele<sup>8</sup> (KiS). Viited ja erisused on toodud seaduse vastavate sätete juures.

**Eelnõu §-s 2** sätestatakse seaduse eesmärk.

Seaduse üldine eesmärk on luua tuumaenergia rahumeelse kasutamise ning sellega seotud teadus- ja arendustegevuse õiguspärane raamistik, võimaldades tuumaenergia kasutamist üksnes ühiskonna huvides ning järgides ohutusnõudeid.

Seaduse peamiseks eesmärgiks on kehtestada nõuded tuumaenergia tootmiseks ja kasutamiseks ning tuumamaterjali ohutuks käitlemiseks. Selle eesmärgi täitmiseks sätestatakse tuumakäitise planeerimise, ehitamise, käitamise ja dekomissioneerimise nõuded ning tuumamaterjali käitlemisega seotud isikute õigused, kohustused ja vastutus, samuti riiklik järelevalve tuumamaterjali käitlemise, tuumakäitiste ja tuumkütusetsükliga seotud tegevuste üle.

Seaduse eesmärgiks on ka võtta üle valdkondlikud Euroopa Liidu direktiivid ning tagada tuumkütusetsükli tegevuste vastavus rahvusvahelistele lepingutele ja Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri (IAEA) juhistele.

**Eelnõu §-des 3-8** sätestatakse seaduses kasutatud mõistete tähendused.

Käesoleva seaduse rakendamisel kasutatakse mitmeid tuumaohutuse ja tuumkütusetsükliga seotud termineid, millest osa ei ole seni olnud Eesti õiguses kasutusel või millele ei ole olemas üldkehtivaid eestikeelseid vasteid. Seetõttu on terminite määratlemisel lähtutud rahvusvahelisest praktikast ning valdkonna tehnilistest standarditest.

Tuumaohutuse ja -julgeoleku valdkonnale spetsiifiliste terminite puhul on aluseks võetud Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri (IAEA) sõnastik *Nuclear Safety and Security Glossary*<sup>9</sup>, mille terminid on kohandatud Eesti õigussüsteemi eripäradele. Lisaks on üle võetud või täpsustatud juba kiirgusseaduses kehtivad mõisted ning arvestatud teiste valdkondlike õigusaktide, nt ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse terminoloogiat.

Määratletakse seaduse reguleerimisalas kasutatavate kesksete terminite tähendus. Osad terminid, mis on kasutusel üksnes kitsas või tehnilises kontekstis (näiteks tuumajulgeoleku, tuumavastutuse või tuumajäätmete käitlemise valdkonnas), on avatud ka vastavates peatükkides, et tagada nende üheselt mõistetav ja õiguslikult täpne kohaldamine. Eelnõu terminoloogia üldpõhimõtted ja kasutatud terminite loetelu on toodud seletuskirja peatükis 4. Eelnõu terminoloogia.

**Eelnõu §-s 9** sõnastatakse selgelt keelud.

Seaduse üldsätete peatükis tuuakse välja ka sõnaselgelt absoluutne keeld tegevustele, mis on suunatud tuumarelva, tuumalõhkeseadme või radioaktiivset materjali laiali paiskava vahendi loomisele, arendamisele, valmistamisele, hankimisele, omamisele, kasutamisele või nendele tegevustele kaasaaitamisele, samuti tuumamaterjali või muu radioaktiivse materjali mis tahes mitterahumeelne kasutamine. Säte vastab Tuumarelvade leviku tõkestamise lepingust (*Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT*)<sup>10</sup> tulenevatele kohustustele, mille kohaselt kohustuvad lepinguosalisel riigid mitte arendama ega levitama tuumarelvu ega abistama kolmandaid osapooli nende väljatöötamisel või soetamisel. Kehtestatakse keeld igasugusele

<sup>8</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/110072020052?leiaKehtiv>

<sup>9</sup> <https://www.iaea.org/publications/15236/iaea-nuclear-safety-and-security-glossary>

<sup>10</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/79190>

tuuma- või radioaktiivse materjali mitterahumeelsele kasutusele ning selleks soodustavate tegevuste kaasaitamisele. Samuti rõhutatakse, et keelatud on mistahes tuumkütuse tsükliga seotud tegevus ilma vastava loata. See on tuumaohutuse selge printsiip, mis lähtub nii tuumaohutuse raamdirektiivist 2014/87/Euratom<sup>11</sup> kui IAEA üldisest ohutusstandardist<sup>12</sup>: kõik, mis ei ole lubatud, on keelatud, kuid keeld tuleb sätestada sõnaselgelt siseriiklikus õiguses. Selline keeld ei ole Eesti seadustes tavapärane, kui tegemist on loakohustusliku tegevusega, kuid tuumaõiguses on riikidel kohustus selline keeld oma seadustes sätestada.

**Eelnõu §-s 10** sätestatakse tuumaohutuse ja tuumajulgeoleku meetmete rakendamise üldpõhimõtted, millest kõik osapooled peavad lähtuma tuumkütusetsükliga seotud tegevuste kavandamisel ja teostamisel.

**Eelnõu § 10 lõikes 1** rõhutatakse, et tuumaenergiat ja tuumamaterjali tohib Eestis kasutada ainult rahuotstarbelisel eesmärgil, mis on kooskõlas Eesti rahvusvaheliste kohustustega (nt NPT, Euratom, IAEA jms).

**Eelnõu § 10 lõikes 2** sätestatakse, et tuumakäitiste ja tuumkütusetsükliga seotud tegevustes tuleb rakendada ohutusnõudeid ja nende kontrollimist proportsionaalselt riski tasemega, võttes arvesse ohtude tõenäosust ja võimalikke tagajärgi (*graded approach*). Ohutusmeetmeid tuleb rakendada vastavalt tegevusega seotud riskidele. See lähenemine on kooskõlas IAEA kiirgusohutuse üldnõuetega (*Radiation Protection and Safety of Radiation Sources: International Basic Safety Standards, GSR Part 3*<sup>13</sup>) ja direktiivi 2013/59/Euratom<sup>14</sup> (BSS direktiiv) artikliga 5, mis nõuab riskihindamisel ja kiirguskaitse korraldamisel proportsionaalsust.

**Eelnõu § 10 lõikes 3** rõhutatakse ohutuse tagamise esmast ennetavat olemust. Oluline on vältida ohtude realiseerumist, mitte üksnes tegeleda tagajärgedega. See järgib IAEA ohutuse aluspõhimõtteid (*Safety Fundamentals SF-1*<sup>15</sup>), mille kohaselt ohutus on eeskätt ennetav süsteem.

**Eelnõu § 10 lõige 4** sätestab sõnaselgelt, et tuumkütusetsükli tegevustes on tuumaohutus prioriteetne muude huvide ees. Säte täpsustab tuumaõiguse keskset põhimõtet, mille kohaselt tuleb kõigis tuumaenergia kasutamise seotud tegevustes vältida olukorda, kus majanduslikud, poliitilised, ajakavadest tulenevad või muud tegevuslikud kaalutlused mõjutaksid ohutusotsuseid või piiraksid ohutusmeetmete rakendamist. Lõike eesmärk on tagada, et tuumkütusetsükli tegevuste kavandamisel ja elluviimisel ei seata ühtegi muud huvi ega eesmärki tuumaohutusest kõrgemale ega vähendada tuumaohutust. Säte on suunatud nii käitajale kui ka pädevale asutusele, arvestades tuumaohutuse direktiivi 2014/87/Euratom<sup>16</sup> artikli 8b lõige 2 punkti a. Säte on seotud eelnõu § 1 lõikega 3.

**Piirang on sobiv**, sest see tagab, et tuumkütusetsükli tegevustes lähtutakse otsuste tegemisel alati tuumaohutusest kui kõrgeima kaaluga väärtusest. Tuumaenergia kasutamise kaasnevad potentsiaalselt väga rasked ja pöördumatud tagajärjed inimese tervisele, keskkonnale ja varale, mistõttu on vajalik välistada olukorrad, kus majanduslikud, poliitilised, ajakavadest tulenevad või muud kaalutlused võiksid mõjutada ohutusotsuseid või piirata ohutusmeetmete rakendamist. Säte loob selge õigusliku lähtekoha nii käitajale kui ka pädevale asutusele,

<sup>11</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0087>

<sup>12</sup> <https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1713web-70795870.pdf>

<sup>13</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1578\\_web-57265295.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1578_web-57265295.pdf)

<sup>14</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0059>

<sup>15</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1273\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1273_web.pdf)

<sup>16</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0087>

kinnitades, et ohutus ei ole üks kaalutus teiste seas, vaid otsustamise aluspõhimõte. Selline prioriteedireegel aitab ennetada riski, et ohutusmeetmeid lükatakse edasi või vähendatakse kulude kokkuhoiu või ajasurve tõttu ning tugevdab regulatiivse sõltumatus põhimõtet, välistades poliitilise või majandusliku surve mõju ohutusotsustele. Säte on kooskõlas direktiivi 2014/87/Euratom artikli 8b lõike 2 punktiga a, mille kohaselt tuleb tuumaohutus seada kõigis tegevustes esikohale.

**Piirang on vajalik**, sest sama tõhusat, kuid vähem koormavat meetet ei ole. Ilma sõnaselge prioriteedireeglita jääks ohutus tavapäraseks kaalutusfaktoriks teiste huvide kõrval, mis võib praktikas viia olukorrani, kus lühiajalised majanduslikud või poliitilised eesmärgid mõjutavad otsuseid. Tuumasektori riskitaset arvestades ei ole piisav üksnes üldine proportsionaalsuse põhimõte või hea halduse nõue, kuna võimalikud tagajärjed on erakordselt ulatuslikud ja pikaajalised. Samuti ei saa riiklik järelevalve asendada selget normatiivset kohustust seada ohutus alati esikohale. Rahvusvahelised tuumaohutuse standardid ja Euroopa Liidu õigus eeldavad selgesõnalist prioriteedipõhimõtet, mistõttu oleks leebem regulatsioon vastuolus nii rahvusvaheliste kohustuste kui ka tuumaõiguse üldpõhimõtetega.

**Piirang on mõõdukas**, sest riive ei lähe kaugemale sellest, mis on tuumaohutuse tagamiseks vältimatult vajalik. Säte võib piirata ettevõtlusvabadust (PS § 31) ning kitsendada haldusorganite kaalutusruumi, kuna majanduslikud või ajakohased argumentid ei saa õigustada ohutusnõuete leevendamist. Samas on eesmärk erakordselt kaalukas – inimese elu ja tervise kaitse ning keskkonna pöördumatu kahjustamise vältimine. Tuumaohutus põhineb ennetaval ja süvakaitsele lähenedes ning riigil lasub põhiseaduslik kohustus tagada, et kõrge riskiga tegevused ei ohustaks põhiõigusi. Säte ei keela majanduslike või muude huvide arvestamist täielikult, vaid välistab nende ülimuslikkuse ohutuse suhtes. Regulatsioon loob õigusselguse ning tagab, et tuumkütusetsükli tegevustes on otsustuskriteeriumide hierarhia üheselt määratletud. Tuumkütusetsükli tegevused ja eelkõige tuumajaama käitamine on kõrgeima riskitasemega inimtegevus ja seetõttu ka Euroopa Liidus eristatud nn Seveso ehk ohtlikest tegevustest seoses kemikaalide või lõhkematerjalidega, milleks on eraldi EL direktiiv<sup>17</sup>. Seetõttu on tuumaohutuse prioriteetsuse sätestamine põhiseaduspärane, arvestades tuumaenergia kasutamise kaasneva riski eripära ning riigi kohustust kaitsta elu, tervist ja keskkonda.

**Eelnõu § 10 lõige 5** sätestab, et tuumajulgeoleku korraldamisel lähtutakse astmelisest ohupõhisest lähenemisest, riigi julgeoleku eesmärkidest ja ohuhinnangutest. Tuumajulgeoleku korraldamisel ohupõhise ja astmelise lähenemise põhimõte on otseselt kooskõlas IAEA tuumaohutuse seeria dokumendi INFCIRC/225<sup>18</sup> soovitusetega tuumajulgeoleku kavandamise kohta.

Riigi julgeolekueesmärgid ja ohuhinnangud tulenevad Eesti riigi julgeolekupoliitika ja riskijuhtimise raamistikust ning pädevate asutuste koostatud strateegilistest ja valdkondlikest hinnangutest. Nende hulka kuuluvad muu hulgas riiklikud julgeoleku- ja kaitsepoliitilised arengudokumendid, riigiüleised riskianalüüsid ja ohuhinnangud, mille koostamist koordineerib Riigikantselei, samuti julgeolekuasutuste, sealhulgas Kaitsepolitsei ameti koostatud dokumendid. Lisaks võetakse arvesse valdkondlikke riskianalüüse ning rahvusvahelisi ohuhinnanguid, mis võimaldab siduda tuumajulgeoleku korraldamise riigi üldise julgeoleku- ja ohuhinnangute süsteemiga ning tagada, et füüsilise kaitse meetmed vastavad tegelikule ohupildile.

<sup>17</sup> [L\\_2012197ET.01000101.xml](#)

<sup>18</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1481\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1481_web.pdf)

**Eelnõu § 10 lõige 6** rõhutab tuumaohutuse ja -julgeoleku kultuuri olulisust. Tuumaohutuse ja -julgeoleku kultuuri tuleb rakendada kõigil tasanditel, edendades teadlikkust, vastutust ja pidevat valmisolekut ohtude ennetamiseks, avastamiseks ja nendele reageerimiseks. Nii tuumajulgeoleku kui tuumaohutuse kultuuri mõisted on Eesti õigusruumis defineeritud esmakordselt. Tuumajulgeoleku kultuur on organisatsiooni ja üksikisiku väärtuste, hoiakute ja käitumistavade kogum, mille eesmärk on toetada, parandada ja säilitada tuumajulgeolekut. Tuumaohutuse kultuur on organisatsiooni ja üksikisiku väärtuste, hoiakute ja käitumistavade kogum, mille eesmärk on tagada, et kiirgus- ja tuumaohutuse aspektid on kõigis tegevustes esmatähtsal kohal.

**Eelnõu §-s 11** sätestatakse tuumakäitise ja tuumkütusetsükli tegevuste üldised ohutusnõuded.

**Eelnõu § 11 lõige 1** sätestab tuumaohutuse tagamise üldkohustuse kogu tuumakäitise elukaare vältel ning kõigis tuumkütusetsükliga seotud tegevustes. Sätte eesmärk on rõhutada, et tuumaohutus ei ole ühekordne nõue, vaid peab olema tagatud alates asukoha valikust ja projekteerimisest kuni dekomissioneerimise ja jäätmete lõpliku käitlemiseni. Selline lähenemine vastab rahvusvahelistele tuumaohutuse põhimõtetele, mille kohaselt tuleb ohutust käsitleda kui katkematut protsessi. Säte täpsustab ühtlasi, et ohutus peab olema tagatud viisil, mis võimaldab tuumakäitise eesmärgipäraselt kavandatud otstarbele vastavat ja kontrollitud käitamist. Tuumaohutus ei ole käsitav eraldiseisva või tegevust piirava nõudena, vaid tuumakäitise toimimise ja tuumkütusetsükli tegevuste elluviimise eeltingimusena.

**Eelnõu § 11 lõige 2** sätestab, et tuumaohutuse tagamiseks tuleb rakendada süvakaitse põhimõtet. Süvakaitse (*defence-in-depth*) on ohutusekäsitlus, mille kohaselt kasutatakse tuumakäitises mitme järjestikku rakenduvat kaitsetasemega süsteemi, mille tasemete meetmed peavad olema üksteisest võimalikult sõltumatud ja mitmekesised. Süvakaitse rakendamise kohustus tähendab, et kaitsemehhanismid peavad üksteist sõltumatult toetama, võimaldades ohutuse säilimist ka juhul, kui osa süsteeme tõrgub. See põhimõte on kesksel kohal nii IAEA ohutuse aluspõhimõtetes kui tuumareaktorite ohutuse disaininõuete kehtestamisel.

**Eelnõu § 11 lõige 3** sätestab selge vastutuse eelnõukohases seaduses ja tuumaohutusloa tingimustes sätestatud kohustuste täitmise eest: vastutus on tuumkütusetsükli tegevuse tegijal kogu tuumakäitise elukaare jooksul, vastutus ei ole üle antav ning see ei lõppe isegi siis, kui loa kehtivus on peatatud, luba on kehtetuks tunnistatud või luba ei ole. See tähendab, et isegi nendel juhtudel säilib ja jätkub tuumkütusetsükli tegevuste tegija vastutus tuumaohutuse tagamise eest. See põhimõte vastab IAEA üldise ohutusstandardi nõudele, mille kohaselt lõplik ohutusvastutus jääb alati tegevuse teostajale, ning direktiivi 2014/87/Euratom artiklile 6, mille kohaselt tegevusloa omaja kannab esmast vastutust tuumaohutuse tagamise eest.

**Piirang on sobiv**, sest aitab vältida ohutuslünki ning motiveerib käitajat järjepidevalt ohutust tagama. Säte toetab otseselt tuumaohutuse peamist eesmärki: vältida olukorda, kus ohutusvastutus oleks killustatud, vahepealne või üleantav. – Seletuskirja järgi on ohutus *katkematu protsess* kogu elukaare vältel ja käitaja kannab tuumaohutuse põhirisiki. – Vastutuse säilitamine ja mitteüleantavus tagab, et ohutusmeetmed ja riskijuhtimine on pidevalt ühe õiguse subjekti kanda.

**Piirang on vajalik**, sest sama tõhusat, kuid vähem koormavat alternatiivi ei ole. Leebema abinõuga ei saavutaks sama ohutustaset. Vastutuse sidumine üksnes loa kehtivusega jätkaks perioodid, mil ohutuse eest vastutajat poleks. Vastutuse üleandmine töövõtjatele või piiramine üksnes süüliste olukordadega ei sobi tuumasektori riskitaseme ja IAEA põhimõtetega, mille kohaselt *põhivastutus ohutuse eest on alati käitajal*. Riiklik järelevalve ei saa asendada käitaja sisemist ohutuskohustust.

**Piirang on mõõdukas**, sest riive ei lähe kaugemale sellest, mis on tuumaohutuse tagamiseks vältimatult vajalik. Säte riivab ettevõtlusvabadust ja varalisi huve (vastutus kestab, ei ole üleantav), kuid:

- eesmärk on erakordselt kaalukas: vältida elu, tervise ja keskkonna pöördumatut kahjustamist tuumaõnnetuse korral;
- ohutus on seaduse üldpõhimõtte järgi **kõrgeim kaalutus** haldusmenetlustes;
- vastutusnorm on tasakaalustatud selgete loa- ja järelevalvemenetluste kaudu, mis tagavad, et ainult pädevad ja sobivad käitajad jõuavad tegevusetappi.

**Paragrahv 12** sätestab TTJA õiguse töödelda eelnõukohase seaduse alusel kogutavat teavet, sealhulgas isikuandmeid, ning reguleerib nende andmete säilitamise põhimõtteid.

**Lõige 1** sätestab, et Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet töötleb käesoleva seadusega pandud ülesannete täitmisel kogutavat teavet, sealhulgas isikuandmeid, tarbijakaitse ja tehnilise järelevalve infosüsteemis<sup>19</sup>. Selline lahendus võimaldab tagada tuumaohutuse ja -julgeolekuga seotud haldusmenetluste, järelevalvetoimingute ja loamenetluste käigus kogutud teabe nõuetekohase talletamise, menetlemise ja säilitamise. Isikuandmete töötlemise õiguslik alus tuleneb isikuandmete kaitse üldmääruse (EL) 2016/679 artikli 6 lõike 1 punktidest c ja e, mille kohaselt on andmete töötlemine lubatud õigusliku kohustuse täitmiseks ning avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks.

**Lõige 2** sätestab, et nimetatud isikuandmeid säilitatakse kuni 75 aastat. Pikendatud säilitamistähtaeg on põhjendatud tuumakäitiste elukaare eripäraga. Tuumakäitiste rajamine, käitamine ja hilisem kasutuselt kõrvaldamine on pikaajaline protsess ning võimalike ohutusjuhtumite või keskkonnamõjude hindamine võib eeldada varasemate tegevuste ja otsuste analüüsi ka aastakümneid hiljem. Seetõttu peab pädeval asutusel olema võimalik vajaduse korral tuvastada varasemate tegevuste eest vastutavad isikud ja hinnata nende rolli tuumaohutuse tagamisel.

**Lõige 3** täpsustab andmete säilitamise eesmärgi ja ulatust. Isikuandmeid säilitatakse üksnes sellises ulatuses ja sellisel kujul, mis on vajalik tuumaohutuse ja -julgeoleku tagamise eest vastutavate isikute tuvastamiseks ning nende tegevuse või tegevusetuse seostamiseks võimaliku tuumaintsidendi või muu tuumaohutuse seisukohalt olulise sündmusega. See võib olla vajalik ka olukorras, kus asjaomane isik ei ole enam tuumakäitise tulevase käitaja või tuumaohutusloa omaja juures töösuhtes. Säte lähtub põhimõttest, et tuumaohutusega seotud otsuste ja tegevuste jälgitavus peab olema tagatud kogu tuumakäitise elukaare jooksul.

**Lõige 4** sätestab andmete kustutamise või anonüümseks muutmise kohustuse juhul, kui andmete säilitamise eesmärk on ära langenud või kui andmete säilitamine ei ole enam vajalik lõigetes 2 ja 3 nimetatud eesmärkide saavutamiseks. Säte tagab isikuandmete töötlemise vastavuse isikuandmete kaitse üldmääruses sätestatud põhimõtetele, eelkõige säilitamise piirangu ja andmete minimaalsuse põhimõtetele.

**Paragrahvi 12 lõigetes 1–4** sätestatud isikuandmete töötlemine ja pikaajaline säilitamine riivab põhiseaduse §-s 26 kaitstud õigust eraelu puutumatusel, kuna võimaldab isikuandmete töötlemist ja säilitamist märkimisväärse aja jooksul. Eelkõige võib intensiivseks pidada 75-aastast säilitamistähtaega, mis ületab tavapärastes haldusmenetlustes kohaldatavaid tähtaegu.

---

<sup>19</sup> [Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti järelevalve infosüsteemi põhimäärus–Riigi Teataja](#)

Riive eesmärk on tagada tuumaohutus, tuumajulgeolek ja kiirgusohutus kogu tuumakäitise elukaare vältel ning võimaldada vastutuse ja järelevalve teostamist ka pika aja möödumisel. Tuumakäitise kavandamine, rajamine, käitamine, tegevuse lõpetamine ja järelevalve võivad kokku kesta mitukümmend aastat ning võimalike rikkumiste või puuduste tagajärjed võivad avalduda pika aja möödudes. Sellest tulenevalt peab riigil olema võimalus tuvastada isikud, kes olid konkreetsete otsuste või tegevuste eest vastutavad, ning hinnata nende tegevuse või tegevusetuse seost võimaliku tuumaintsidenti või muu tuumaohutuse seisukohalt olulise sündmusega ka juhul, kui isik ei ole enam käitaja või tuumaohutusloa omaja juures töösuhtes. Riive on kaaluka avaliku huvi teeniv eesmärk, mis on seotud inimeste elu ja tervise ning keskkonna kaitsega.

Isikuandmete säilitamine 75 aasta jooksul on nimetatud eesmärgi saavutamiseks sobiv meede, kuna see tagab otsuste ja vastutuse elukaareülese jälgitavuse. Lühema säilitamistähtaja korral ei oleks võimalik tagada piisavat õiguslikku järjepidevust ega tuvastada vastutust olukorras, kus tuumaohutust mõjutavad asjaolud ilmnevad alles aastate või aastakümnete möödumisel. Samas ei säilitata andmeid piiramatu aja jooksul ega piiramatus ulatuses.

Regulatsioon sätestab minimaalsuse nõude. Isikuandmeid säilitatakse üksnes sellises ulatuses ja sellisel kujul, mis on vajalik tuumaohutuse ja -julgeoleku tagamise eesmärkide saavutamiseks. Kui andmete säilitamise eesmärk on ära langenud või säilitamine ei ole enam vajalik, nähakse ette andmete kustutamine või anonüümseks muutmise. Sellega tagatakse kooskõla isikuandmete kaitse üldmääruses sätestatud säilitamise piirangu põhimõttega. Dokumentide säilitamine toimub kooskõlas arhiiviseaduse regulatsiooniga ning ametliku dokumendihalduse süsteemis, mis tagab andmete turvalisuse ja kontrollitava kasutamise.

Pikaajaline säilitamine vastab ka tuumaohutuse rahvusvahelisele praktikale. Tuumaenergia valdkonnas on üldtunnustatud põhimõte, et ohutusala dokumentatsioon ja vastutuse tuvastamist võimaldavad andmed peavad olema kättesaadavad kogu käitise elukaare vältel. Ka rahvusvahelised tuumaohutuse standardid, sh IAEA juhised, rõhutavad pikaajalise dokumenteerimise ja jälgitavuse olulisust ning näevad teatud juhtudel ette andmete säilitamise aastakümneteks. Seetõttu ei kujuta 75-aastane säilitamistähtaeg endast erandlikku või põhjendamatu lahendust, vaid vastab tuumaõiguse valdkonnas kujunenud eripärale.

Arvestades tuumaenergia valdkonna olemusest tulenevaid riske, võimalikest tagajärgedest tulenevat riigi kõrgendatud hoolsuskohustust ning tuumakäitise elukaarega seotud pikaajalist vastutusperioodi, ei ole isikuandmete säilitamine kehtestatud tingimustel ebamõeldukas. Avalik huvi tuumaohutuse ja -julgeoleku tagamise vastu kaalub üles eraelu puutumatus riive, mis on selgelt eesmärgistatud ning allutatud minimaalsuse ja kustutamise nõuetele.

**Eelnõu § 12 lõike 5** eesmärk on kaitsta tundlikku teavet kiirgusallikate ja tuumamaterjali omaduste, asukoha ning füüsilise kaitse meetmete kohta. Selline teave on käsitatav asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabena AvTS<sup>20</sup> § 35 lõike 1 punktide 9, 10 ja 18<sup>1</sup> tähenduses, kuna selle avalikustamine võib ohustada julgeolekut, avalikku korda või kiirgusallikate füüsilist kaitset. Piirang on vajalik tuumajulgeoleku ja füüsilise kaitse tagamiseks.

**Eelnõu § 12 lõikes 6** nähakse ette, et nimetatud teabele kehtestatava juurdepääsupiirangu puhul ei kohaldata AvTS § 40 lõikes 1 sätestatud üldist juurdepääsupiirangu tähtaega. Erisus on põhjendatud sellega, et kiirgusallikate ja tuumamaterjali turvalisust puudutav teave võib olla tundlik kogu kiirgustegevuse vältel ning ka pärast selle lõppemist. Juurdepääsupiirang

---

<sup>20</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/105072025003?leiaKehtiv>

kehtestatakse kuni kiirgustegevuse lõppemiseni, esialgu maksimaalselt 75 aastaks, ning seda võib pikendada viie aasta kaupa, kui piirangu alus püsib. Selline lahendus tagab proportsionaalsuse ning võimaldab perioodiliselt hinnata piirangu jätkuvat vajalikkust, kooskõlas AvTS ja IKS<sup>21</sup> põhimõtetega.

**Piirang on sobiv**, sest see võimaldab kaitsta tundlikku teavet kiirgusallikate ja tuumamaterjali omaduste, asukoha ning füüsilise kaitse meetmete kohta olukorras, kus sellise teabe avalikustamine võiks ohustada riigi julgeolekut, avalikku korda või konkreetsete rajatiste ja materjalide füüsilist kaitset. Tegemist on teabega, mille väärkasutamine võib soodustada õigusrikkumisi või sihitud ründeid ning millel on otsene seos tuumajulgeoleku tagamisega. Juurdepääsupiirangu kehtestamine aitab ennetada riske ning toetab riigi põhiseaduslikku kohustust kaitsta inimeste elu ja tervist. Samuti on piirang kooskõlas avaliku teabe seaduses sätestatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabe kategooriatega, mis hõlmavad julgeolekut ja füüsilist kaitset puudutavat teavet.

**Piirang on vajalik**, sest sama tõhusat, kuid vähem koormavat meetet ei ole. Üldine avalikustamise kohustus või lühiajaline juurdepääsupiirang ei võimaldaks tagada piisavat kaitset teabele, mille tundlikkus ei pruugi ajas kiiresti väheneda. Kiirgusallikate ja tuumamaterjali asukohta ning kaitsesüsteeme puudutav teave võib olla julgeolekurisk ka aastakümneid hiljem, sealhulgas pärast tegevuse lõppemist, näiteks juhul, kui materjalid on ümber paigutatud, rajatised on suletud või füüsilised kaitselahendused on osaliselt säilinud. Seetõttu on põhjendatud erisus, mille kohaselt ei kohaldata üldist juurdepääsupiirangu tähtaega, vaid kehtestatakse piirang kuni tegevuse lõppemiseni ning vajaduse korral pikendatakse seda perioodiliselt. Alternatiivina üksnes lühike või automaatselt lõppev piirang ei tagaks tuumajulgeoleku taset, mis vastab valdkonna riskidele.

**Piirang on mõõdukas**, sest see ei välista teabe kättesaadavust põhjendatud juhtudel ega muuda kogu tuumavaldkonna teavet automaatselt salastatuks, vaid puudutab üksnes selgelt määratletud tundlikku teavet. Riive puudutab eeskätt õigust saada teavet (PS § 44), kuid eesmärk on erakordselt kaalukas – kaitsta riigi julgeolekut, avalikku korda ning inimeste elu ja tervist. Juurdepääsupiirang on ajaliselt piiritletud: see kehtestatakse esialgu maksimaalselt 75 aastaks ning seda võib pikendada viie aasta kaupa üksnes juhul, kui piirangu alus püsib. Selline lahendus tagab regulaarse kontrolli piirangu jätkuva vajalikkuse üle ning väldib põhjendamatult püsivat või automaatselt salastatust. Seeläbi on tagatud tasakaal avalikkuse teabeõiguse ja tuumajulgeoleku kaitse vahel ning piirang vastab proportsionaalsuse põhimõttele. Seetõttu on juurdepääsupiirangu kehtestamine tundlikule tuumajulgeolekut puudutavale teabele põhiseaduspärane, arvestades valdkonna eripära ja võimalike tagajärgede raskust.

**Eelnõu 2. peatüki 1. jaos** sätestatakse kiirgus- ja tuumaohutusosalase tegevuse pädev asutus, kirjeldatakse tema roll, sõltumatuse kriteeriumid, ülesanded, õigused, peadirektori ja peadirektori asetäitja ametisse nimetamine, **2. jaos** tehniliste tugioorganisatsioonide ja ekspertide kaasamise õigus ning **3. jaos** koostöö ja asutuste kaasamine.

**Eelnõu §-s 13** sätestatakse kiirgus- ja tuumaohutusosalase tegevuse pädev asutus.

**Eelnõu § 13 lõige 1** sätestab, et kiirgus- ja tuumaohutusosalase tegevuse pädev asutus on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (pädev asutus, TTJA), kes korraldab kiirgus- ja tuumaohutusosalast tegevust, kaasates vajadusel teisi täidesaatva riigivõimu asutusi nende pädevuses olevate küsimuste lahendamisele. Tuumaregulaatori funktsiooni loomisega TTJA juurde saab TTJA-st pädev reguleeriv asutus Euroopa Liidu Nõukogu direktiivi

<sup>21</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/104012019011>

2009/71/Euratom alusel, millega luuakse tuumaseadmete tuumaohutust käsitlev ühenduse raamistik (ELT L 172, 2.7.2009, lk 18-22), mõistes. Direktiivi 2009/71/Euratom on muudetud Euroopa Liidu Nõukogu direktiiviga 2014/87/Euratom (ELT L 219, 25.7.2014, lk 42-52), millega täiendatakse direktiivi 2009/71/Euratom muu hulgas tuumaregulaatori sõltumatus nõuetega. TTJA-l on juba täna kogemus ja vajalikud kompetentsid tehniliste süsteemide ja tööstusrajatiste ning ehitiste tegevuslubade (nt ehitus- ja kasutusload, käitamisload jne) andmisel ning ohutuse järelevalvemenetluste läbi viimisel. Olemasoleva ressursi kasutamine tuumaehitiste puhul, kaasates kiirgus- ja tuumapädevusega isikuid ohutuslaste küsimuste lahendamiseks (nt ohutushinnangute ja -järelevalve tegemiseks jms), tagab menetlusliku efektiivsuse ja kulutõhususe juhul, kui menetluste arv on väike. TTJA-sse loodav kiirgus- ja tuumaohutuse üksus kujundatakse eristuva struktuuri ja töökorraldusega selliselt, et vajaduse tekkimisel on see võimalik tõsta eraldiseisvaks asutuseks. Selline vajadus võib tekkida juhul, kui tuumaenergia programm on realiseerunud ning reguleeritavate tegevuste ja turuosaliste arv ning tegevuslubade ja järelevalvemenetluste maht kasvab oluliselt, mistõttu suureneb vajadus eraldiseisva regulaatori järele. Tegevuslubade menetlusteks topeltpädevuste loomine ja hoidmine ei ole hetkel kulutõhususe seisukohalt otstarbekas.

Tuumaregulaatori loomise tööühm on koostanud raporti, mille eesmärk on anda tervikülevaade Eesti tuumaregulaatori loomisest ja selle sõltumatu toimimise tagamisest. Raportis käsitletakse regulaatori loomist ja arendamist aastatel 2027–2031 ning analüüsitakse muu hulgas regulatiivse sõltumatus tagamist kooskõlas IAEA ja Euroopa Aatomienergiaühenduse (Euratom) nõuetega, organisatsioonilise lahenduse ja juhtimismudeli kujundamist, värbamis- ja pädevuste arendamise ajakava ja eelarvet ning vajalikke investeeringuid (sh registrid ja infosüsteemid). Raporti tulemusi on arvesse võetud käesoleva seaduse ettevalmistamisel, sealhulgas mõjude analüüsis. Raport avalikustatakse pärast selle kinnitamist.

**Eelnõu § 13 lõige 2** sätestab, et pädev asutus on kiirgus- ja tuumaohutusalasest tegevuses sõltumatu. TTJA on funktsionaalselt eraldatud nii tuumaenergia poliitika kujundajast kui potentsiaalsest tuumaenergia tootjast. TTJA kuulub Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM-i) valitsemisalasse, kuid tuumaohutust puudutavate otsuste sõltumatus tagamiseks nähakse eelnõus ette teenistusliku järelevalve erisus, mille kohaselt ei tohi TTJA üle tehtav teenistuslik järelevalve piirata TTJA sõltumatust TEOS-ega ette nähtud ülesannete täitmisel.

**Eelnõu § 13 lõige 3** sätestab, et pädeva asutuse kiirgus- ja tuumaohutusalasest tegevuse kulud kaetakse sihtotstarbeliselt riigieelarvest ja nähakse ette Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarves eraldi real. Sätte eesmärk on tagada pädevale asutusele stabiilne, prognoositav ja piisav rahastamine, mis on vältimatu eeldus kiirgus- ja tuumaohutuse järelevalve ning regulatiivsete ülesannete sõltumatuks ja tõhusaks täitmiseks.

Kiirgus- ja tuumaohutusala tegevus on käsitatav avaliku huvi seisukohalt kriitilise funktsioonina, mille rahastamine peab olema tagatud ka olukordades, kus tuumakäitisi veel ei ole või kus tegevusmahud ajutiselt muutuvad.

Riigieelarve seaduse praktikas käsitletakse sarnasel viisil ka teiste sõltumatute või sõltumatust eeldavate institutsioonide eelarveid, mille rahalised vahendid on riigieelarves eristatult määratletud ja seotud konkreetse ülesande täitmisega. Näitena võib tuua Arenguseire Keskuse, Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni, Riigi valimisteenistuse ning Ohutusjuurduse Keskuse eelarved, mis on riigieelarveseaduses kajastatud eraldiseisvate eelarvemahtudena. Käesoleva sättega rakendatakse sama põhimõtet ka kiirgus- ja tuumaohutusalasest tegevuse rahastamisel, tagamaks pädeva asutuse funktsionaalne sõltumatus ja regulatiivse suutlikkuse järjepidevus.

**Eelnõu § 13 lõige 4** volitab valdkonna eest vastutavat ministrit kehtestama pädeva asutuse järelevalvetasude määrad ning nende arvestamise ja tasumise korra, sealhulgas tasude tagatiste nõuded. Samuti annab see lõige volituse sätestada pädeva asutuse osutatavate tasuliste teenuste loetelu ning vastavad teenustasud.

**Eelnõu §-s 14** sätestatakse pädeva asutuse ülesanded ja õigused.

**Eelnõu § 14 lõige 1** kohaselt on pädeva asutuse ülesanne tagada kiirgus- ja tuumaohutuse, tuumajulgeoleku ning tuumakontrollimeetmete riiklik järelevalve ja haldusaktide väljastamine lähtudes seadusest ja rahvusvahelistest kohustustest.

TTJA juurde luuakse kiirgus- ja tuumaohutuse üksus, mis võtab üle tänase Keskkonnaameti kliima- ja kiirgusosakonna kiirguskaitse- ja kiirgusseire büroo ülesanded, millele lisanduvad tuumaohutuse, tuumajulgeoleku ning tuumamaterjali arvestuse ja kontrolliga (n.ö 3S – *safety, security, safeguards*) seotud tegevuste reguleerimine, muuhulgas tuumkütusetsükliga seotud tegevuste loastamine tuumakäitise ehitamiseks, käitamiseks ja dekomissioneerimiseks.

Arvestades, et tuumajulgeolek on rahvusvaheliselt ja riigisiselt käsitatav riikliku julgeoleku osana, toimub selles osas koostöö riigi julgeolekuasutustega, sealhulgas Kaitsepolitseiametiga, kellel on keskne roll tuumakäitise ja tuumamaterjali kaitsetegevuste planeerimisel ja kooskõlastamisel. Vajadusel kaasatakse ka teisi riiklikke asutusi sõltuvalt riskistsenaariumist ja tuumakäitise elutsükli etapist.

**Eelnõu § 14 lõige 2** kirjeldab pädeva asutuse põhifunktsioone kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonnas. Pädevale asutusele on antud keskne roll nii õigusloome ja poliitikakujundamise toetamisel kui ka regulatiivsete ülesannete täitmisel. See hõlmab osalemist valdkonna arengudokumentide ja õigusaktide väljatöötamises ning rahvusvaheliste nõuete ja soovitude rakendamiseks vajalike juhendite koostamises. Tuumaõiguse valdkonnas on rahvusvaheline praktika, et sõltumatu regulaator osaleb regulatiivsete nõuete kujundamises ning paljudes riikides on regulaatoril õigus ka ise tuumaohutust puudutavaid regulatsioone koostada ja kehtestada. See tuleneb asjaolust, et regulaator omab tuumaohutuse tagamiseks vajalikku tehnilist pädevust ning detailset ülevaadet tuumakäitise ohutusnõuetest. Eesti õigussüsteemis ei ole regulaatoril üldjuhul õigust selliseid õigusakte ise kehtestada, vaid need antakse seaduse alusel Vabariigi Valitsuse või valdkonna eest vastutava ministri määrustega. Seetõttu on vajalik tagada, et tuumaohutust, tuumajulgeolekut ja tuumkütusetsükli puudutavate õigusaktide ettevalmistamisel oleks pädeval regulaatoril õigus esitada oma arvamus. Tegemist ei ole erandiga Vabariigi Valitsuse reglemendis sätestatud kooskõlastamise korrast, vaid täpsustusega, mille kohaselt tuleb TTJA-le selliste eelnõude puhul tagada võimalus esitada arvamus. See aitab kaasa tuumaohutuse tagamisele ning vastab rahvusvahelises tuumaõiguses väljakujunenud põhimõtetele regulaatori rolli kohta.

Samuti vastutab pädev asutus tuumamaterjali arvestuse ja kontrolli süsteemi (st tuumakontrollimeetmete) toimimise eest ning tagab kiirgusseire ja varajase hoiatamise süsteemi töö, mis on vajalikud nii tuumaohutuse kui ka kiirguskaitse tagamiseks. Lõikega on pädevale asutusele antud volitus väljastada, muuta ja kehtetuks tunnistada kiirgustegevus- ja tuumaohutuslubasid ning kontrollida nende tingimuste täitmist järelevalve kaudu.

Lisaks korraldab pädev asutus avalikkuse teavitamist ja piiriülest kaasamist, kooskõlastab koolituse ohutuse ning füüsilise kaitse tagamiseks, hindab käitajate ja töötajate pädevust ning täidab Eesti rahvusvahelistest kohustustest tulenevaid ülesandeid. Loetelu lõpeb avatud

normiga, mis tagab, et pädev asutus täidab ka kõik muud seadusega talle pandud ülesanded. Lõige tervikuna sätestab pädeva asutuse rolli sõltumatu kiirgus- ja tuumaohutuse regulaatorina.

TTJA järelevalve infosüsteem (edaspidi *andmekogu*) on asutatud seadmeohutuse seaduse (SeOS)<sup>22</sup> § 12 lõike 2 alusel. SeOS § 12 lõike 4 punktides 2-4 ja 7 nimetatud andmestikud katavad ära TEOS eelnõu §14 lõike 2 punktides 8, 9 ja 11 sätestatud ülesannete täitmiseks vajalikud andmestikud. Andmekogusse kantud andmete töötlemise nõuded on sätestatud majandus- ja taristuministri 19.03.2020 määruses nr 5 „Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti järelevalve infosüsteemi põhimäärus“. Andmekogusse esitatavad andmed sätestatakse seadustes ja/või nende alusel antud määrustes.

Pädev asutus täidab kiirgus- ja tuumaohutuslaseid ülesandeid koostöös teiste asjakohaste riigiasutustega, sealhulgas Terviseametiga, kelle pädevuses on rahvatervise kaitse, terviseriskide hindamine ning elanikkonnale tervisekaitseliste meetmete kavandamine. Elanikkonna tervisemõjude hindamine toimub tuumakäitise rajamise ja dekomissioneerimise kavandamisel planeerimis- ja keskkonnamõju hindamise menetlustes, kus hinnatakse kavandatava tegevuse võimalikku mõju inimeste tervisele ning määratakse vajaduse korral leevendus- ja seiremeetmed. Nendes menetlustes osaleb Terviseamet oma pädevuse piires terviseriskide hindajana.

Tuumakäitise käitamise ajal ning pärast selle lõpetamist põhineb elanikkonna tervisekaitse riiklikul kiirgusseirel, mille korraldamine on eelnõu kohaselt pädeva asutuse ülesanne. Pädev asutus korraldab kiirgusseiret ning tagab kiirgusohust varajase hoiatamise süsteemi toimimise. Kiirgusseire hõlmab keskkonnakiirguse taseme pidevat jälgimist ning võimaldab hinnata võimalikke pikaajalisi mõjusid ka pärast tuumakäitise käitamise lõppu ja dekomissioneerimist. Seireandmed on aluseks terviseriskide hindamisele ning vajaduse korral täiendavate tervisekaitseliste meetmete rakendamisele koostöös Terviseametiga.

Andmevahetus ja koostöö TTJA ning Terviseameti vahel toimub kehtiva õiguse alusel, eelkõige kiirgusseaduse ja hädaolukorra seaduse kohaselt, mis sätestavad kiirgusohust teavitamise, riskihindamise ning elanikkonnakaitse meetmete rakendamise põhimõtted ja otsustusahela. Hädaolukorra või kiirgushädaolukorra korral toimub asutustevaheline koostöö vastavalt seaduses sätestatud pädevusjaotusele: pädev asutus vastutab kiirgusseire ja tehnilise ohutushinnangu eest, Terviseamet aga terviseriskide hindamise ja elanikkonnale tervisekaitselaste soovitude andmise eest.

**Eelnõu § 14 lõige 3** sätestab, et pädeva asutuse nõusolekul võib talle esitatud andmed ja dokumendid esitada muus keeles kui eesti keeles.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 52 lõike 1 kohaselt on riigiasutuste asjaajamiskeel eesti keel. Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 20 sätestab, et haldusmenetluse keel on eesti keel ning haldusmenetluses kasutatakse võõrkeeli keeleseaduses sätestatud korras. Keeleseaduse (KeeleS) § 8 lõike 1 kohaselt on igalühel õigus eestikeelsele suulisele ja kirjalikule asjaajamisele, KeeleS § 10 kohaselt toimub riigiasutuse ja kohaliku omavalitsuse asutuse asjaajamine eesti keeles. KeeleS § 12 näeb ette suhtlusreeglid võõrkeeles.

Käesolev säte võimaldab pädeva asutuse nõusolekul esitada dokumente ka muus keeles, arvestades tuumaenergia valdkonna rahvusvahelist ja kõrgtehnoloogilist iseloomu. Tuumatehnoloogia on rahvusvaheline valdkond, kus tehniline ja ohutuslase dokumentatsioon koostatakse valdavalt inglise keeles. Mahuka dokumentatsiooni kohustuslik täielik tõlkimine ei

---

<sup>22</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/130042024012?leiaKehtiv>

anna sisulist lisandväärtust tuumaohutuse hindamisele, võib kaasa tuua terminoloogilist ebatäpsust ning pikendada oluliselt loamenetlusi. Säte võimaldab seeläbi ressursse tõhusamalt kasutada, suunates aja ja rahalised vahendid otsesesse ohutusjärelvalvesse ja ekspertiisi. Sarnane keeleline paindlikkus on Eesti õiguskorras kasutusel ka teistes rahvusvahelistes ja kõrgelt reguleeritud valdkondades.

Muus keeles dokumentide esitamine eeldab pädeva asutuse nõusolekut ega vabasta asutust dokumentide sisulisest hindamisest. Olukorras, kus asutus nõustub võõrkeelsete andmete ja dokumentide vastuvõtmisega, tuleb teistele menetluseosalistele tagada võimalus menetluses osaleda ja dokumentidega tutvuda eesti keeles. Avalikkusele suunatud teabe osas kehtivad jätkuvalt keeleseadusest tulenevad nõuded ning selline teave esitatakse eesti keeles.

**Eelnõu §-s 15** reguleeritakse pädeva asutuse peadirektori ja peadirektori asetäitja ametisse nimetamise korda, eesmärgiga tagada kiirgus- ja tuumaohutusosalase tegevuse sõltumatu, professionaalne ja järjepidev juhtimine. Sobiv juhtimistasand on keskse tähtsusega nii pädeva asutuse sõltumatuse tagamisel kui ka vajalike inim- ja finantsressursside planeerimisel.

Pädeva asutuse peadirektori nimetamine Vabariigi Valitsuse poolt valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul toetab peadirektori institutsionaalset sõltumatust asutuse üle valitsevast ministeeriumist ning vähendab põhjendamatu sekkumise riski asutuse tegevusse. Selline ametisse nimetamise kord on kooskõlas sõltumatute reguleerivate asutuste hea praktikaga.

Kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna peadirektori asetäitja nimetab ametisse peadirektor, mis tagab juhtimismeeskonna sidususe ning võimaldab peadirektoril kujundada professionaalse ja toimiva juhtimisstruktuuri. Asetäitja nimetatakse ametisse viieks aastaks, et tagada juhtimise järjepidevus ja stabiilsus kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonnas ning ühtlasi toetada juhtimise regulaarset hindamist, ajakohastamist ja vajadusel uuendamist kooskõlas valdkonna arengute ja regulatiivsete vajadustega. Peadirektori asetäitja värbamisel ja valikul kohaldatakse avaliku teenistuse tippjuhtidele kehtestatud nõudeid ning valiku- ja hindamiskorda, tagamaks ametikohale määratava isiku valdkondlik pädevus ja juhtimiskogemus. Arvestades ametikoha strateegilist tähtsust, sellega kaasnevaid kõrgeid pädevus- ja juhtimisnõudeid ning vajadust tagada regulatiivne sõltumatus, on põhjendatud, et valikuprotsessi viib läbi Riigikantselei juures tegutsev tippjuhtide valikukomisjon.

**Eelnõu §-s 16** kirjeldatakse tehniliste tugiorganisatsioonide ja ekspertide ning menetluses oleva reaktoritehnoloogia loastamise ja kasutamise kogemusega välisriikide pädevate asutuste kaasamise õigust, huvide konflikti vältimise nõuet ning pädeva asutuse vastutuse ja regulatiivse otsustusõiguse kohustust. Eesmärk on luua selge õiguslik alus, mis võimaldab pädeval asutusel kaasata oma ülesannete täitmisel sõltumatuid tehnilisi tugiorganisatsioone (*TSO – Technical Support Organisations*), eksperte ja kogemusega välisriikide pädevaid asutusi.

Tehniline tugiorganisatsioon on sõltumatu asutus või organisatsiooniline üksus, mis osutab pädevale asutusele erapooletut tehnilist, teaduslikku ja analüütilist tuge kiirgus- ja tuumaohutuse, tuumajulgeoleku ning tuumakontrollimeetmete valdkonnas, tagades ekspertiisi kvaliteedi, pädevuse ja usaldusväarsuse.

Ekspert on füüsiline isik, kes viib läbi analüüse, hindamisi, modelleerimisi ja uuringuid ning töötab tehnilise tugiorganisatsiooni koosseisus või tegutseb selle ülesandel. Ekspertiisi pädevus ja töö kvaliteet on tehnilise tugiorganisatsiooni usaldusväarsuse eelduseks.

Tuumaohutuse reguleerimine eeldab väga spetsiifilisi teadmisi reaktorisüsteemidest, riskianalüüsist, tuumajäätmete käitlemisest, turvameetmetest, seirest ja modelleerimisest. Kuna

riiklikul pädeval asutusel ei ole võimekust hoida püsivalt kõiki erialaseid kompetentse, on rahvusvaheline tava, et regulatiivse funktsiooni kõrval tegutsevad sõltumatud TSO-d, kes pakuvad teaduslikku ja tehnilist tuge, jäädes samas otsustusprotsessist väljapoole. Säte tugineb IAEA üldisele ohutusstandardile (GSR Part 1<sup>23</sup>) ning sellega seotud juhenditele pädeva asutuse funktsioonide ja protsesside ohutuse kohta (IAEA GSG-12/GSG-13<sup>24</sup>) ja TECDOC-1835<sup>25</sup>, mis rõhutavad, et tuumaregulaator võib oma tegevuses tugineda pädevatele TSO-dele, kuid peab säilitama vastutuse ja sõltumatuse. Samuti vastab säte direktiivi 2014/87/Euratom artikkel 5 lõike 2 nõudele, mille kohaselt peab riiklik regulaator omama juurdepääsu tehnilisele ja teaduslikule pädevusele, mida võib saada koostöös TSO-dega. Huvide konflikti vältimise nõue on rahvusvahelise tuumaohutuse praktika oluline põhimõte, mis aitab tagada, et pädeva asutuse otsused tuginevad objektiivsele, sõltumatule ja usaldusväärsele ekspertiisile.

Sättega tagatakse tasakaal pädeva asutuse sõltumatu otsustusõiguse ja rahvusvahelise parima praktika kasutamise vahel. Kaasatud tehniliste tugiorganisatsioonide, ekspertide ja välisriikide pädevate asutuste arvamused ja hinnangud on abistava iseloomuga ning toetavad pädeva asutuse otsuste ettevalmistamist ja põhjendamist, kuid ei ole pädevale asutusele siduvad. Pädev asutus vastutab lõpliku haldusakti andmise ja menetlustoimingute tegemise eest ning hindab kaasatud ekspertiisi kriitiliselt ja terviklikult.

**Eelnõu §-s 17** on ette nähtud kooskõlastamiskohustuse keskne mehhanism, mis tagab, et tuumaohutuslubade andmine toimub koordineeritult ja teadlikult, arvestades nii tehnilisi ohutusnõudeid kui ka laiemat riikliku julgeoleku ja elanikkonnakaitse vaadet. See on üldnorm igasuguste pädeva asutuse otsuste kooskõlastamiseks ja sellepärast on see sõnastatud nii, et vajaduse korral pädev asutus küsib asjassepuutuva asutuse seisukoha. Kui mingis konkreetsetes otsustusprotsessis on kindlasti vaja teise asutuse seisukohta küsida, siis on see eelnõukohase seaduse konkreetsetes sätetes kohustuslikuks tehtud.

Näiteks on käitamisluba seotud tuumakäitise üleminekul püsivasse ja pikaajalist käitamisfaasi, mille jooksul tekivad pidevad tuumaohutuse, füüsilise kaitse, julgeoleku ja elanikkonnakaitsega seotud kohustused. Käitamisloa kooskõlastamine võimaldab veenduda, et riiklik hädaolukordade lahendamise süsteem, järelevalvekorraldus ning julgeolekuasutuste rollid ja vastutus on kooskõlas kavandatava käitamise ulatuse ja iseloomuga ning et riigil on olemas võimekus reageerida võimalikele vahejuhtumitele kogu käitamisperioodi vältel.

**Eelnõu § 17 lõige 1** sätestab pädeva asutuse kohustuse küsida vajaduse korral asjassepuutuvatelt ministeeriumidelt ja valitsusasutustelt seisukohti käesoleva seaduse alusel tehtavate otsuste ettevalmistamisel. Säte loob üldise menetlusliku aluse asutuste kaasamiseks juhtudel, kus taotluse andmed või otsuse eelnõu puudutavad teiste asutuste pädevusse kuuluvaid küsimusi.

Käesoleva seaduse kohaselt hõlmab asjassepuutuvatelt asutustelt seisukohtade ja kooskõlastuste küsimise nõue muu hulgas eelhinnangu andmise menetlust, mille raames hinnatakse taotleja sobivust arendada tuumaenergiat, samuti tuumaohutuslubade andmise, muutmise või kehtetuks tunnistamise menetlusi. Nimetatud juhtudel esitatakse otsuse eelnõud asjassepuutuvatele asutustele nende pädevusse kuuluvate asjaolude hindamiseks ja kooskõlastamiseks.

<sup>23</sup> <https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1713web-70795870.pdf>

<sup>24</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/P1801\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/P1801_web.pdf) ; [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/P1804\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/P1804_web.pdf)

<sup>25</sup> <https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/te-1835-web.pdf>

Täpsustatud kord, sealhulgas kooskõlastamisse kaasatavad asutused, kooskõlastamise ulatus ning menetluslikud etapid, kehtestatakse eelnõukohase seaduse alusel Vabariigi Valitsuse määrusega, mis tagab menetluse selguse ja ühtse rakendamise.

**Eelnõu § 17 lõikes 2** kehtestatakse asjassepuutuvale asutusele tähtaeg seisukoha andmiseks, et tagada menetluse mõistlik kestus ja prognoositavus. Tähtaja pikendamise võimalus mõjuval põhjusel võimaldab arvestada keerukamate juhtumite või täiendava analüüsi vajadusega, säilitades samas hea halduse põhimõtete kohase paindlikkuse.

**Eelnõu § 17 lõige 3** sätestab, et pädev asutus teeb käesolevas seaduses sätestatud otsuse, arvestades asjassepuutuvate asutuste põhjendatud seisukohti. Sätte eesmärk on rõhutada asutuste kaasamise sisulist tähendust ning tagada, et otsuse tegemisel kaalutakse menetluses esitatud seisukohti terviklikult ja läbipaistvalt. Pädev asutus säilitab otsustuspädevuse, kuid juhul, kui asjassepuutuva asutuse seisukohta ei arvestata, tuleb see otsuses põhjendada.

Eelhinnangu andmise menetluses on asjassepuutuvate asutuste seisukohtadel eriline kaal. Vastavalt käesoleva seaduse § 21 lõikele 3 esitab pädev asutus eelhinnangu otsuse eelnõu Vabariigi Valitsusele seisukoha andmiseks üksnes juhul, kui eelhinnangu kohta on seisukoha andnud kõik asjassepuutuvad asutused. Seega on eelhinnangu puhul asjassepuutuvate asutuste seisukohtade olemasolu menetluse edasise kulgemise eelduseks. Vabariigi Valitsuse positiivne seisukoht on omakorda positiivse eelhinnangu andmise aluseks, tagades, et eelhinnang põhineb nii pädeva asutuse regulatiivsel hinnangul kui ka terviklikul riiklikul seisukohal.

**Eelnõu § 17 lõige 4** reguleerib puudutatud kohaliku omavalitsuse kaasamist arvamuse avaldamise kaudu. Kohaliku omavalitsuse arvamuse küsimise eesmärk on tagada kohalike olude, sh ruumilise, sotsiaalse ja elanikkonnakaitsega seotud aspektide arvestamine riikliku otsuse tegemisel. Kohaliku omavalitsuse arvamus ei ole siduv, kuid see tuleb otsuse tegemisel läbi kaaluda. Tähtaeg ja selle pikendamise võimalus on kooskõlas lõikes 2 sätestatuga.

**Eelnõu § 17 lõige 5** annab Vabariigi Valitsusele volituse kehtestada määrusega asjassepuutuvatelt asutustelt seisukoha küsimise ja andmise täpsustatud kord, sealhulgas kooskõlastamisse kaasatavad asutused ning selle, milliste taotluse andmete või otsuste eelnõude puhul ja millises ulatuses ning valdkonnas seisukohti küsitakse.

**Eelnõu 3. peatüki 1. jagu** reguleerib tuumakäitise planeerimist ja sätestab tuumakäitise asukoha valiku põhimõtted ja menetlusliku raamistiku, lähtudes planeerimisseadusest ja ehitusseadustikust sätestatud piirangutega ning arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi. Tuumakäitise planeerimine toimub planeerimisseaduses ette nähtud korras ning käesolev seadus ei kitsenda planeerimisseadusest tulenevaid planeeringuliikide valiku võimalusi ega planeerimismenetluse paindlikkust. Planeerimismenetlus tagab tuumakäitise asukoha varajase ja tervikliku hindamise, sealhulgas alternatiivide võrdluse, avalikkuse kaasamise, keskkonnamõju strateegilise hindamise ning asjakohaste riigiasutuste kaasamise.

Tuumajaam kuulub piiriülese keskkonnamõju hindamise konventsiooni (Espoo konventsioon) I lisa tegevuste hulka kui tuumaelektrijaam või muu tuumareaktor, mille puhul ei saa välistada olulist piiriülest keskkonnamõju. Seetõttu tuleb tuumakäitise asukoha valik ja planeerimine läbi viia viisil, mis tagab Espoo konventsiooni artikli 2 lõikes 3 sätestatud kohustuse täitmise, sealhulgas keskkonnamõju hindamise enne asukohavalikut käsitleva otsuse tegemist.

Asukoha valik põhineb planeeringu koostamise korraldaja tehtaval asukoha valiku otsusel, milles hinnatakse paragrahvi 18 lõikes 2 loetletud kriteeriume terviklikult. Nimetatud kriteeriumid hõlmavad muu hulgas tuumaohutuse, elanikkonnakaitse, julgeoleku, füüsilise

kaitse, keskkonna, taristu ning riigikaitsega seotud asjaolusid. Asukoha valiku otsuse alusel koostatakse asukoha hindamise aruanne, mille eesmärk on hinnata valitud ala sobivust tuumakäitise asukohaks, arvestades tuumakäitise kogu elukaart ning võimalikke looduslikke ja inimtekkelisi ohutegureid.

Pädev asutus kooskõlastab seaduses sätestatud tingimustel asukoha valiku otsuse eelnõu ning asukoha hindamise aruande, hinnates nende vastavust rahvusvahelistele tuumakäitise asukohavalikut käsitlevatele dokumentidele ning käesoleva seaduse ja selle alusel kehtestatud määrustes sätestatud nõuetele.

**Eelnõu § 18 lõige 1** kohaselt kohaldatakse tuumakäitise planeerimisele planeerimisseadust ja ehitusseadustikku, arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi. Tuumakäitise planeering koostatakse planeerimisseaduse kohaselt ning selle alusel valitakse ka sobiv planeeringuliik.

Tuumakäitise rajamine võib mõjutada riigikaitse ehitisi ja nende töövõimet, mistõttu tuleb tuumakäitise planeerimisel arvestatada riigi julgeoleku tagamise põhimõtetega. Kuivõrd piirangud seoses riigikaitse ehitiste ümbruses või seda mõjutatavate ehitiste ehitamisel tulenevad ehitusseadustikust, on asjakohane ka viide ehitusseadustikule (EhS § 120 „Piirangud seoses riigikaitse ehitiste ümbruses või seda mõjutada võivate ehitiste ehitamisel“).

**Eelnõu § 18 lõike 2** eesmärk on tagada, et tuumakäitise asukoha valik põhineb juba varajases planeerimisetapis terviklikul ja riskipõhisel hindamisel ning on kooskõlas rahvusvaheliste tuumakäitise asukohavaliku põhimõtete ning Eesti Vabariigi ohutus- ja julgeolekuhuvidega. Pädeva asutuse kooskõlastus eeldab, et planeeringu koostamise korraldaja on hinnanud tuumakäitise ohutuse seisukohalt kõiki olulisi tegureid.

Seaduses loetletud kriteeriumid – muu hulgas jahutusvee kättesaadavus, kaugus riigipiirist ja asustatud aladest, suurõnnetuse ohuga ja ohtlikud ettevõtted, piirkonna taristu, meteoroloogilised ja kliimatingimused, geoloogilised omadused, üleujutusohu, hädaolukorras valmisoleku rakendatavus, hinnanguline hädaolukorras valmisoleku tsoon, füüsilise kaitse võimalikkus, maa-ala piisavus ja sobiv tulevane maakasutus – on valitud selleks, et hinnata asukoha sobivust tuumakäitise ohutuks rajamiseks kogu selle eeldatava elukaare jooksul. Asukohavalikul tuleb arvestada riigikaitse ja julgeolekuasutuste ohuhinnanguid ning tagada, et kavandatav asukoht ei kahjusta riigikaitse, Kaitseväe ja Kaitsealiidu tegutsemisvabadust ega eelhoiatuse toimumist.

Selline lähenemine võimaldab tuvastada ja maandada võimalikud riskid juba planeeringu varases etapis ning toetab tasakaalustatud ja läbimõeldud otsuste tegemist. Need kriteeriumid vastavad IAEA juhendi SSG-35 (*Site Survey and Site Selection for Nuclear Installations*<sup>26</sup>) sõelumiskriteeriumidele ning SSR-1 (*Site Evaluation for Nuclear Installations*<sup>27</sup>) nõuetele väliste sündmuste, inimtegevusest tulenevate ohtude ja hädaolukorra eelduste kohta.

**Eelnõu § 18 lõige 3** sätestab pädeva asutuse kooskõlastusõiguse ja -kohustuse asukoha valiku otsuse eelnõu suhtes. Kooskõlastamise eelduseks on, et asukoha valiku otsuses on hinnatud käesoleva paragrahvi lõikes 2 loetletud asjaolud ning et eelnõu vastab rahvusvahelistele tuumakäitise asukohavalikut käsitlevatele dokumentidele ja käesoleva paragrahvi lõike 4 alusel kehtestatud täpsematele nõuetele. Lisaks tagab kooskõlastamine, et kavandatav asukoht ei kahjusta Eesti Vabariigi riigikaitse eesmärke ega julgeolekut, võimaldades pädeval asutusel

<sup>26</sup> <https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1690Web-41934783.pdf>

<sup>27</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/P1837\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/P1837_web.pdf)

hinnata asukohavaliku vastavust riiklikele ohuhinnangutele ja julgeolekunõuetele enne edasiste loamenetluste algatamist.

**Eelnõu § 18 lõige 4** volitab valdkonna eest vastutavat ministrit kehtestama määrusega tuumakäitise asukoha eelvaliku hindamise täpsemad nõuded ja andmekoosseisu.

**Eelnõu § 19 lõige 1** sätestab tuumakäitise asukoha hindamise aruande koostamise kohustuse ning selle nõuded. Asukoha hindamisaruanne on tuumakäitise planeerimise üks keskseid dokumente, mille eesmärk on hinnata, kas valitud ala vastab rahvusvahelistele tuumaohutuse standarditele ning kas asukoht võimaldab käitise ohutut rajamist, käitamist ja hädaolukorraks valmisolekut kogu käitise elukaare vältel. Asukoha hindamisaruanne koostatakse ühele eelvalitud asukohale planeeringu detailse lahenduse etapis ja pädeva asutuse roll on kooskõlastada asukoha hindamise aruanne asukoha sobivuse vaatest.

Lõikes 1 loetletakse peamised tegurite rühmad, mida asukoha hindamisel tuleb analüüsida. Need hõlmavad nii looduslikke olusid (näiteks geoloogilised, hüdrogeoloogilised ja meteoroloogilised tingimused, pinnase stabiilsus ja soojuse ärajuhtimise võimalused), inimtekkelisi ohte (näiteks suurõnnetuse ohuga ja ohtlikud ettevõtted, ohtlike kaupade transpordikoridorid, lennuõnnetuse oht) kui ka mõju riigikaitse eesmärkidele. Lisaks tuleb hinnata kohaliku taristu ja maakasutuse sobivust, füüsilise kaitse meetmete rakendamise võimalikkust ning hädaolukorra lahendamise ja reageerimise korraldust mõjutavaid tegureid. Aruanne peab sisaldama ka hinnangut sellele, millist mõju võib kavandatav tuumakäitis avaldada elanike ja keskkonna ohutusele ning julgeolekule.

Selline lähenemine on kooskõlas Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri juhenditega tuumakäitise asukohahindamise kohta, mis nõuavad, et asukoha sobivust hinnataks terviklikult ja süstemaatiliselt, võttes arvesse kõiki olulisi väliseid sündmusi, ohte ja kohalikke tingimusi.

**Eelnõu § 19 lõige 2** sätestab, et tuumakäitise asukoha hindamise aruanne põhineb rahvusvaheliselt tunnustatud tuumakäitise asukohavaliku põhimõtetel ning vastab käesoleva seaduse alusel kehtestatud täpsematele hindamisnõuetele. Pädeva asutuse kooskõlastus kinnitab, et aruanne on koostatud meetodiliselt korrektselt, hõlmab asjakohaseid ohutus- ja julgeolekutegureid ning võimaldab teha põhjendatud otsuseid edasistes planeerimis- ja loamenetlustes. Kooskõlastamisega ei anta lõplikku hinnangut tuumakäitise rajamisele, vaid tagatakse, et asukoha hindamise aruanne on piisava kvaliteediga ning sobiv alus edasiseks menetluseks.

**Eelnõu § 19 lõige 3** annab valdkonna eest vastutavale ministrile volituse kehtestada määrusega asukoha hindamise täpsemad nõuded ja aruande andmekoosseisu. See võimaldab arvesse võtta rahvusvaheliste standardite arengut ning tagab, et menetluses kasutatav analüüsimeetodika on ajakohane ja ühtne.

Samas ei ole otstarbekas ega võimalik sätestada seaduse tasandil konkreetseid numbrilisi piirväärtusi (nt jahutusvee minimaalse koguse, asukoha pindala või lubatud kauguste osas), sest nende sobivus sõltub kasutatavast tehnoloogiast, kavandatava ehitise tüübist, kohalikest loodus- ja kliimatingimustest ning võimalikest tehnilistest lahendustest. Rahvusvahelises praktikas (sh IAEA juhend SSG-35) käsitletakse neid kriteeriume võrdleva ja põhjendatud hindamise põhimõttel, mitte fikseeritud piirväärtustena.

Planeerimisprotsessi kaasatakse pädev ja sõltumatu konsultant, kelle ülesandeks on hinnata iga kriteeriumi täitmist ohutuse, julgeoleku ja keskkonnamõju seisukohalt, kasutades selleks sobivaid arvutusmudeleid, lähteandmeid ja rahvusvaheliselt tunnustatud meetodikaid.

Konsultandi järeldused peavad olema põhjendatud ja läbipaistvad, et pädev asutus saaks hinnata asukoha sobivust riskipõhise lähenemise kaudu, isegi juhul, kui võrdlus konkreetsete seaduses fikseeritud numbriliste väärtustega ei ole võimalik.

PlanS § 27 lg 11 kohaselt avalikustatakse riigi eriplaneeringu koostamise vältel riigi eriplaneering koos olulisemate lisade, eelkõige uuringute, kooskõlastuste, arvamuste ja muu ajakohase teabega eriplaneeringu koostamise korraldaja veebilehel. Sama on ka asukoha eelvaliku ja detailse lahendusega – PlanS § 31 lg 6 ja § 44 lg 5. Asukoha hindamise aruanne on avalik dokument, seda saab kasutada edasises menetluses kõigi menetlusosaliste poolt sisendi või alusdokumendina.

**Piirang on sobiv**, sest planeerimismenetluses nõutavate täiendavate andmete esitamine võimaldab hinnata tuumakäitise asukoha sobivust terviklikult ning ennetada riske juba enne ehitus- ja loamenetluse etappi. Tuumakäitise rajamine on pöördumatute tagajärgedega ruumiline otsus, mille puhul hilisemate tehniliste meetmetega ei ole võimalik kõiki asukohast tulenevaid ohte kõrvaldada. Seetõttu on põhjendatud, et planeeringu koostamise korraldaja peab asukoha valikul hindama nii looduslikke kui inimtekkelisi ohutegureid, taristut, hädaolukorra lahendamise võimekust, julgeoleku- ja riigikaitseaspektid ning nende koostoimet. Nõue esitada põhjalik asukoha hindamise aruanne loob otsustamiseks vajaliku teabe ning võimaldab pädeval asutusel kontrollida, et kavandatav asukoht vastab rahvusvahelistele ohutusstandarditele ning ei kahjusta riigi julgeolekut ega riigikaitse eesmärke.

**Piirang on vajalik**, sest sama tõhusat, kuid vähem koormavat alternatiivi ei ole. Üldised planeerimisseadusest tulenevad nõuded ei arvesta tuumakäitise eripärast tulenevat riskitaset ega vajadust hinnata süvendatult geoloogilisi, meteoroloogilisi ja julgeolekualaseid tegureid koos nende kumulatiivse mõjuga. Ilma seaduses sõnaselgelt loetletud hindamiskriteeriumiteta võiks asukoha valik tugineda ebapiisaval või ebaühtlasel teabel, mis suurendaks hilisemate vaidluste ja ohutusprobleemide riski. Samuti on vajalik pädeva asutuse kooskõlastusmehhanism, mis tagab, et asukoha valik vastab rahvusvahelistele nõuetele ning riigikaitse ja julgeoleku huvidele. Alternatiivina üksnes hilisem tehniline ohutushindamine ei võimaldaks maandada asukohast tulenevaid riske piisava varuga.

**Piirang on mõõdukas**, sest see ei kehtesta iseseisvat ja eraldiseisvat planeerimismenetlust, vaid tugineb kehtivale planeerimis- ja ehitusõiguse raamistikule, täpsustades seda tuumavaldkonna eripärast tulenevalt. Riive võib seisneda planeeringu koostamise korraldaja täiendavas halduskoormuses ja kuludes, kuid see on põhjendatud tuumaenergia kasutamisega kaasneva kõrge riskitasemega. Nõutav andmekoosseis on sisuliselt seotud asukoha sobivuse hindamisega ning ei ulatu kaugemale sellest, mis on vajalik elu, tervise, keskkonna ja riigi julgeoleku kaitseks. Lisaks tagab ministri määrusega täpsemate nõuete kehtestamine õigusselguse ning võimaldab nõudeid ajakohastada vastavalt teaduse ja rahvusvaheliste standardite arengule. Seetõttu on planeerimismenetluses nõutavate lisaandmete esitamise kohustus põhiseaduspärane, arvestades tuumakäitise rajamise pöördumatust, võimalike tagajärgede raskust ning riigi kohustust tagada kõrgetasemeline tuumaohutus ja julgeolek juba asukoha valiku etapis.

**Eelnõu 3. peatüki 2. jagu reguleerib tuumakäitise kavandamise eelhinnangu menetlust. Paragrahv 20 sätestab eelhinnangu mõiste ja eesmärgi.**

**Eelnõu § 20 lõiked 1 ja 2** sätestavad tuumakäitise ehitamise ja käitamise kavandamise eelhinnangu nõude. Tuumakäitise ehitamise ja käitamise kavandamise eelhinnang on pädeva asutuse otsus, millega pädev asutus kinnitab tuumakäitise ehitamist ja käitamist kavandava

isiku sobivuse või mitesobivuse kavandatava tegevuse elluviimiseks. Eelhinnangu eesmärk on hinnata varajases etapis, enne ehitus- või käitamisloa menetlust, tuumakäitise ehitamist ja käitamist kavandava isiku (edaspidi *tulevane käitaja*) organisatsioonilist, tehnoloogilist, majanduslikku ning julgeolekualast sobivust, et tagada tuumaohutus ja täita käesolevast seadusest tulenevaid kohustusi. Selle menetluse kaudu tuvastatakse, kas potentsiaalne käitaja on usaldusväärne, pädev ja finantsiliselt võimeline viima läbi kõrge ohutusega tegevust ning kas välja valitud tehnoloogia vastab nõuetele. Eelhindamise eesmärgiks on seega ka esialgne hinnang tehnoloogia tüübi vastavusele (tuumakäitiste projekteerimisel ja ehitamisel tuleb kasutada üksnes sellist tehnoloogia tüüpi, mille kasutamiskogemus on tõendatud, ja tuumareaktori kavandit (disaini), mille on teise riigi pädev asutus heaks kiitnud ning mis ei pärine riigist, mille tehnoloogia kasutuselevõtt võib ohustada Eesti Vabariigi julgeolekut). Tehnoloogia tüübi eelhindamise eesmärk on suurendada õigusselgust tulevase käitleja ja loataotleja jaoks, et vähendada erinevaid tõlgendusi loamenetluses. Hinnatakse, et tuumatehnoloogia (tüüp) ei tohi olla esmakordselt kasutatav (nt keevaveereaktori kasutamiskogemus on tõendatud, sulasoolareaktori kasutamiskogemus ei ole tõendatud) ning reaktori kavand (nt BWRX-300) on välisriigi pädeva tuumaohutusasutuse poolt heaks kiidetud (nt ehitusloa saanud, ohutusaruanne heaks kiidetud).

IAEA soovitude järgi on eelhinnang „*licensing process, step 0*“ ehk varajane loaelne hindamine.

**Eelnõu § 20 lõige 3** sätestab, et positiivne eelhinnang on ehitusloa taotlemise eelduseks. Enne ehitusloa menetluse algust peab tulevane käitaja saama pädeva asutuse positiivse eelhinnangu. See on eeltingimus edasiseks loamenetluseks, tagades, et tegevust ei alustata enne, kui riigil on kindlus tulevase käitaja pädevuses, usaldusväärsuses ja suutlikkuses täita kõik tuumaohutuse, füüsilise kaitse ja jäätmekäitluse kohustused. Säte täidab rahvusvahelise tuumaohutuse põhimõtte “Vastutus ohutuse eest lasub käitajal” nõuet — eelhinnanguga hinnatakse, kas potentsiaalne käitaja suudab seda vastutust realselt kanda. Negatiivne eelhinnang välistab menetluse jätkamise, vältides seeläbi kulukaid ja riskantseid olukordi hilisemates loamenetlustes.

**Eelnõu § 20 lõige 4** sätestab, et eelhinnangu andmisele kohaldatakse avatud menetlust, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti. Seeläbi tagatakse, et eelhinnangu andmise protsess on läbipaistev, avalikkus ja puudutatud asutused saavad esitada oma seisukohti ning otsustamine toimub dokumenteeritud ja jälgitaval viisil. Avalikuks tehakse teave ja menetlustoimingud ulatuses, mis ei ohusta riigi julgeolekut, tuumakäitise füüsilist kaitset ega riku andmekaitse nõudeid. Piiratud juurdepääsuga osa menetluse materjalidest käsitletakse vastavalt avaliku teabe seadusele ning eelnõukohase seaduse vastavatele sätetele.

Eelhinnang vastab eelhaldusakti mõistele: see on astmelise menetluse iseseisev otsustus, mis tuvastab lõppotsuse eeldused ning on siduv eeldus järgmise loa, antud juhul ehitusloa andmisel. Riigikohtu kohtuniku (Dr Iur I. Pilving) doktoritöö kohaselt on eelhaldusakt astmelise menetluse osa, kus pädev asutus teeb iseseisva otsuse ja tuvastab siduvalt järgmise otsuse jaoks olulise õigusliku eelduse<sup>28</sup>. Eelhinnangu menetluses hinnatakse, kas taotleja vastab pädevuse, usaldusväärsuse ja majandusliku suutlikkuse eeldustele, mis on ehitusloa andmise eeltingimus ning käitamisloa taotlemisel hinnatakse samu eeldusi juba detailsemalt.

**Eelnõu § 20 lõikega 5** kehtestatakse pädevale asutusele eelhinnangu otsuse tegemiseks kuni 150-päevane tähtaeg alates nõuetekohase taotluse esitamisest. Tähtaeg on põhjendatud

---

<sup>28</sup> Dr Iur Pilving, I. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Tartu 2006, lk 143-146.

eelhinnangu sisulise ja menetlusliku keerukusega ning sellega, et hinnang hõlmab laiaulatuslikku organisatsioonilist, majanduslikku ja julgeolekualast analüüsi.

Eelhinnangu menetluses hindab pädev asutus muu hulgas tulevase käitaja kavandatava tegevuse sisu ja eesmärgi, kasutatavat tehnoloogiat, juhtimis- ja kvaliteedisüsteeme, juriidilist staatust ja omandistruktuuri, juhtkonna ja töötajate pädevust, värbamiskava, majanduslikku võimekust, rahastamise ja radioaktiivsete jäätmete käitlemise põhimõtteid, samuti hankekorralduse ja tarneahela juhtimise süsteemi ning pikaajalise rahastamise tagamist, sealhulgas dekomissioneerimise kavandit. Tegemist on tervikhinnanguga, mille eesmärk on varajases etapis tuvastada võimalikud riskid ja välistada tuumakäitise ehitamiseks ja käitamiseks sobimatud isikud. Lisaks pädeva asutuse sisesele analüüsile kaasatakse menetlusse teisi asjassepuutuvaid ministeeriumeid ja valitsusasutusi (vt § 17. Koostöö pädeva asutuse otsuse tegemisel). See tagab, et hinnang arvestab ka riigikaitse, sise- ja välisjulgeoleku, finantsstabiilsuse ning rahvusvaheliste kohustustega seotud aspekte. Otsuse eelnõu esitatakse seejärel Vabariigi Valitsusele seisukoha andmiseks, mistõttu on eelhinnangul ka põhimõttelise poliitilise otsuse iseloom.

150-päevane tähtaeg on kehtestatud maksimaalse menetlusajana, et võimaldada põhjalikku, asutustevahelist ja kaalutletud otsustusprotsessi. Samas kohaldatakse menetlusele haldusmenetluse seadust, millest tulenevalt peab pädev asutus tegutsema tõhusalt ja viivituseeta. Kui taotluse sisu ja menetluse käik seda võimaldavad, võib pädev asutus teha eelhinnangu otsuse ka lühema aja jooksul.

**Eelnõu § 21 lõige 1** sätestab eelhinnangu taotluse andmekoosseisu. Esitatavate dokumentide eesmärk on võimaldada pädeval asutusel hinnata tulevase käitaja usaldusväärsust, pädevust ja võimekust enne tuumakäitise rajamise järgmiste etappide lubamist. Esitatavad andmed hõlmavad kõiki tuumakäitise arendamise seisukohast kriitilisi valdkondi: kavandatava tegevuse kirjeldust, eesmärgi ja kavandiga seotud dokumentatsiooni, omandistruktuuri läbipaistvust, juhatuse ja töötajate professionaalset võimekust ja värbamiskava, majanduslikku jätkusuutlikkust ning juhtimise ja tarneahela korraldust.

**Eelnõu § 21 lõike 1 punktis 12** sätestatud kohustus esitada pädeva asutuse nõudmisel muud andmed ja dokumendid on mõeldud eelkõige taotleja kui ettevõtja organisatsioonilise, majandusliku, julgeolekualase ja tuumaohutusosalase sobivuse hindamiseks. See on täpsustav säte, mis võimaldab pädeval asutusel vajaduse korral küsida täiendavat teavet, kui esitatud andmetest ei piisa taotleja tegevusvõime ja usaldusväärsuse hindamiseks. Nõutavad andmed puudutavad üldjuhul ettevõtja tegevust, organisatsioonilist ülesehitust, juhtimissüsteemi, finantsvõimekust ja turbe- ning ohutuskorraldust ning ei hõlma isikuandmeid

Eelhinnangu raames kaasab pädeva asutus teisi asjassepuutuvaid ministeeriumeid ja valitsusasutusi (vt § 17).

**Eelnõu § 21 lõige 2** sätestab, et taotluse esitamisel tuleb tasuda riigilõiv riigilõivuseaduses<sup>29</sup> sätestatud korras.

**Eelnõu § 21 lõige 3** sätestab, et pädev asutus esitab eelhinnangu otsuse eelnõu Vabariigi Valitsusele seisukoha andmiseks, kui eelhinnangu kohta on andnud seisukoha kõik asjassepuutuvad asutused. Kõigi asjassepuutuvate asutuste seisukohtade olemasolu on eelhinnangu menetluse edasise kulgemise vältimatu eeltingimus ning välistab olukorra, kus

---

<sup>29</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122014001?leiaKehtiv>

riigi julgeoleku, finantsstabiilsuse, elanikkonnakaitse või muude oluliste riiklike huvidega seotud aspektid jääksid enne Vabariigi Valitsuse tasandil seisukoha kujundamist hindamata.

Vabariigi Valitsuse seisukoht eelhinnangu menetluses on riigi tasandi poliitiline ja strateegiline hinnang, millega valitsus kinnitab, et kavandatav tuumakäitise arendus ning tulevase käitaja kaasamine on põhimõtteliselt kooskõlas Eesti Vabariigi julgeolekuhuvide, majandusarengu eesmärkide ja rahvusvaheliste kohustustega. Sellise seisukoha andmine varajases etapis loob tulevasele käitajale vajalikku poliitilist kindlust enne mahukate ja pikaajaliste investeerimisotsuste tegemist ning vähendab riski, et riigi strateegiline vastuseis selgub alles hilisemas loamenetluse faasis. Vabariigi Valitsus annab eelhinnangu otsuse eelnõu kohta seisukoha 60 päeva jooksul selle saamisest arvates ning Vabariigi Valitsuse positiivne seisukoht on positiivse eelhinnangu andmise aluseks. Samal ajal säilib pädeva asutuse regulatiivne sõltumatus ning Vabariigi Valitsuse seisukoht ei asenda ega piira hilisemaid sisulisi ohutus-, keskkonna- ega loamenetlusi, sealhulgas ehitusloa ja tuumaohutusloa andmist, mille käigus hinnatakse tuumakäitise konkreetseid tehnilisi lahendusi ja asukohaga seotud mõjusid.

Eelhinnangu menetluse selline ülesehitus on eriti oluline arvestades Venemaa täiemahulist agressioonisõda Ukraina vastu ning sellest tulenevaid Eesti julgeolekuhuvide. Tuumaelektrijaama rajamisel Eestisse tuleb vältida Venemaa või Venemaal, samuti Valgevene või Valgevenes tegutsevate äriühingute osalust kogu tuumkütusetsükli ja tarneahela ulatuses, sealhulgas tuumajaama projekteerimisel, ehitamisel, käitamisel, hooldamisel ning tuumkütuse tarnimisel. Eesti õigussüsteemi üldise ja abstraktse normi põhimõttest lähtudes ei sätestata seaduses konkreetsete riikide välistamise loetelu, vaid luuakse mehhanismid, mis võimaldavad menetluses välistada ebasõbralike või julgeolekuriski kujutavate osapoolte osaluse. Sarnast lähenemist kasutatakse ka teistes Eesti õigusaktides, nagu riigihangete seadus ja elektroonilise side seadus.

Seetõttu hõlmab eelhinnangu andmine üksikisikute, ettevõtjate ja nende sidusettevõtete usaldusväärse terviklikku hindamist, sealhulgas seoste analüüsi riikidega, mis võivad ohustada Eesti julgeolekut või mõjutada tuumaenergia kasutamise strateegilist sõltumatust. Hinnang hõlmab kogu tarneahelat, sealhulgas kriitiliste süsteemide ja teenuste osutamist. Eelhinnangu menetlust toetab täiendava õigusliku kaitsekihina ka strateegilise kauba seadus, mille kohaselt on tuumkütus ja tuumatehnoloogia strateegiline kaup ning mille alusel on võimalik keelduda loa andmisest, kui tehing ohustab Eesti või liitlasriikide julgeolekuhuvide või on seotud sanktsioonidega.

Asjassepuutuvate asutuste kohustuslik kaasamine ning eelhinnangu otsuse eelnõu esitamine Vabariigi Valitsusele on kooskõlas ka nõukogu direktiivi 2014/87/Euratom artikli 8b lõikega 1, mis nõuab tuumaohutuse ja -julgeoleku hindamist koostöös teiste pädevate asutustega. Samuti vastab see Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri tuumaohutuse seeria dokumendi INFCIRC/225 põhimõtetele, mille kohaselt peab riik tagama mehhanismid tuumavaldkonnas tegutsevate isikute ja organisatsioonide usaldusväärse hindamiseks ning riiklike julgeolekuasutuste sisulise kaasamise.

**Eelnõu § 22** sätestab tingimused, mille täitmisel võib pädev asutus anda tulevasele käitajale positiivse eelhinnangu.

**Lõikes 1** sätestatud tingimuste eesmärk on tagada, et tuumakäitise arendamist alustab üksnes ettevõtja, kes on usaldusväärne, selge omandistruktuuri ja kohaliku tegevuskohaga, ei kujuta ohtu riigi julgeolekule ning omab vajalikku juhtimis- ja tööjõupotentsiaali.

Nõuded kvalifikatsioonile, töötajate arvu piisavusele, tarneahela ja hankeplaanide olemasolule ning majanduslikule võimekusele lähtuvad rahvusvahelisest tuumaohutuse praktikast, mille kohaselt peavad tuumaprojektid olema tehniliselt, organisatsiooniliselt ja finantsiliselt jätkusuutlikud enne ehitusloa taotlemise etappi lubamist.

**Punktis 1** sätestatakse, et tulevane käitaja peab olema aktsiaselts, mille registrijärgne asukoht, juhatuse asukoht ja tegevuskoht on Eestis. Antud nõue tagab, et käitaja on Eesti jurisdiktsiooni all, mis võimaldab tõhusat järelevalvet ja sekkumist, samuti kohaldatavate vastutusmehhanismide toimimist. Registri- ja tegevuskoha seotus Eestiga tagab riigile õigusliku ja praktilise kontrolli.

Alljärgnevalt selgitused tuumaohutusloa omaja juriidilise vormi piiramise kohta üksnes aktsiaseltsiga ning selle kooskõla ettevõtlusvabaduse (PS § 31), omandipõhiõiguse (PS § 32) ja võrdsuspõhiõigusega (PS § 12).

Piirang on sobiv, sest aktsiaseltsi vorm tagab tuumavaldkonna eripäraga kooskõlas oleva kapitalistruktuuri, juhtimismudeli ja järelevalvemehhanismid. Tuumakäitise rajamine ja käitamine on äärmiselt kapitalimahukas ja pikaajaline tegevus, mis eeldab suurt omakapitali, läbipaistvat omandistruktuuri ning selget juhtimis- ja kontrollisüsteemi (nõukogu olemasolu, audiitorikontroll, aruandluskohustus). Aktsiaseltsi vorm võimaldab kaasata laiapõhjaliselt kapitali, säilitades samas riigile võimaluse hinnata olulise osaluse muutusi ja kontrollistruktuuri. Seeläbi aitab piirang tagada, et tuumaohutuse eest vastutav isik on majanduslikult ja organisatsiooniliselt piisavalt tugev ning läbipaistev.

Lisaks toetab aktsiaseltsi vorm süsteemset riskijuhtimist ja vastutuse selgust. Tuumakäitise puhul peab vastutus olema koondatud ühele tugevale juriidilisele isikule, kelle juhtimis- ja järelevalvestruktuur on seadusest tulenevalt selgelt määratletud. See on otseselt seotud tuumaohutuse ja -julgeoleku eesmärgiga.

Tuumajulgeolek on põhiseaduslikult erakordselt kaalukas eesmärk. Riigil peab olema reaalne ja toimiv võimalus hinnata, kes omandab kontrolli tuumakäitise üle ning kas selline kontrollimuutus võib ohustada riigi julgeolekut või avalikku korda. Aktsiaseltsi vorm ei välista kaudset kontrolli, kuid loob võrreldes teiste äriühingu vormidega selgema, formaliseerituma ja paremini jälgitava osalus- ja juhtimisstruktuuri, mis lihtsustab olulise osaluse tuvastamist ning kontrolli muutuste õigeaegset hindamist julgeolekukaalutlustel.

Arvestades tuumavaldkonna strateegilist tähendust ja võimalike julgeolekuriskide tõsidust, on olulise osaluse kontrollitavus aktsiaseltsi vormis väga suure kaaluga argument. See toetab otseselt riigi võimet ennetada julgeolekuohte ning tagada, et tuumakäitise üle ei omandaks kontrolli isikud, kelle tegevus või taust võib olla vastuolus riigi julgeolekuhuvidega.

Piirang on vajalik, kui seadusandja eesmärk on tagada maksimaalne finants- ja juhtimisvõimekus ning omandistruktuuri läbipaistvus. Leebem meede – näiteks lubada ka osauhingut – ei pruugi samal määral tagada kapitali hajutatust, kohustuslikku nõukogu olemasolu ega samaväärset avalikku aruandlust. Kuigi osauhing võib olla suur ja majanduslikult tugev, ei tulene selle juhtimis- ja kontrollistruktuur seadusest sama rangelt kui aktsiaseltsi puhul.

Täis- ja usaldusühingud ei ole tuumavaldkonna riskitaset arvestades sobivad, kuna nende struktuur põhineb isiklikul vastutusel ega võimalda samaväärset kapitali kaasamist ega institutsionaalset juhtimist. Tulundusühistu vorm ei vasta samuti tuumakäitise kapitali- ja

juhtimisloogikale. Seega on aktsiaseltsile piiramine suunatud kõrgeima usaldusväarsuse ja finantsvõimekuse tagamisele.

Piirang riivab ettevõtlusvabadust ja võrdsuspõhiõigust, kuna välistab teised äriühingu vormid tuumaohutusloa omajana. Samas ei välista see isikute osalemist tuumakäitise rajamises ega käitamisest, vaid seab nõude, et tegevus toimuks kindlas juriidilises vormis. Aktsiaseltsi asutamine on Eesti õiguses võimalik kõigile isikutele, kes vastavad seadusest tulenevatele tingimustele, ning piirang ei sulge turgu konkreetsetele isikutele, vaid kehtestab vorminõude.

Arvestades tuumakäitise ehitamisega kaasnevat tagajärgede pöördumatust, võimalikku väga ulatuslikku kahju ning riigi kohustust kaitsta elu, tervist, keskkonda ja julgeolekut, on seadusandjal avar otsustusruum kehtestada kõrgendatud nõudeid tegevuse korralduslikule ja finantsilisele raamistikule. Vormipiirang ei ole meelevaldne, vaid on seotud tegevuse riskitasemega ning eesmärgiga tagada tugev, läbipaistev ja jätkusuutlik käitaja.

Osaühing ei ole iseenesest keelatud või ebausaldusväärne äriühingu vorm, kuid tuumavaldkonna eripära arvestades võib seda pidada liiga paindlikuks ja institutsionaalselt nõrgemaks vormiks võrreldes aktsiaseltsiga.

Osaühingu juhtimisstruktuur on seaduse järgi lihtsustatud. Osaühingul ei pea olema nõukogu ning sisemine kontrollisüsteem võib olla oluliselt vähem formaliseeritud kui aktsiaseltsis. Tuumakäitise puhul on aga oluline, et juhtimis- ja järelevalvestruktuur oleks mitmetasandiline ja selgelt eristatud – juhatus, nõukogu ja audiitorkontroll loovad täiendava institutsionaalse tasakaalu ning vähendavad riski, et otsused koonduvad liiga kitsasse isikute ringi ilma sõltumatu kontrollita.

Osaühing on traditsiooniliselt mõeldud väiksema või keskmise suurusega ettevõtluse vormiks. Kuigi seadus ei piira osaühingu suurust, on selle regulatsioon paindlikum ja vähem institutsionaliseeritud. Tuumakäitise rajamine ja käitamine eeldab väga suurt kapitali, pikaajalist finantsvõimekust ning keerukat riskijuhtimist. Aktsiaseltsi regulatsioon – sh rangemad aruandlus- ja audiitorkohustused ning kapitali struktureerimise loogika – sobitub paremini sellise mastaabiga ja strateegilise tähendusega tegevusega.

Lisaks on aktsiaseltsi vorm turupraktikas seotud suurema läbipaistvuse ja institutsionaalse usaldusväarsusega, mis on oluline nii investorite, riigi kui ka avalikkuse seisukohalt. Tuumavaldkonnas, kus avalik usaldus ja rahvusvaheline koostöö on kriitilise tähtsusega, on tugev ja formaliseeritud äriühingu vorm osa laiemast riskijuhtimise raamistikust.

Seetõttu võib järeldada, et kuigi osaühing ei ole oma olemuselt sobimatu, ei taga see samaväärset institutsionaalset tugevust, läbipaistvust ja kontrollitavust kui aktsiaselts, mis tuumavaldkonna kõrge riskitaseme ja julgeolekukaalutluste tõttu on põhjendatult eelistatud vorm.

**Punktis 2** kehtestatud tingimus võimaldab pädeval asutusel koos julgeolekuasutustega hinnata, kas tulevane käitaja ja temaga seotud isikute varasem tegevus ja sidemed võivad ohustada riigi julgeolekut või tuumamaterjalide kaitset. See vastab IAEA ja Euratom direktiivi 2014/87/Euratom nõuetele personali ja organisatsioonide usaldusväarsuse hindamisel.

**Punktid 3 ja 4** käsitlevad juhtkonna ja töötajate pädevust. Tuumaohutus sõltub suurel määral organisatsiooni juhtimiskultuurist ja pädeva personali olemasolust. Seetõttu kontrollitakse nii juhtimisstruktuuri kui ka valdkondliku kvalifikatsiooni olemasolu, samuti personali värbamise kava, mis tagab vajalike oskustega töötajate kättesaadavuse nii ehitus- kui ka käitamisetapis.

**Punktis 5** sätestatud hankeplaani olemasolu on oluline tagamaks, et tulevane käitaja suudab hankida kriitilise tähtsusega seadmeid ja süsteeme usaldusväärsetest allikatest ning järgida tuumaohutuse tarneahela juhtimise nõudeid. Nõue hõlmab ka tuumkütuse tarnimise plaani, mis on oluline käitamise järjepidevuse ning ohutuse seisukohalt.

**Punktis 6** sätestatakse, et kavandatava tehnoloogia tüüp peab vastama käesolevas seaduses sätestatud nõuetele, s.t kasutada tohib üksnes sellist tehnoloogia tüüpi, mille kasutamiskogemus on tõendatud, ja tuumareaktori kavandit, mille on teise riigi pädev asutus heaks kiitnud ning mis ei pärine riigist, mille tehnoloogia kasutuselevõtt võib ohustada Eesti Vabariigi julgeolekut. Konkreetne reaktori kavand peab olema rahvusvaheliselt tõendatud, pädeva välisriigi tuumaohutusasutuse poolt heaks kiidetud.

**Punktis 7** sätestatakse, et tulevasel käitajal peavad olema tuumakäitise ehitamiseks ja käitamiseks kogu tuumakäitise elukaare jooksul majanduslikud eeldused, sealhulgas usaldusväärne finantsplaan koos rahastamisvajaduse ajakava ja rahastamisallikatega. Käsitatud majanduslikud eeldused tagavad, et käitaja suudab rahastada tuumakäitise ehitamist ja käitamist, täita ohutus-, jäätmekäitlus- ja dekomissioneerimise kohustusi ning tagada pikaajalise finantsstabiilsuse. Rahvusvahelise praktika kohaselt ei ole vastuvõetav, et ettevõtja tegeleb tuumaenergia tootmisega, kui tal puudub võime kanda tuumaenergia kasutamisega seotud pikaajalisi kulusid. Taotleja peab tõendama, et on võimeline koguma dekomissioneerimis- ja lõpppladustusreservi selleks ettenähtud vahendid, lähtudes konservatiivsetest majanduseeldustest.

Kokkuvõttes tagavad sätestatud tingimused, et ehitusloa menetlusse jõuavad ainult sellised tulevased käitajad, kes on võimelised kandma tuumaohutuse, füüsilise kaitse ja jäätmekäitluse eest vastutavat rolli kogu tuumakäitise eluea jooksul.

**Punkti 8** kohaselt annab pädev asutus positiivse eelhindangu juhul kui asjassepuutuvad asutused, eelkõige Kaitsepolitsei amet, Politsei- ja Piirivalveamet, Päästeamet, Välisluureamet, Välisministeerium jt asutused on andnud seisukoha eelhindangu otsuse eelnõu kohta ja Vabariigi Valitsus on andnud positiivse seisukoha.

Vabariigi Valitsuse positiivne seisukoht tähendab, et valitsus on eelhindangu otsuse eelnõu suhtes avaldanud toetava seisukoha. Tegemist ei ole haldusaktiga ega loaga, vaid poliitilise tasandi hinnanguga kavandatava tegevuse põhimõttelise vastuvõetavuse kohta. Positiivne seisukoht on eelhindangu andmise eeltingimus – selle puudumisel ei saa pädev asutus positiivset eelhindangut anda.

Kuna pädev asutus vastutab eelhindangu otsuse tegemise eest, kuigi saab selleks sisendi asjassepuutuvatelt asutustelt, siis ei ole sätestatud asjassepuutuva asutuse negatiivset hinnangut keeldumise alusena. Täpsem selgitus asutuste koostöö kohta on antud § 23 lõike 2 juures. See koostöö toimub sellisena ka teiste asjassepuutuvate asutustega, mitte ainult julgeolekuasutustega.

**Punkti 9** kohaselt peab tulevane käitaja positiivse eelhindangu saamiseks olema tasunud riigilõivu.

**Eelnõu § 22 lõige 2** sätestab, et eelhindangus märgitakse taotluses esitatud teave.

**Eelnõu § 22 lõige 3** kirjeldab isikuandmete töötlemist eelhindangu menetluses. Sellisteks toiminguteks on taotleja esindajate ja kontaktisiku tuvastamine, tulevase käitaja juhatuse

pädevuse ja kvalifikatsiooni hindamine ning kontrolli omavate isikute tuvastamine ja taustakontrolli tegemine.

**Eelnõu § 22 lõige 4** sätestab, et eelhinnangu taotlus esitatakse ja eelhinnang või eelhinnangu andmisest keeldumise otsus antakse ning toimetatakse kätte elektrooniliselt. Elektrooniline menetlus on kooskõlas Eesti e-riigi põhimõtetega ning võimaldab tagada menetluse tõhususe, läbipaistvuse ja jälgitavuse. Arvestades eelhinnangu taotluse mahukust ja selle aluseks olevate andmete tundlikkust, toetab elektrooniline menetlus ka andmete turvalist edastamist ja säilitamist.

**Eelnõu § 22 lõige 5** volitab valdkonna eest vastutavat ministrit kehtestama eelhinnangu taotlemise täpsustatud nõuded ja hindamise kriteeriumid ning taotluse ja eelhinnangu andmekoosseisud, tagades ühtse ja selgelt rakendatava menetluskorra.

**Eelnõu § 23** sätestab alused, mille esinemisel pädev asutus keeldub positiivse eelhinnangu andmisest või tunnistab eelhinnangu kehtetuks: **lõige 1** sätestab üldised alused ning **lõige 2** täpsustab asjaolusid, mida loetakse positiivse eelhinnangu andmise keeldumise aluseks just julgeoleku ohustamise seisukohast. Need alused tagavad, et tuumakäitise arendamisega ei jätkata isik, kelle tegevus ei vasta seaduses sätestatud usaldusväärsuse-, ohutuse- või pädevusnõuetele. Keeldumise alused hõlmavad nii taotleja majandustegevuse usaldusväärsust (kohtuotsusega kohaldatud tegutsemise keeld või seadusest tulenev majandustegevuse keeld), eelhinnangu tingimustele mittevastavust ja teadlikult valeandmete esitamist.

Positiivse eelhinnangu andmisest keeldutakse, kui tulevane käitaja või temaga seotud isik (temaga seotud aktsionär või osanik, nõukogu või juhatuse liige,) ohustab või võib ohustada Eesti Vabariigi julgeolekut, on seotud riigivastaste, inimsusvastaste, sõja- või terrorikuritegude, rahapesu või kuritegelike ühendustega või kui sellise seotuse suhtes esineb põhjendatud kahtlus. Samuti keeldutakse eelhinnangu andmisest, kui tulevase käitaja omandi- või juhtimisstruktuur ei ole läbipaistev või tuvastatav või kui otsustavat mõju omavad isikud ei ole Euroopa Liidu, Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni (NATO) või Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) liikmesriigi kodanikud.

Need on rahvusvahelise tuumaohutuse praktikas vältimatud piirangud, mis välistavad ebapädevate, eksitava teabega või julgeolekuohuga seotud isikute osalemise tuumaenergia projektis.

**Eelnõu § 23 lõikes 2** on loetletud asjaolud, mida loetakse julgeoleku ohustamiseks ning mille esinemisel võib pädev asutus keelduda positiivse eelhinnangu andmisest. Need on tuumaohutuse ja tuumajulgeoleku seisukohalt olulised riskid, mille eesmärk on välistada tuumakäitise rajamise või käitamisega seotud ettevõtjate ja nendega seotud isikute võimalik seotus riigivastase tegevuse, rahvusvaheliste kuritegude, terrorismi või muude Eesti Vabariigi julgeolekut ohustavate asjaoludega. Kõnealuste asjaolude kontrollimine ei toimu üksnes pädeva asutuse enda andmete kogumise teel, vaid põhineb eelnõus ette nähtud koostöömehhanismidel ning julgeolekuasutuste pädevusel. Eelnõu § 17 kohaselt küsib pädev asutus taotluse menetlemisel seisukohta asjassepuutuvatelt asutustelt, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi taotlus puudutab. Julgeolekuohtu puudutavate asjaolude hindamisel on selliseks asjassepuutuvaks asutuseks eelkõige Kaitsepolitseiamet kui julgeolekuasutus, kelle tegevuse üldalused sätestab julgeolekuasutuste seadus (JAS). Pädev asutus teeb otsuse, arvestades asjassepuutuvate asutuste põhjendatud seisukohti, ning peab nende seisukohtade arvestamata jätmist põhjendama (§ 17 lg 3).

Lisaks TEOS taustakontrolli mehhanismile tuleneb julgeolekuohtude hindamise alus ka julgeolekuasutuste seadusest, mille kohaselt on julgeolekuasutuste ülesanne muu hulgas ennetada ja tõkestada Eesti Vabariigi julgeolekut ohustavaid tegevusi ning koguda ja analüüsida selleks vajalikku teavet. Kaitsepolitseiametil on seadusest tulenev pädevus koguda julgeolekuteavet ning hinnata isikute võimalikku seotust terrorismi, riigivastase tegevuse või muude julgeolekuohtudega. Seega pädev asutus tugineb eelnõus sätestatud otsuste tegemisel julgeolekuasutuste antud hinnangutele ning muude asjassepuutuvate asutuste seisukohtadele.

TEOS taustakontrolli eesmärk on hinnata, kas isik vastab tuumaohutuse ja tuumajulgeoleku tagamiseks vajalikele usaldusvääruse ja julgeolekunõuetele. Taustakontrolli käigus võib Kaitsepolitseiamet eelnõu kohaselt saada andmeid riigi infosüsteemi kuuluvatest andmekogudest, teistelt riigiasutustelt, eraõiguslikelt isikutelt ning avalikest allikatest (alus JAS § 31 ja § 31<sup>1</sup>).

Taustakontrolli regulatsioon võimaldab hinnata muu hulgas isiku karistusandmeid, seoseid kuritegelike või terroriorganisatsioonidega, majanduslikke seoseid, võimalikke huvide konflikte ning muid asjaolusid, mis võivad viidata julgeolekuohule või mõjutada isiku usaldusväärust. Seega annavad JAS koostoitmise eelnõu 11. peatükiga õigusliku aluse selliste andmete kogumiseks ja töötlemiseks, mis on vajalikud eelnõu § 18 lõigetes 2 ja 3 nimetatud julgeolekuohtude tuvastamiseks või välistamiseks.

Eelnõu § 22 lõike 1 kohaselt on positiivse eelhindangu andmise üheks eelduseks see, et pädev asutus on saanud kõigi asjassepuutuvate asutuste seisukohad ning Vabariigi Valitsus on andnud positiivse seisukoha. See tähendab, et tuumakäitise rajamisega seotud strateegilise otsuse tegemisel võetakse arvesse kogu riigi julgeoleku- ja riskihinnangut ning otsus ei põhine üksnes pädeva asutuse tehnilisel hinnangul.

Seega toimub eelnõu § 23 lõikes 2 nimetatud julgeolekuohtude hindamine eelkõige julgeolekuasutuste pädevuses oleva teabe, taustakontrolli käigus kogutud andmete ning asjassepuutuvate asutuste seisukohtade alusel. Pädev asutus ei kogu iseseisvalt julgeolekuinfot ega tee operatiivset julgeolekuanalüüsi, vaid tugineb seadusest tuleneva pädevuse alusel tegutsevate asutuste, eelkõige Kaitsepolitseiameti, hinnangutele ning riigi infosüsteemi andmetele. Selline lahendus väldib paralleelsete julgeolekukontrolli mehhanismide loomist ning tagab, et julgeolekuohtude hindamine toimub pädevate asutuste poolt nende seadusest tulenevate volituste piires.

Eelnõus sätestatud regulatsioon moodustab seega tervikliku süsteemi, milles julgeolekuohtude hindamine põhineb julgeolekuasutuste seadusest tuleneval pädevusel ja üldistel alustel, eelnõu 11. peatükis sätestatud taustakontrollil ning eelnõu §-s 17 ette nähtud asutustevahelisel koostööl. Selline lahendus tagab, et § 23 lõikes 2 nimetatud asjaolude kontrollimiseks vajalik andmetöötlus toimub seadusest tuleneva õigusliku aluse olemasolul ning pädevate asutuste kaudu.

**Eelnõu § 23 lõige 3** reguleerib olukorda, kus positiivne eelhindang on küll antud, kuid hiljem ilmnevad asjaolud, mille tõttu seda anda ei oleks tohtinud. Sellisel juhul loetakse eelhindang õigusvastaseks ega saa olla aluseks ehitusloa taotlemisele. Lõike eesmärk on tagada tuumaohutuse ja riigi julgeoleku kõrgeim tase ka pärast eelhindangu andmist ning välistada, et tuumaprojekti menetlus jätkub valeandmete, varjatud info või muude riskitegurite tõttu. See loob täiendava kaitsemehhanismi juhaks, kui taotleja tegelikud asjaolud ilmnevad alles hilisemas etapis.

*Eelhindangu menetluse ja nõuete põhiseaduspärasuse analüüs*

## **Sobivus**

Eelhinnangu menetlus on sobiv meede tuumaohutuse ja -julgeoleku tagamiseks juba enne ehitusloa ja hilisema tuumaohutusloa menetlusse jõudmist. Eelhinnanguga hinnatakse tulevase käitaja organisatsioonilist, tehnoloogilist, majanduslikku ja julgeolekualast sobivust ning positiivne eelhinnang on ehitusloa taotlemise eelduseks. Selline eelhaldusakt (vt seletuskirjale lisatud loaskeemi) võimaldab ennetada olukorda, kus märkimisväärseid investeringuid tehakse isiku poolt, kes ei vasta tuumavaldkonna kõrgetele nõuetele, ning vähendab süsteemset riski kogu projekti elukaare jooksul.

Eelhinnangu andmise eeltingimused – sh nõue, et juhtkonnal on vajalik kvalifikatsioon ja kogemus, et olemas on piisav majanduslik võimekus ning et tegevus ei ohusta riigi julgeolekut – on otseselt seotud tuumaohutuse eesmärgiga. Samuti on sobiv isikuandmete töötlemine eelhinnangu menetluses, mis hõlmab taotleja esindajate ja kontaktisiku tuvastamist ning juhtkonna pädevuse ja kvalifikatsiooni hindamist. Ilma nende andmeteta ei oleks võimalik hinnata, kas tulevane käitaja vastab seaduses sätestatud sobivuskriteeriumidele. Seega aitab regulatsioon kaasa põhiseaduslikult kaitstavate hüvede – eelkõige elu, tervise, keskkonna ja riigi julgeoleku – kaitsele.

## **Vajalikkus**

Eelhinnangu menetlus on vajalik, sest sama tõhusat, kuid vähem koormavat alternatiivi ei ole. Alternatiivina võiks kaaluda üksnes ehitusloa või tuumaohutusloa menetluses sobivuse hindamist, kuid see nihutaks sisulise kontrolli hilisemasse etappi, mil investeringud ja ootused on juba märkimisväärsed ning riigi kaalutusruum võib olla praktiliselt piiratum. Varajane sobivuse kontroll vähendab nii õigusvaidluste kui ka võimalike ohutus- ja julgeolekuriskide tõenäosust.

Ettevõtlusvabaduse riive seisneb selles, et tuumakäitise rajamine on võimalik üksnes pärast positiivse eelhinnangu saamist ning eelhinnangu andmisest võib keelduda seaduses sätestatud alustel. Omandipõhiõiguse riive võib avalduda juhul, kui isikul ei ole võimalik kavandatud tegevust ellu viia või kui eelhinnang kehtetuks tunnistatakse. Samas ei ole tuumaenergia kasutamine tavapärase majandustegevus, vaid kõrge riskiga tegevus, millele riik võib kehtestada rangemaid eeltingimusi. Vähem piirav meede – näiteks üksnes deklaratiivne teavitamiskohustus – ei tagaks piisavat kontrolli tulevase käitaja sobivuse üle.

Isikuandmete töötlemise osas on vajalik, et pädev asutus saaks töödelda andmeid üksnes ulatuses, mis on vajalik isikute tuvastamiseks ja pädevuse hindamiseks. Ilma juhtkonna liikmete nimede, isikukoodide ja kvalifikatsiooniandmeteta ei ole võimalik hinnata, kas seaduses sätestatud eeldused on täidetud. Samas ei hõlma käesolev analüüs veel eraldi reguleeritud taustakontrolli, mis kujutab endast intensiivsemat riivet ning mille proportsionaalsust hinnatakse eraldi 11. peatüki 3. jaos.

Nõue esitada andmed tulevase käitaja majanduslike eelduste ning usaldusväärse finantsplaani kohta on vajalik, kuna tuumakäitise rajamine, käitamine ja dekomissioneerimine on pikaajaline ning kapitalimahukas tegevus, mille ohutus sõltub otseselt stabiilsest ja prognoositavast rahastamisest. Ilma eelneva kontrollita võib tekkida olukord, kus käitaja ei ole võimeline tagama piisavaid vahendeid ohutusmeetmete rakendamiseks, hoolduseks, jäätmekäitluseks või dekomissioneerimiseks, mis suurendaks riski nii elanikele kui keskkonnale. Alternatiivne lahendus – kontrollida rahastuse piisavust alles hilisemates etappides või üksnes järelevalve käigus – ei tagaks sama tasemega ennetavat kaitset ega võimaldaks vältida süsteemset alarahastamise riski projekti varases staadiumis.

## **Mõõdukus**

Eelhindangu menetlus on mõõdukas, sest riive ei lähe kaugemale sellest, mis on tuumaohutuse ja -julgeoleku tagamiseks vältimatult vajalik. Ettevõtlusvabaduse piirang seisneb eelkõige eelkontrollis ja sobivuse hindamises, kuid see on seotud selgelt määratletud ja kontrollitavate kriteeriumidega. Otsus tehakse kindlaksmääratud tähtaja jooksul ning menetlusele kohaldatakse avatud menetlust, mis tagab menetlusosaliste õiguste kaitse ja läbipaistvuse. Lisaks on eelhindang vaid eeltingimus järgmisele loamenetluse etapile, mitte lõplik otsus kogu projekti üle.

Omandipõhiõiguse riive on kaudne ja tuleneb sellest, et ilma positiivse eelhindanguta ei ole võimalik asuda ehitusloa taotlemisele. Arvestades tuumakäitise ehitamise pöördumatust, võimalikku kahju ulatust ning riigi kohustust kaitsta elu ja tervist, on selline eelkontroll õigustatud ning kaalub üles isiku majandusliku huvi projekti elluviimiseks.

Isikuandmete töötlemisega kaasnev eraelu puutumatus riive on piiratud ja eesmärgipärane. Töödeldakse eelkõige identifitseerimis- ja kvalifikatsioonandmeid, mis on otseselt seotud sobivuse hindamisega. Andmete töötlemine toimub seadusest tuleneva ülesande täitmiseks ning nende avalikustamine on piiratud. Seega on tagatud, et riive ei ole ulatuslikum kui vajalik menetluse eesmärgi saavutamiseks.

Majanduslike eelduste ja finantsplaani hindamine riivab ettevõtlusvabadust ja ärisaladuse kaitset, kuna taotleja peab avaldama teavet oma rahastamisallikate, kapitalistruktuuri ja pikaajaliste kohustuste kohta. Riive on siiski mõõdukas, sest hinnang keskendub üksnes sellele, kas taotlejal on realistlik ja piisav rahastamisvõimekus tuumaohutuse tagamiseks kogu käitise elukaare vältel. Seadus ei sekku ettevõtja äristrateegiasse ega investeerimisotsustesse laiemalt, vaid piirneb ohutuse seisukohalt vältimatute finantsnäitajate ja -põhimõtete hindamisega. Arvestades võimalike tuumakahjustuste ulatust ja pikaajalist mõju, on selline eelkontroll proportsionaalne ning kaalub üles ettevõtja huvi hoida finantsstruktuuri üksikasju täielikult kontrollivälisena. Ärisaladust kaitstakse vastavalt ärisaladuse kaitse regulatsioonile (ETÄKS<sup>30</sup>).

Kokkuvõttes on eelhindangu menetlus tervikuna põhiseaduspärane. See riivab küll ettevõtlusvabadust, omandipõhiõigust ja eraelu puutumatus, kuid riive on sobiv ja vajalik tuumaohutuse ning riigi julgeoleku kaitseks ning jääb mõõdukaks, arvestades tegevuse kõrget riskitaset ja võimalike tagajärgede raskust.

Eelhindangu andmisest keeldumise alused, mis sisustavad julgeoleku ohud, riivavad eelkõige ettevõtlusvabadust (PS § 31) ning omandipõhiõigust (PS § 32). Kodakondsuse nõue puudutab lisaks võrdsuspõhiõigust (PS § 12). Kuna eelhindangu negatiivne tulemus võib sisuliselt välistada projekti edasise arendamise, on tegemist intensiivse riivega. Samas on kaitstavaks hüveks riigi julgeolek, põhiseaduslik kord ja rahvusvaheline julgeolek, mis on põhiseaduslikult erakordselt kaaluka tähtsusega väärtused.

Sobivuse aspektist on nimetatud alused otseselt suunatud tuumavaldkonna julgeolekuriskide ennetamisele. Tuumakäitise üle kontrolli omamine või selle üle otsustava mõju avaldamine tähendab võimalust mõjutada strateegilist taristut, mille väärkasutus või sihipärane kahjustamine võib kaasa tuua pöördumatuid tagajärgi. Isikute varasem seotus riigivastaste või rahvusvaheliste raskete kuritegudega, terrorismi või organiseeritud kuritegevusega viitab kõrgendatud julgeolekuriskile. Samuti kujutab endast riski olukord, kus tegelikke kasusaajaid või kontrolli omavaid isikuid ei ole võimalik tuvastada, kuna läbipaistmatus välistab sisulise julgeolekuhindamise. Euroopa Liidu, Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni (NATO) või

---

<sup>30</sup> [Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seadus–Riigi Teataja](#)

Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) liikmesriigi kodakondsuse nõue on suunatud lojaalsuse ja julgeolekugarantiide tugevdamisele olukorras, kus tegemist on riigi strateegilise infrastruktuuriga. Kõik need alused on seega sobivad tuumaohutuse ja riigi julgeoleku kaitseks.

Vajalikkuse aspektist tuleb hinnata, kas sama eesmärki oleks võimalik saavutada vähem piiravate meetmetega. Tuumavaldkonnas ei ole riigil võimalik piirduda üksnes järelkontrolli või tugevdatud järelevalvega, kuna risk võib realiseeruda pöördumatult. Samuti ei pruugi üksnes individuaalne ja diskretsiooniline riskihinnang ilma selgete keeldumise alusteta tagada piisavat ennetavat kaitset, eriti olukordades, kus esinevad usaldusväärsed andmed raskete rahvusvaheliste kuritegude, terrorismi või organiseeritud kuritegevusega seotuse kohta. Tuvastamatuse puhul ei ole võimalik julgeolekuriski sisuliselt hinnata, mistõttu ei oleks leebem meede – näiteks täiendav teabenõue ilma keeldumise võimaluseta – piisav. Ka kodakondsuse nõude puhul tuleb arvestada, et teatud jurisdiktsioonide puhul võib julgeolekukontroll olla objektiivselt raskendatud ning riigil peab olema võimalik seada täiendav kaitsekiht. Arvestades tuumataristu eripära, ei ole ilmne, et eesmärki oleks võimalik saavutada sama tõhusalt vähem piiravate abinõudega.

Mõõdukuse aspektist tuleb hinnata, kas riive raskus on tasakaalus kaitstava hüve kaaluga. Eelhinnangu andmisest keeldumine võib piirata olulist majandustegevust ning mõjutada investeeringuid. Samas on kaitstavaks hüveks riigi julgeolek ja elanikkonna turvalisus tuumavaldkonnas, kus võimaliku ohu realiseerumine võib põhjustada ulatuslikke ja pöördumatuid tagajärgi. Kuriteoliigid, millele sätetes viidatakse, on piiratud kõige raskemate ja julgeolekut otseselt puudutavate tegudega. Sätted eeldavad, et otsus põhineb konkreetsetel ja dokumenteeritud asjaoludel ning on halduskohtus vaidlustatav, mis tagab kohtuliku kontrolli ja välistab meelevaldse kohaldamise. Seega on riive intensiivsus tasakaalus kaitstava hüve erakordse kaaluga.

Kokkuvõttes teenivad eelhinnangu andmisest keeldumise julgeolekualused äärmiselt kaalukaid põhiseaduslikke eesmärke ning on sobivad, vajalikud ja mõõdukad abinõud tuumavaldkonna eripära arvestades.

**Eelnõu 3.peatüki 3. jagu** reguleerib tuumakäitise ehitamist.

**Eelnõu §-s 24** sätestatakse nõuded ja tingimused tuumakäitise projekteerimisele ja ehitamisele.

**Eelnõu § 24 lõige 1** sätestab, et tuumakäitise ehitamine toimub ehitusseadustiku kohaselt, võttes arvesse eelnõukohases seaduses sätestatud tuumaohutuse- ja julgeolekuspetsiifilisi erisusi. Tuumakäitise ehitamisega võib kaasneda suurem risk ja mõju, mistõttu on vajalik ehitusõiguse normide sidumine tuumavaldkonna erinõuetega, et tagada ohutus kogu projekteerimis- ja ehitusprotsessi vältel. Tuumaohutuse ja -julgeoleku seisukohast mitteoluliste ehitustegevuste teostamiseks (nt raadamistööd) ei ole käesolevas paragrahvis ettenähtud sätteid vaja rakendada.

Julgeolekunõuded laienevad ehitusfaasis nii taristule kui ka ehitusplatsil viibivatele isikutele. Tulenevalt tuumajulgeoleku põhimõtetest peab ehitusplatsile juurdepääs olema kontrollitud ning piiratud üksnes eelnevalt tuvastatud ja taustakontrolli läbinud isikutele. Töövõtjad, alltöövõtjad ja ajutine tööjõud, sealhulgas välisriikidest kaasatud spetsialistid, peavad läbima taustakontrolli vastavalt kehtivatele julgeolekureeglitele. Tõendi, et isik ei kujuta ohtu riigi julgeolekule, annab Kaitsepolitsei amet, kui isikud on läbinud 11. peatüki 2. jaos sätestatud taustakontrolli. Lisaks tehakse ehitusperioodil regulaarset kontrolli, et vältida ligipääsu tundlikele aladele ja materjalidele sealhulgas tööjõu vahetumise, alltöövõtjate lisandumise või

ehitusetappide muutumise korral. Ehitusplatsile sisenemine, töövahendite kasutamine, kaamera-, side- ja salvestusseadmete omamine ning materjalide vedu peavad vastama turvameetmetele, mis võivad olla rangemad kui tavapärasel ehitusobjektidel. Vajadusel rakendatakse tsoonipõhist lähenemist, kus erinevatele töötappidele ja aladele kehtivad erisugused juurdepääsuõigused. Selline lähenemine välistab olukorra, kus ehitusplatsile võivad sattuda isikud, kellel on pahatahtlik kavatsus, kelle tegevus võib olla suunatud luuretegevusele või kelle kaudu võiks luua ligipääsu hiljem kasutatavatele kriitilistele süsteemidele või tarneahelatele. Samuti toetab see rahvusvahelist praktikat, mille kohaselt julgeoleku tagamine peab algama juba tuumakäitise projekteerimise ja ehitamise etapis ning mitte üksnes käitamise ajal.

**Eelnõu § 24 lõike 2** eesmärk on sätestada tuumakäitise projekteerimisel ja ehitamisel rakendatavad põhikohustused.

**Punkt 1** rõhutab töökindluse ja stabiilsuse tagamise kohustust, mis on rahvusvahelise tuumaohutuse kesksed põhimõtted. See tähendab, et konstruktsioonid ja süsteemid peavad taluma nii projekteeritud koormusi kui ka võimalikke rikete ja inimlike eksimuste mõjusid.

**Punkt 2** rõhutab, et rikete ennetamiseks ja ohutuse tagamiseks tuleb rakendada süvakaitset, mis on oluliseks ohutust tagavaks põhimõtteks (*defence-in-depth*). Süvakaitse põhimõtte on tuumaohutuse keskne alus, mis on sätestatud erinevates IAEA juhendites: tuumakäitise projekteerimise ja disaini ohutusnõuete (IAEA SSR-2/1 (Rev.1)10, *Safety of Nuclear Power Plants: Design*<sup>31</sup>) nõuded 5–7 rõhutavad, et ohutus tuleb tagada mitme sõltumatu kaitsebarjääri abil (kütuse, survepiirde, konteineri, kaitsehoone jms).

**Punkt 3** seab nõude kasutada vaid tõendatud kasutuskogemusega tehnoloogiat (reaktori tüüpi) ning tuumareaktori kavandit (reaktori disaini), mis on teise riigi pädeva asutuse poolt heaks kiidetud. Kasutuskogemus on tõendatud kui kuskil maailmas on tehnoloogiatüübile käitamisluba väljastatud. Olulisteks põhimõteteks on, et Eestis kasutusele võetav tuumatehnoloogia ei tohi olla esmakordne (*first-of-a-kind*), vaid peab olema varasema käitamiskogemusega ning konkreetne tuumareaktori kavand peab olema rahvusvaheliselt tõendatud ja pädeva välisriigi tuumaohutusasutuse poolt heaks kiidetud (nt konkreetse tuumareaktori või selle oluliste ohutussüsteemide heakskiit, sertifitseerimine, kavandi ohutushinnangu positiivne otsus, tuumaelektrijaama ehitus- või käitamisluba, mis põhineb eelnevalt heaks kiidetud reaktori kavandil). IAEA tuumaenergia programmi ohutustaristu ehitamise juhend (SSG-16<sup>32</sup>) rõhutab, et esmakordselt kasutusele võetava tehnoloogia (*first-of-a-kind design*) kasutuselevõttu ei soovitata riikidele, kes alles alustavad tuumaenergia programmi. Näiteks tehnoloogia tüüpide hulka kuuluvad „keevaveereaktor“, „surveveereaktor“, „raske vee reaktor“, „sulasoolareaktor“.

Lisaks välistatakse tehnoloogia kasutamine riikidest, mille puhul võib kaasneda julgeolekurisk, tagades nii tehnilise ohutuse kui ka riigi strateegilise kaitse. Nõue, mille kohaselt tehnoloogia ei või pärineda riigist, mille kaasamine võib ohustada Eesti julgeolekut, tuleneb strateegilise sõltumatus, rahvusvaheliste sanktsioonirežiimide, tarneahela julgeoleku ning riikliku kaitsevõime tagamise vajadusest. Tuumatehnoloogia valik ei ole pelgalt tööstuslik või tehniline otsus, vaid osa riigi strateegilisest taristust ja seetõttu peab see olema kooskõlas riikliku julgeolekupoliitika ning liitlassuhete raamistikuga.

<sup>31</sup> <https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1715web-46541668.pdf>

<sup>32</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/PUB1901\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/PUB1901_web.pdf)

**Eelnõu § 24 lõige 3** sätestab, et ehitamisega seotud tuumaohutust on võimalik tõendada tõenditega, mis kinnitavad, et ehitusmaterjalid ja -tooted ning ehitamiseks vajalikud konstruktsioonid, tehnosüsteemid ja seadmete komponendid ning ehitusvõtted vastavad rahvusvahelistele tuumaohutust tagavatele standarditele. Kui ehitamisel eelnevalt nimetatud standardeid ei järgita, siis tuleb ehitamisega seotud tuumaohutuse nõuete täitmist tõendada muul viisil.

Rahvusvaheliselt tunnustatud normide kohaldamine annab eeldusliku kinnituse, et ehitustööd vastavad tuumaohutuse nõuetele. Juhul, kui standardeid ei ole võimalik järgida, peab käitaja ise tuvastama ja tõendama, et kavandatud lahendus tagab samaväärse ohutustaseme. See tagab paindlikkuse innovatiivsete lahenduste kasutamisel, kuid säilitab tuumaohutuse kõrge taseme. IAEA ohutushinnangute juhendis (*GSR Part 4, Safety Assessment for Facilities and Activities*<sup>33</sup>) toodud põhimõtte kohaselt võib ohutuse hindamisel kasutada erinevaid, kuid võrreldava usaldusväärsusega meetodikaid, kui nende rakendamine on tõendatud ja põhjendatud.

**Eelnõu § 24 lõiked 4 ja 5** sätestavad, et tuumakäitise ümberehitamise või laiendamise puhul on projekteerimistingimuste taotlemine kohustuslik. Täpsustatakse, et juhul kui ehitamisele eelnenud planeerimismenetluses projekteerimistingimusi ei antud, annab tuumakäitise ümberehitamiseks või laiendamiseks projekteerimistingimused ehitusseadustikus sätestatud pädev asutus, arvestades asjaomases planeeringus sätestatud. Kuna ümberehitamise või laiendamise seotud muudatused võivad mõjutada tuumakäitise ohutusfunktsioone ja projekteerimiskiire, tagab tingimuste kehtestamine, et muutusi hinnatakse ohutuse vaatenurgast juba enne projekteerimist.

**Eelnõu § 24 lõige 6** volitab valdkonna eest vastutavat ministrit kehtestama määrusega tuumakäitise süsteemide, konstruktsioonide ja komponentide (SKK) ohutusklassifikatsiooni. Erinevalt tavaehitusest peavad tuumakäitise osad olema jaotatud klassidesse vastavalt nende olulisusele tuumaohutuse tagamisel. Määrus sätestab kriteeriumid, mille alusel määratakse, milline komponent on ohutuskriitiline ning milliseid erinõudeid (sh kvaliteedi-, materjali- ja vastavushindamise standardeid) peab selle puhul rakendama. Selline volitusnorm on vajalik, et tagada tehniliste nõuete paindlik ajakohastamine kooskõlas IAEA ohutusstandardite ja tehnoloogia arenguga.

**Eelnõu § 25** kirjeldab tuumakäitise ehitusloa taotlemist ja loa andmise või sellest keeldumise otsust.

**Eelnõu § 25 lõige 1** täpsustab ehitusloa taotlusele esitatavaid erinõudeid, mis lisanduvad ehitusseadustikus sätestatule ning arvestavad tuumakäitise eripärast tulenevaid kõrgendatud ohutus-, julgeoleku- ja valmisolekunõudeid. Nõutavad dokumendid võimaldavad pädeval asutusel hinnata, kas tuumakäitise ehitamine on kavandatud viisil, mis tagab tuumaohutuse, füüsilise kaitse, hädaolukorraks valmisoleku ning keskkonna- ja tööohutuse juba ehitusetapis.

Ehitusloa taotlusele lisatavate dokumentide loetelu vastab IAEA tuumakäitise ehitamise juhendi (*SSG-38, Construction for Nuclear Installations*<sup>34</sup>) soovitudele. Nende kohaselt tuleb esitada muu hulgas: esialgne ohutusaruanne (*preliminary safety analysis report – PSAR*), esialgne dekomissioneerimiskava (täpsemad nõuded on sätestatud eraldi paragrahvis), hädaolukorra riskianalüüs, turvaplaan ja füüsilise kaitse meetmed ning tööohutuse ja keskkonnakaitse korraldus. Juhendi kohaselt peavad ohutus- ja julgeolekukaalutlused olema integreeritud juba ehitusetapi kavandamisse, mitte lisatud hiljem.

<sup>33</sup> <https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1714web-7976998.pdf>

<sup>34</sup> <https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1693Web-54107132.pdf>

**Punktid 1 ja 2** tagavad, et ehitusloa menetlus tugineb selgele õiguslikule alusele (maa kasutusõigus) ning tuumakäitise esialgsele ohutusaruandele, mis on tuumaohutuse hindamise keskne dokument. Tulevase käitaja esitatav tuumakäitise esialgne ohutusaruanne (*PSAR*) on kogu protsessi lahutamatu ja väga oluline osa. Esialgse ohutusaruande täpsemad nõuded sätestatakse valdkonna eest vastutava ministri määrusega ning nõutakse, et need vastaksid IAEA ohutushinnangu koostamise juhendile (*No. SSG-61, Format and Content of the Safety Analysis Report for Nuclear Power Plants*<sup>35</sup>).

**Punkti 3** kohaselt tuleb esitada tuumakäitise ehitustööde kavandatud etapid ja ajakava.

**Punktid 4 ja 5** sätestavad, et ehitusloa taotlusele tuleb lisada hädaolukorra riskianalüüs ja hädaolukorra lahendamise plaan ning ehitamise aegne turvaplaan. Nimetatud dokumendid moodustavad olulise osa tuumakäitise ehitusetapi ohutuse ja julgeolekuriskide hindamisest, mis on tuumakäitiste puhul kriitilise tähtsusega, arvestades tuumamaterjalide kaitset ja taristu turvalisust. Esitatav riskianalüüs ja hädaolukorra plaan võimaldavad pädeval asutusel hinnata, millised potentsiaalsed avarii- või ohuolukorrad võivad tekkida ning milliste meetmetega neid ennetatakse või leevendatakse. Samuti peab taotleja esitama turvaplaani, mis kirjeldab ehitamise ajal kasutatavaid valve- ja kaitsemeetmeid loata juurdepääsu, varguse, sabotaaži või muu pahatahtliku tegevuse vältimiseks.

**Punkt 6** nõuab laiapõhjalist ohutusmeetmete kirjeldust, hõlmates nii tööohutust, keskkonnaohutust kui ka andmeturvet.

**Punkt 7** kohustab tulevast käitajat esitlema algset dekomisioneerimiskava juba ehitusloa menetluses, mis vastab rahvusvahelisele põhimõttele, et käitise sulgemise ja jäätmekäitluse lahendused tuleb planeerida elukaare alguses.

**Punkt 8** võimaldab pädeval asutusel kontrollida, et eelhinnangu alused on endiselt täidetud.

**Eelnõu § 25 lõikega 2** kehtestatakse ehitusloa andmise või sellest keeldumise otsuse tegemiseks kuni 24-kuuline tähtaeg alates nõuetekohase ehitusloa taotluse esitamisest. Tähtaeg on põhjendatud tuumakäitise ehitusloa menetluse keerukusega, mis hõlmab põhjalikku tuumaohutushinnangut, julgeoleku- ja hädaolukorrale valmisoleku hindamist ning mitme asutuse ja eksperdi kaasamist.

Määratud menetlusaeg ei piira pädeva asutuse kohustust tegutseda haldusmenetluse seaduse kohaselt tõhusalt ja viivituseeta. Kui menetluse käik ja esitatud andmete kvaliteet seda võimaldavad, võib pädev asutus teha otsuse ka lühema aja jooksul.

**Eelnõu § 25 lõikega 3** täpsustatakse ehitusloa andmisest keeldumise aluseid tuumakäitise eripära arvestades. Lisaks ehitusseadustikus sätestatule keeldub pädev asutus ehitusloa andmisest juhul, kui tuumaohutushinnangu tulemus on negatiivne või kui esineb muu õigusaktist tulenev asjaolu, mis välistab kavandatava tuumakäitise ehitamise.

Sätte eesmärk on rõhutada, et tuumaohutus on ehitusloa andmisel esmatähtis ning negatiivse ohutushinnangu korral ei ole kaalutlusruumi ehitusloa andmiseks. Samuti tagab säte kooskõla teiste valdkondlike õigusaktidega, sealhulgas keskkonna-, julgeoleku- ja planeerimisõigusega.

---

<sup>35</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/PUB1884\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/PUB1884_web.pdf)

**Eelnõu § 25 lõikega 4** sätestatakse puudutatud isikute ja asutuste kaasamine ehitusloa menetlusse vastavalt ehitusseadustikus ja käesolevas seaduses kehtestatud korrale. Kaasamise eesmärk on tagada menetluse läbipaistvus, õiguspärasus ning erinevate asjakohaste huvide ja pädevuste arvestamine. Kaasamise ühe näitena võib pädev asutus korraldada loa taotlejaga menetluseelseid konsultatsioone, mida soovitab ka IAEA juhendmaterjal SSG-12. Säte rõhutab, et tuumakäitise ehitusloa menetlus toimub üldise ehitusõiguse raamistikus, kuid arvestab tuumaenergia valdkonna eripärasid ning täiendavaid kaasamisnõudeid, mis tulenevad käesolevast seadusest ja rahvusvahelistest kohustustest.

**Eelnõu § 25 lõigetega 5 ja 6** sätestatakse, et tuumakäitise ehitusloa taotluse läbivaatamise eest tuleb tasuda riigilõiv riigilõivuseaduses sätestatud korras, arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi. Erisuseks on riigilõivu tasumise ajatamise võimalus - tuumakäitise ehitusloa taotleja võib taotleda pädevalt asutuselt riigilõivu tasumise ajatamist. Kui riigilõivu ei tasuta ühe maksena enne taotluse menetlemist, on taotleja kohustatud pädeva asutuse nõudmisel esitama riigilõivu tasumise tagatise.

**Eelnõu § 26** reguleerib pädeva asutuse hinnangut tuumaohutusele.

**Eelnõu § 26 lõige 1** sätestab, et ehitusloa menetluse käigus annab pädev asutus kavandatavale tuumakäitisele tuumaohutuse hinnangu. Pädeva asutuse tuumaohutuse hinnangu eesmärk on, et ehitusloa andmisel oleks fookus tuumaohutusel ja sellega seotud aspektidel. Hinnang peab tõendama, et kavandatud tuumakäitis, sealhulgas tehnoloogilised seadmed, süsteemid, konstruktsioonid ja komponendid vastavad seaduses ja selle alusel sätestatud tuumaohutuse nõuetele ja rahvusvahelistele standarditele.

**Eelnõu § 26 lõige 2** rõhutab, et pädeva asutuse hinnang tuumaohutusele peab hõlmama lisaks ehitusprojekti hindamisele ka tuumakäitise spetsiifilisi andmeid ja valdkondi, mis hõlmavad vähemalt ehitusloa taotlusele lisatud andmeid ja dokumente, mis on nimetatud § 25 lõige 1 punktides 2-8. Tuumaohutushinnangu tulemused dokumenteeritakse kirjalikus aruandes. Aruande põhijäreldused ja ohutusmeetmed lisatakse ehitusloa andmise otsusesse, mis loob läbipaistva ja õiguslikult siduva aluse ehitustegevuse ohutuks korraldamiseks.

**Eelnõu § 26 lõige 3** selgitab pädeva asutuse ja keskkonnamõju hindamise (KMH) menetluse vahelist koordineerimist. Tuumakäitise ehitusloa menetlus koosneb mitmest paralleelsest või osaliselt kattuvast hindamisest, sealhulgas KMH-st ja tehnilisest tuumaohutuse hindamisest. Lõike eesmärk on tagada menetluse efektiivsus ja vältida olukorda, kus ohutuse hindamine viibib KMH toimingute tõttu ka nendes valdkondades, mis on KMH tulemustest sõltumatud.

IAEA standardid (sh SSG-12<sup>36</sup> ja SSG-61 *Safety Assessment for Nuclear Power Plants*<sup>37</sup>) eristavad selgelt kahte laadi hindamisi: (a) tehnilised tuumaohutuse analüüsid, mis käsitlevad konstruktsioonide, süsteemide ja komponentide vastavust ohutusnõuetele, ning (b) keskkonnamõju hindamine, mis keskendub käitise mõjule keskkonnale ja elanikkonnale. Kuigi osa ohutuselemente (nt välised loodusohud) sõltuvad KMH-st, on enamik tuumaohutuse hindamise aspekte (nt projekteerimislahendused, süsteemide töökindlus, passiivsete ja aktiivsete ohutusfunktsioonide toimimine, tehnoloogiliste riskistsenaariumide modelleerimine) KMH tulemustest sõltumatud.

Lõige võimaldab pädeval asutusel hinnata ehitusprojekti tehnilist vastavust tuumaohutuse nõuetele nendes osades, mis ei ole seotud KMH tulemustega, näiteks:

<sup>36</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1468\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1468_web.pdf)

<sup>37</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/PUB1884\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/PUB1884_web.pdf)

- süsteemide ja komponentide ohutusklassid;
- kontrollisüsteemide ning ohutusbarjäärade disain;
- riskianalüüsi ja ohutusfunktsioonide toimimise hindamine;
- ehitusprotsessiga seotud ohutuse ja turvanõuete analüüs.

Menetluse paralleelsus väldib ebamõistlikke viivitusi ja tagab, et loa andmise eelduseks olevad ohutusalsed kontrollid toimuvad õigeaegselt, ilma et KMH tulemused jääksid puhtalt ajaliselt menetluse kitsaskohaks. Lõige ei võimalda tuumaohutuse hinnangut lõplikult lõpetada ega ehitusluba anda enne KMH järelduste saabumist. See tagab mõlema hindamise korrektse koostoime ja täidab tuumaohutuse direktiivi 2014/87/Euratom<sup>38</sup> nõuet, mille kohaselt peavad ohutuse ja keskkonnamõju hindamised olema omavahel koordineeritud, kuid mitte teineteist takistavana läbiviidud.

**Eelnõu § 26 lõige 4** sätestab, et pädeva asutuse positiivne hinnang tuumaohutusele on ehitusloa andmise eeltingimus. See tagab, et ehitusloa menetlus ei saa edasi liikuda enne, kui pädev asutus on tuvastanud kavandatava tuumakäitise vastavuse kõigile ohutusnõuetele ja rahvusvahelistele standarditele.

**Eelnõu § 26 lõige 5** sätestab tingimused, mil pädev asutus annab tuumaohutusele negatiivse hinnangu. Negatiivne hinnang antakse juhul kui tulevane käitaja ei esita kõiki nõutud dokumente, ei tõenda nendele kehtestatud nõuetele vastavust, tulevase käitaja esitatud dokumentidest tulenevalt ei ole võimalik veenduda tuumaohutuse nõuete rakendamises ja täitmises või esineb muu õigusaktis sätestatud asjaolu, mis välistab positiivse tuumaohutuse hinnangu andmise. Selline lähenemine välistab ebapiisava ettevalmistuse või puuduliku dokumentatsiooniga projektide edasiliikumise ning kaitseb nii tuumaohutust, avalikke huve kui ka riigi julgeolekut.

Pädeva asutuse hinnangu õiguslik siduvus loa adressaadile realiseerub ehitusloa andmisel (st hinnang ise ei anna ega välista õigusi ilma ehitusloata) ja seega hinnang ei ole iseseisev haldusakt, vaid on olulise tähtsusega menetlustoiming, mille lõppjärel on sisendiks ehitusloa resolutiivosale ja faktilisele põhjendusele. Pädeva asutuse hinnanguga määratakse tuumaohutuse nõuded ehitusloas.

**Eelnõu § 26 lõige 6** kohaselt ei kanta pädeva asutuse hinnangut tuumaohutusele ehitisregistrisse ja selle dokumendid ning andmed säilitatakse pädeva asutuse dokumendiregistris.

**Eelnõu § 26 lõige 7** volitab valdkonna eest vastutavat ministrit kehtestama määrusega esialgse ohutusaruande koostamise nõuded ning pädeva asutuse tuumaohutuse hinnangu koostamise ja dokumentide säilitamise korra. Selline volitus võimaldab täpsustada tehnilisi ja menetluslikke nõudeid, mis võivad ajas areneda koos rahvusvaheliste ohutusstandardite ja regulatiivsete praktikatega. Korra kehtestamine ministri tasandil tagab paindlikkuse, ühtlustab dokumentide kvaliteedi ning loob selged reeglid nii taotlejale kui ka pädevale asutusele.

**Eelnõu §-s 27** reguleeritakse olulist taotluse lisana esitatavad dokumenti – algset dekomissioneerimiskava. Dekomissioneerimine on defineeritud kiirgusseaduse § 58 lõikes 4 ja eelnõukohases seaduses kasutatakse mõistet samas tähenduses – need on kõik toimingud ja meetmed, mida rakendatakse kiirgusohu kujutava rajatise tegevuse osaliseks või täielikuks lõpetamiseks, mis hõlmab ka rajatise desaktiveerimist ja osalist või täielikku demonteerimist. Eesmärk on tagada, et tuumakäitise demonteerimine ja tegevuse lõpetamine on üldises plaanis

<sup>38</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0087>

planeeritud juba enne ehitamise algust. Algne dekomissioneerimiskava (*Initial Decommissioning Plan*) on osa ehitusloa taotluse tehnilisest ja ohutuslikust alusdokumendist. Selle koostamine aitab vältida olukordi, kus käitise sulgemise ja jäätmete käitlemisega seotud kulud või ohud muutuvad ettenägematuks ja katmata riskiks. Dekomissioneerimise kavandamine varases faasis tagab ohutu ja keskkonnahoidliku tegevuse lõpetamise võimalikkuse, jäätmekäitluse ja rahastuse planeerimise, vastutuse ja riskide jaotuse läbipaistvuse ning on kooskõlas rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõttega: tuumakäitise „elutsüklikline ohutus“ peab algama juba projekterimisfaasis.

IAEA ohutusnõuded radioaktiivsete jäätmete lõpladustamise (*SSR-5, Disposal of Radioactive Waste, nõue 12<sup>39</sup>*) ja ehitiste dekomissioneerimise kohta (*GSR Part 6 Decommissioning of Facilities, nõue 10<sup>40</sup>*) sätestavad, et dekomissioneerimise ja jäätmekäitluse kavad tuleb koostada enne käitise ehitamist ning neid tuleb regulaarselt ajakohastada kogu käitise elukaare jooksul; iga ehitise omanik peab koostama algse dekomissioneerimiskava, mis peab olema kooskõlas ehitise ohutuskontseptsiooniga ja esitatud enne ehitusloa andmist. Samuti rõhutab radioaktiivsete jäätmete ja kasutatud tuumkütuse ohutu käitlemise raamdirektiivi 2011/70/Euratom, et liikmesriigid peavad tagama, et riiklik programm sisaldaks ülevaadet nii olemasolevatest kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete kogustest kui ka tulevikus tekkivate koguste prognoosi, kaasa arvatud tuumakäitise dekomissioneerimise korral tekkivad kogused, näidates selgelt radioaktiivsete jäätmete ja kasutatud tuumkütuse asukoha ning koguse vastavalt asjakohasele radioaktiivsete jäätmete klassifikatsioonile.

Dekomissioneerimiskava peab olema tehnoloogiapõhine, arvestama keskkonnamõju ja rahastamise korraldust ning plaani. Rahastamisplaani koostamisel tuleb lähtuda konservatiivsetest eeldustest, muuhulgas ka käitise eluea osas.

Algne dekomissioneerimiskava peab kirjeldama võimalikke dekomissioneerimise strateegiaid, nende teostatavust, valitud referentsstrateegiat ja rahastamise põhimõtteid kogu tuumakäitise elukaare ulatuses, andma hinnangu tekkivate radioaktiivsete jäätmete liikidele ja kogustele ning kirjeldama dekomissioneerimise ajakava, peamisi etappe, vastutuse jaotust ning kavandatavaid kiirgus- ja keskkonnakaitse meetmeid. Samuti peab kava käsitlema dekomissioneerimise kooskõla riiklike radioaktiivsete jäätmete käitlemise ja lõpladustamise lahendustega.

Eesmärgiks on tagada tuumakäitise elukaare lõppfaasi süsteemne arvestamine juba kavandamise ja loamenetluse varases etapis, et vältida olukorda, kus dekomissioneerimisega seotud tehnilised, korralduslikud või rahalised küsimused jäetakse lahendamata käitise kasutusaja lõppu. Nõuete eesmärk on veenduda, et dekomissioneerimine on tehniliselt teostatav, ajaliselt realistlikult kavandatud ja rahaliselt kaetud ning et kavandatud lahendused vastavad kehtivatele kiirgus- ja keskkonnakaitse nõuetele. Lisaks peab olema tagatud, et tekkivate radioaktiivsete jäätmete käitlemine ja lõpladustamine on lahendatav olemasoleva või kavandatava riikliku taristu ja poliitikaraamistiku raames.

Pädeva asutuse roll on kavale esitatud nõuete, korralise perioodilise ülevaatuse ja selle hindamise tähtaegade määramine. See tagab, et kava ei jää formaalseks dokumendiks, vaid seda hinnatakse ja ajakohastatakse vastavalt uutele tehnilistele või õiguslikele asjaoludele.

Dekomissioneerimiskava annab ülevaate dekomissioneerimiskuludest ning tuumajäätmete käitluskava annab ülevaate juba tekkinud, lähitulevikus ning pikas perspektiivis kogu jaama elukaare jooksul tekkivatest jäätmetest. Kui kava muutub tehnoloogia arengu või jaama

---

<sup>39</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1449\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1449_web.pdf)

<sup>40</sup> <https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1652web-83896570.pdf>

seisukorra tõttu kallimaks, peab see muudatus peegelduma ka pikaajalises kuluprognosis, et tagada dekomissioneerimis- ja lõppladustusreservi piisavus. Sünkroniseeritud uuendamine tagab, et tegevuskavasid uuendatakse parima teadmise alusel.

Algse dekomissioneerimiskava andmekoosseisu ja selle muutmise nõuded ja korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.

Korraline ja erakorraline ülevaatus vastab IAEA GSR Part 6 (nõue 15) põhimõttele, et kava tuleb uuendada perioodiliselt ja alati, kui ilmnevad olulised muutused seadusandluses, tehnoloogias või asukoha tingimustes.

**Eelnõu § 28** sätestab, et tuumakäitise ehitamisel vastutab omanikujärelevalve nõuetekohase korraldamise eest tulevane käitaja. See lähenemine on kooskõlas ehitusseadustiku üldpõhimõttega, mille kohaselt lasub ehitamise nõuetele vastavuse ja ehitustööde kvaliteedi tagamise esmane vastutus ehitise omanikul või tellijal, kes korraldab ja rahastab omanikujärelevalvet sõltumatult ehitustööd teostavast isikust. Rahvusvahelises tuumaõiguse ja -ohutuse praktikas on samavõrd levinud põhimõte, mille kohaselt kannab tuumakäitise ohutuse eest esmast ja lõplikku vastutust käitaja (*operator responsibility*), sealhulgas ehitamise etapis.

Tuumakäitise ehitamise ajal teeb lisaks omanikujärelevalvele ehitamise üle järelevalvet pädev asutus, kelle ülesanne on tagada, et ehitamine toimub kooskõlas käesoleva seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide ning ehitusloaga, samuti rahvusvaheliste tuumaohutuse standarditega.

**Eelnõu § 29** sätestab, et tuumakäitise ehitise kasutusluba antakse tulevasele käitajale ehitusseadustikus ettenähtud korras, arvestades käesoleva seaduse erisusi ning see on osalise käitamisluba andmise eeltingimus. See tähendab, et kasutusluba antakse ajaliselt pärast tuumakäitise süsteemide ja seadmete tuumkütusega katsetuste edukat läbiviimist, kuid enne tuumkütusega katsetusetapi alustamist. Selline järjekord tagab, et ehitise vastab kõigile ehituslikult ja ohutuslikult nõutavatele tingimustele enne, kui reaktorisse lubatakse tuumkütus ning alustatakse kõrgema riskiastmega katsetusi. Seaduse tasemel rõhutatakse ka sõnaselgelt, et kasutusluba ei anna õigust tuumakäitise tuumkütusega katsetamiseks ega käitamiseks.

#### *Ehitamisega seotud tuumaohutusnõuete põhiseaduslikkuse analüüs*

**Piirangud on sobivad**, sest ehitusetapis ette nähtud pädeva asutuse tuumaohutushinnang ning sellega seotud täiendavad nõuded võimaldavad tagada, et tuumakäitise ehitamine toimub kooskõlas tuumaohutuse ja -julgeoleku põhimõtetega juba enne käitamisetappi. Kuigi ehitusloa nõue tuleneb ehitusseadustikust ning ei ole Eesti õiguses uus piirang, lisab tuumakäitise puhul erisusena kohustus esitada tuumaspetsiifilised andmed ja dokumendid, sealhulgas esialgne dekomissioneerimiskava ning muud ohutust puudutavad lisad. Pädeva asutuse tuumaohutushinnang täidab ehitusloa menetluses eraldi funktsiooni, mida ehitusseadustik ise ei reguleeri – see võimaldab hinnata projekteeritava rajatise vastavust tuumaohutuse nõuetele tervikuna, arvestades käitise elukaart ja süvakaitse põhimõtet. Ilma sellise hinnanguta ei oleks võimalik veenduda, et ehituslikud ja tehnilised lahendused loovad eeldused tuumajaama ohutuks käitamiseks.

**Piirangud on vajalikud**, sest sama tõhusat, kuid vähem koormavat alternatiivi ei ole. Ehitusseadustiku üldised nõuded ei hõlma tuumaohutuse eripärast tulenevaid riskitegureid ega nõua süstemaatilist tuumaohutuse eksperthinnangut enne ehitustegevuse alustamist. Kui tuumaohutuse sisuline kontroll lükata üksnes käitamisluba menetlusse, oleksid võimalikud projekteerimis- ja ehitusvead selleks ajaks juba realiseerunud ning nende parandamine oleks

tehniliselt keerukas või ebamõistlikult kulukas. Seetõttu on vajalik, et pädev asutus annaks tuumaohutushinnangu juba ehitusloa menetluse käigus ning saaks vajaduse korral seada täiendavaid tingimusi või piiranguid. Täiendavalt tuleb rõhutada, et tuumakäitise hoone ei ole oma olemuselt tavapärase tööstus- ega avalik hoone. See on ehitis, mille konstruktsioon peab taluma äärmuslikke sisemisi ja väliseid mõjusid – sealhulgas võimalikke rõhu- ja temperatuuritõuse, vibratsiooni, plahvatuslikke koormusi, väliseid loodusõnnetusi ning vajaduse korral ka lennuõnnetuse või muu sihiliku ründe mõju. Seetõttu erinevad nii kasutatavad ehitusmaterjalid (näiteks eritugevdatud ja -koostisega betoon), konstruktsioonilahendused kui ka turva- ja kaitsesüsteemid oluliselt tavapärastest ehituslahendustest. Konstruktsioonid peavad tagama radioaktiivsete ainete füüsilise tõkestamise mitmekordse kaitsekihina ning säilitama oma kandevõime ja tiheduse ka ekstreemsetes tingimustes. Sellest tuleneb ka vajadus pädeva asutuse eraldiseisva tuumaohutushinnangu järele ehitusloa menetluses, kuna ehitusseadustiku üldised nõuded ei kata selliste rajatiste spetsiifilisi ohutusnõudeid.

Samuti on vajalik nõue esitada esialgne dekomissioneerimiskava, kuna tuumakäitise ohutus peab olema tagatud kogu elukaare vältel ning rajatise projekteerimisel tuleb arvestada ka tulevase ohutu sulgemise ja demonteerimise võimalikkusega.

**Piirang on mõõdukas**, sest see ei kehtesta uut iseseisvat ehitusluba ega dubleeri ehitusseadustiku regulatsiooni, vaid täpsustab seda tuumavaldkonna eripärast tulenevalt. Ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõiguse riive seisneb eeskätt selles, et ehitustegevus on võimalik üksnes pärast positiivset tuumaohutushinnangut ning täiendavate dokumentide esitamist. Arvestades vajadust ehitada tuumakäitise ehitis taluma ekstreemseis tingimusi ja võimalike tagajärgede raskust, on selline eelkontroll siiski proportsionaalne. Nõuded on sisuliselt seotud ohutuse tagamisega ega ulatu kaugemale sellest, mis on vajalik elu, tervise ja keskkonna kaitseks.

Tuumakäitise kontekstis tähendab ekstreemne tingimus olukorda või sündmust, mis ületab tavapärase kasutuskoormuse ja igapäevased keskkonnamõjud ning mille esinemine võib ohustada rajatise konstruktsioonilist terviklikkust või ohutussüsteemide toimimist.

Ekstreemseteks tingimusteks loetakse eelkõige:

- väga tugevad maavärinad või muud seismilised sündmused, mis ületavad piirkonna tavapärase koormusnormi;
- üleujutused, tormid, äärmuslikud tuule- ja lumekoormused ning muud erakordsed meteoroloogilised nähtused;
- lennuõnnetus või muu suure energiaga välismõju rajatisele;
- plahvatuslikud või järsud rõhu- ja temperatuuritõusud käitise sees, sealhulgas projekteerimisavarii stsenaariumid;
- mitme ohu samaaegne või järjestikune esinemine (näiteks maavärin koos elektrivarustuse katkemisega).

Oluline on, et tuumakäitise konstruktsioonid ja ohutussüsteemid peavad olema projekteeritud nii, et need säilitaksid oma funktsionaalsuse või vähemalt ohutuse seisukohalt kriitilise terviklikkuse ka sellistes harva esinevates, kuid suure mõjuga olukordades. Ekstreemne tingimus ei tähenda üksnes väga ebatõenäolist sündmust, vaid olukorda, mille tagajärjed võivad olla rasked ja millele projekteerimisel tuleb ettevaatus- ja süvakaitse põhimõttest lähtudes arvestada piisava varuga.

Ehitise kasutusloa nõue on Eesti õiguses üldine ning tuleneb ehitusseadustikust. Tuumakäitise puhul seondub kasutusloa andmine muu hulgas Päästeameti pädevusega hinnata tuleohutuse ja

hädaolukorraks valmisoleku nõuete täitmist. Tegemist ei ole uue ega erakorralise piiranguga, vaid olemasoleva kasutusloa süsteemi kohaldamisega kõrge riskiga rajatisele. Seeläbi on tagatud, et enne käitamisloa järgmisesse etappi liikumist on ehitised tervikuna vastavalt ehituslikele kui ohutusnõuetele.

Kokkuvõttes on ehitusetapis ette nähtud tuumaohutushinnang ja täiendavad tuumaspetsiifilised nõuded põhiseaduspärased, kuna need on sobivad ja vajalikud tuumaohutuse tagamiseks ning jäävad mõõdukaks, arvestades tegevuse kõrget riskitaset ja riigi kohustust kaitsta elu, tervist, keskkonda ja julgeolekut.

**Eelnõu 4. peatükk** sätestab tuumaohutuse tagamiseks vajaliku loasüsteemi, mis moodustab üldosa tuumakäitise katsetamise, käitamise, dekomissioneerimise ja tulevikus võimalike muude tuumaohutuslubade andmisele. Tuumaohutusloa (analoogiline kiirgustegevusloale või kompleksloale) eesmärk on tagada, et kõik tuumaohutuse seisukohast olulised tegevused toimuvad pädeva asutuse kontrolli all ning vastavalt IAEA ja Euratomi tuumaohutuse põhimõtetele ja nõuetele. Loaregulatsioon loob õigusliku raamistiku, mis tagab, et enne käitamise või dekomissioneerimise alustamist on tuumakäitise tehnilised, organisatsioonilised ja ohutusalsed eeldused kontrollitud ja heaks kiidetud.

#### Tuumaohutusloa õiguslik sisu ja seosed teiste avalik-õiguslike lubadega.

Tuumaohutusloa on uus avalik-õiguslik luba Eesti õigussüsteemis. Kiirgusseadus ja selle vastavad alamaktid reguleerivad kiirgustegevuslubade taotlemist ja andmist, kuid mitte tuumakäitise käitamise ja dekomissioneerimise ohutuse terviklikku hindamist.

Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus näeb ette üldised majandustegevusloa andmise alused ja on seotud ettevõtlusega ning luba antakse selle seaduse kohaselt ettevõtjale majandustegevuseks. TEOSse tuumaohutusloa regulatsioon ei ole seotud ettevõtja ega majandustegevusega, vaid tuumakäitise ohutu käitamisega ja on ohutusloa seoses kõrge riskiga tuumkütuse kasutamisega, mitte majandustegevusloa. Majandustegevusloa on elektrituru seaduse kohaselt luba elektri tootmiseks ja müügiks. Tuumaohutusloa ei anna õigust elektrit toota või müüa, vaid seab spetsiifilised ohutusnõuded arvestades tuumkütusega energia tootmise eripära ja kõrget riskitaset.

Tuumaohutusloa ei ole keskkonnaluba ega kompleksloa, sest loa eesmärgiks on eelkõige inimese kaitse, keskkonda kaitseb see luba kaudselt ja on seega keskkonnakaitseluba keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS § 40) lg 1 p 3 tähenduses. Tuumaohutusloa on TEOSse tuumakäitise lubade süsteemi üldosa katsetamisloale, käitamisloale ja dekomissioneerimisloale. Tuumaohutusloa andmise eelduseks on, et varasemates menetlusetappides (eelhinnangu menetluses ja ehitusloa andmisel) on tuumakäitise asukohta, projekteerimise ja ehitamisega ning tulevase käitaja sobivusega seotud ohutusaspektid juba hinnatud. Tuumaohutusloa võimaldab enne tuumakäitise katsetamist, käitamist või dekomissioneerimist lõplikult kontrollida, kas kõik ohutust tagavad süsteemid, protseduurid ja ressursid vastavad kehtestatud nõuetele. Tuumaohutusloa menetlus on haldusmenetlus, mille üldosana kohaldatakse haldusmenetluse seadust.

Tuumaohutusloa ei asenda muid seaduse alusel tuumkütusetsükli tegevuseks nõutavaid lube (nt hoonestusloa, keskkonnaluba, elektrituru luba jm). Tuumaohutusloa ei asenda kiirgustegevuslubasid, sest reguleerimiseks on erinev ja kui tuumkütusetsükli tegevuses on vajalik kiirgustegevusloa, siis tuleb see taotleda eraldi. Kiirgustegevusloa reguleerib kiirgusallikate kasutamist, hoidmist, vedu ja muid tegevusi, millega kaasneb ioniseeriva kiirguse tekitamine või kasutamine, et tagada inimese ja keskkonna kaitse kiirgusohu eest, kuid mitte tuumkütuse tsükliga seotud tegevusi.

Tuumaohutuse tagamine ei ole ainult loa omaja kohustus, lõplik regulatiivne vastutus on riigil ja ka tuumaõiguse regulatsioon peab lähtuma tuumaohutuse prioriteetsuse ning läbipaistvuse põhimõtetest. Sel põhjusel kavandatakse eriregulatsioon, mille kohaselt on tuumaohutusloa menetlusreeglid ja sisulised nõuded võimalikult selgelt eristatud Eestis kehtivatest sarnastest nõuetest. Tuumkütusetsükli tegevuse lubade ja järelevalve süsteem peab vastama EURATOMi direktiivide 2009/71/Euratom ja 2014/87/Euratom ning IAEA ohutusstandardite nõuetele, mis eeldavad sõltumatut, mitme etapilist ja tehniliselt eripärast ohutuse hindamist.

#### Vastavus rahvusvahelistele kohustustele

Tuumaohutusloa süsteem täidab Eesti kohustusi järgmiste rahvusvaheliste dokumentide alusel:

- Tuumaohutuse konventsioon (RT II 2002, 17, 84): artiklid 7, 8 ja 14 nõuavad vastava õigusraamistiku, sõltumatu pädeva asutuse ja ohutuse hindamise kehtestamist. Tuumaohutusloa on nende kohustuste rakendus.
- Nõukogu direktiiv 2009/71/Euratom, muudetud 2014/87/Euratom: artiklid 6, 8, 8a–8c sätestavad ohutuse prioriteetsuse, läbipaistva menetluse ja piisavate ressursside tagamise. Eelnõu tuumaohutusloa regulatsioon toob need nõuded Eesti õigusesse
- IAEA Safety Standards (GSR Part 1 (Rev. 1), GSR Part 2 ja GSR Part 4) nõuavad, et loamenetlused hõlmaksid ohutuse hindamist enne iga tuumakäitise elutsükli etappi, sõltumatut kontrolli ja pidevat ohutuse täiustamist.

**Eelnõu § 30** reguleerib tuumaohutusloa kohustust, sätestab loa omaja juriidilise vormi ja loa andja.

**Eelnõu § 30 lõige 1** määratleb tegevused, milleks on nõutav tuumaohutusloa andja ning selguse huvides nimetab erinevad tuumaohutusloa andjate tegevuspõhiselt. Tuumaohutusloa on vaja tuumakäitise katsetamiseks tuumkütuseta (tuumaohutusloa andja tuumkütuseta katsetamiseks ehk katsetamisluba), tuumakäitise käitamiseks (tuumaohutusloa andja tuumakäitise käitamiseks ehk käitamisluba, mis sisaldab ka osalist käitamisluba katsetamiseks tuumkütusega) ja tuumakäitise dekomissioneerimiseks (tuumaohutusloa andja dekomissioneerimiseks ehk dekomissioneerimisluba).

Loa andjaks on pädev asutus, kelleks on TTJA ja kelle sõltumatuse nõue tuleneb EURATOMi direktiivi ja tuumaohutuse konventsiooni sätetest ning kelle pädevus on reguleeritud eelnõukohase seaduse teises peatükis. Eelnõukohase seadusega reguleeritakse täpsemalt tuumakäitise katsetamise, käitamise ja dekomissioneerimise tuumaohutusloa andjate menetlus ja andmekoosseisud. Tuumamaterjali väikeses koguses käitlemine teaduslikul eesmärgil on reguleeritud kiirguseaduse § 68 lõike 1 p 2 alusel kiirgustegevusloaga – radioaktiivse aine kasutamine. Kuna see tegevus ei ole nii kõrge riskiga, et selleks peaks olema tuumaohutusloa, siis ei ole kavas eelnõukohase seadusega seda muuta. Arvestades eeltoodut, on otstarbekas kehtestada tuumaohutusloa andjate üldosa, mida kohaldatakse kõigile tuumaohutusloa alaliikidele (katsetamisluba, käitamisluba ja dekomissioneerimisluba). Selle eesmärk on vältida menetlusreeglite kordamist erinevate loa liikide regulatsioonis ning võimaldada iga konkreetse loa puhul keskenduda eelkõige vastava loa taotluse andmekoosseisule ning sellele omastele nõuetele ja erisustele.

**Lõikes 2** sätestatakse, et tuumaohutusloa andja on pädev asutus.

**Lõikes 3** sätestatakse põhimõtte, et tuumaohutusloa andja ja sellest tulenevad õigused ning kohustused ei ole üle antavad teisele isikule. Käitaja vastutus kogu tuumakäitise elukaare jooksul on sätestatud ka üldkohustusena üldsätetes. Tuumaohutusloa andja tulevasele käitajale, arvestades tema organisatsioonilist suutlikkust, pädevust ja usaldusväärsust

tuumakäitise ohutuks rajamiseks, käitamiseks või dekomissioneerimiseks, mida on hinnatud juba eelhinnangu ja ehitusloa etappides. Need on isikliku vastutusega seotud kriteeriumid, mida ei saa automaatselt eeldada teise isiku puhul.

Loa mitteüleantavuse põhimõtte tagab, et loa omaja vahetumine ei toimu kontrollimatult ega pädeva asutuse eelneva hindamiseta. Kui tegevus või käitis peaks üle minema teisele isikule, peab uus isik läbima sama loastamismenetluse, arvestades loastamise etappi (kui on juba tegutsev käitaja lõpliku loa alusel, siis ei läbi uus taotleja katsetamise etappi) ning tõendama oma vastavust tuumaohutuse nõuetele.

Säte on kooskõlas rahvusvahelise tuumaohutuse tava ja IAEA standarditega, mille kohaselt peab tuumaohutusloa omaja vastutama tegevuse ohutuse eest käitise „hällist hauani“ (*from cradle to grave*) ning seda vastutust ei saa edasi anda ilma pädeva asutuse otsuseta. Lõike eesmärk on tagada ohutuse pidev kontroll ja välistada olukorrad, kus tuumakäitise või -tegevuse võtab üle isik, kelle vastavust pole pädev asutus hinnanud. Uus tulevane käitaja peab pädevale asutusele esitama uue taotluse koos uue ohutusaruande jm vajalike dokumentidega.

**Lõige 4** sätestab, et tuumaohutusloa taotluse või selle muutmise taotluse läbivaatamise eest tuleb tasuda riigilõiv riigilõivuseaduses sätestatud korras, arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi. Üheks erisuseks on ka lõikes 5 toodud võimalus, mille kohaselt tuumaohutusloa taotleja võib taotleda pädevalt asutuselt riigilõivu tasumise ajatamist.

**Lõige 5** sätestab, et tuumaohutusloa taotleja võib taotleda pädevalt asutuselt riigilõivu tasumise ajatamist. Kui riigilõivu ei tasuta ühe maksena enne taotluse menetlemist, on taotleja kohustatud pädeva asutuse nõudmisel esitama riigilõivu tasumise tagatise. Need elemendid on tuumaohutusloa menetluse kohustuslikud eeltingimused ning menetluse jätkamine ilma nende täitmiseta ei ole võimalik. Peatamine motiveerib taotlejat kohustusi täitma ning tagab, et avaliku võimu koormust ei suurendata põhjendamatult.

**Eelnõu § 30 lõige 6** sätestab, et tuumaohutusloa omaja peab olema aktsiaselts. Aktsiaseltsi vorm tagab tuumavaldkonna eripäraga kooskõlas oleva kapitalstruktuuri, juhtimismudeli ja järelevalvemehhanismid. Tuumakäitise rajamine ja käitamine on äärmiselt kapitalimahukas ja pikaajaline tegevus, mis eeldab suurt omakapitali, läbipaistvat omandistruktuuri ning selget juhtimis- ja kontrollisüsteemi (nõukogu olemasolu, audiitorkontroll, aruandluskohustus). Aktsiaseltsi vorm võimaldab kaasata laiapõhjaliselt kapitali, säilitades samas riigile võimaluse hinnata olulise osaluse muutusi ja kontrollistruktuuri. Aktsiaseltsi kui sobiva juriidilise vormi põhjendus on põhjalikumalt esitatud eelhinnangu selgituste juures.

**Eelnõu § 31** sätestab tuumaohutusloa taotluse ja loa andmekoosseisu.

**Eelnõu § 31 lõige 1** sätestab tuumaohutusloa taotluse üldandmed, mis tuleb esitada iga tuumaohutusloa taotluse puhul ning mis on sarnased teiste lubade taotluses esitatavate andmetega. Nendeks on: taotleja ärinimi, registrikood ja kontaktandmed, kontaktisiku ja vastutava isiku nimi ja kontaktandmed, tegevuskoha aadress ja kontaktandmed (sealhulgas veebilehe aadress), kavandatava tegevuse sisu, eesmärk ja põhjendus ning, andmed juhatuse ja vastutavate töötajate pädevuse ja kvalifikatsiooni kohta, sealhulgas haridus, töökogemus ja oskused.

**Eelnõu § 31 lõige 2** sätestab, et isikuandmete töötlemine tuumaohutusloa menetluses on taotleja esindajate ja kontaktisiku tuvastamine ning taotleja juhatuse pädevuse ja kvalifikatsiooni hindamine.

**Eelnõu § 32** sätestab tuumaohutusloa menetluse korra ja selle andmise tingimused.

**Eelnõu § 32 lõige 1** sätestab menetluse tähtaja. 24-kuuline otsustähtaeg on põhjendatud menetluse mahukuse ja rahvusvaheliste hindamiste vajadusega.

**Eelnõu § 32 lõikes 2** nähakse ette tuumaohutusloa andmise otsuse eelnõu kooskõlastamine asjassepuutuvate asutustega, et tagada otsuse tegemisel tuumaohutuse, julgeoleku, elanikkonnakaitse ja muude oluliste riiklike huvide terviklik arvestamine. Kooskõlastamise täpsem kord, sealhulgas kaasatavad asutused, erinevate tuumaohutuslubade kooskõlastamise ulatus ja vorm ning menetluslikud erisused, tulenevad §-s 17 sätestatud põhimõtetest ja selle alusel kehtestatud määrusest. Kooskõlastamise tähtjad ja menetluse ajaraamistik on samuti määratud §-s 17, tagades kooskõlastusmenetluse selguse ja prognoositavuse.

Eelnõus sätestatud loamenetluste ja järelevalve eesmärk on tagada tuumaohutus ja tuumajulgeolek ning välistada olukorrad, kus tuumakäitise rajamise, käitamise või juhtimisega seotud isikute või ettevõtjate tegevus võib ohustada Eesti Vabariigi julgeolekut või tuumaohutust. Selleks näeb eelnõu ette mehhanismid, mille abil hinnatakse tuumakäitise seotud ettevõtjate, nende juhtorganite liikmete, aktsionäride ning teiste olulist mõju omavate isikute usaldusväarsust ja võimalikku julgeolekuriski.

Eelnõukohases seaduses sätestatud julgeolekuohtude hindamine ning isikute usaldusväarsuse kontrollimine toimub koostöös julgeolekuasutustega. Eelnõu § 17 kohaselt küsib pädev asutus loamenetluses vajaduse korral seisukohta ministriumidelt ja teistelt valitsusasutustelt, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi taotlus või otsus puudutab. Julgeolekuohtu puudutavate asjaolude hindamisel on selliseks asjassepuutuvaks asutuseks eelkõige Kaitsepolitsei amet kui julgeolekuasutus. Pädev asutus teeb otsuse, arvestades asjassepuutuvate asutuste põhjendatud seisukohti.

Julgeolekuohtude tuvastamise ja hindamise õiguslik alus tuleneb eelkõige julgeolekuasutuste seadusest. Julgeolekuasutuste seaduse § 21<sup>1</sup> kohaselt võib julgeolekuasutus oma ülesannete täitmiseks koguda ja töödelda muu hulgas isikuandmeid, eriliiki isikuandmeid, anonüümitud andmeid ning avalikest allikatest kättesaadavaid andmeid. Sama paragrahvi kohaselt võib julgeolekuasutus piirata andmesubjekti õigusi ulatuses, mis on vajalik julgeolekuasutuse ülesannete täitmiseks, sealhulgas riigi julgeolekut ohustava tegevuse ennetamiseks ja tõkestamiseks.

Lisaks on julgeolekuasutusel julgeolekuasutuste seaduse § 31 alusel õigus saada oma ülesannete täitmiseks teavet riigiasutustelt, kohaliku omavalitsuse üksustelt, avalik-õiguslikelt juriidilistelt isikutelt, haldusülesannet täitvatelt isikutelt ning füüsilistelt ja eraõiguslikelt juriidilistelt isikutelt. Julgeolekuasutuste seaduse § 31<sup>1</sup> kohaselt on julgeolekuasutusel juurdepääs ka avaliku teabe seaduse alusel loodud andmekogude andmetele. See võimaldab julgeolekuasutusel kasutada julgeolekuriski hindamisel mitmesuguseid riiklikke registreid ja muid andmekogusid.

Julgeolekuasutuste seaduse § 32 kohaselt võib julgeolekuasutus oma ülesannete täitmisel saadud teavet edastada teisele riigiasutusele, kui see on vajalik selle asutuse ülesannete täitmiseks. Seetõttu võib julgeolekuasutus edastada pädevale asutusele julgeolekuhinnangu või muu teabe, mis on vajalik tuumaohutuslubade menetlemisel või järelevalve teostamisel.

Eelnõu 11. peatükis sätestatud taustakontrolli regulatsioon täiendab eeltoodud üldist julgeolekuasutuste pädevust ning loob tuumasektori jaoks eraldi menetlusliku mehhanismi isikute usaldusväarsuse hindamiseks. Taustakontrolli eesmärk on hinnata, kas tuumakäitise

territoriumile juurdepääsu omav või tuumamaterjalile, turvasüsteemidele või nendega seotud teabele ligipääsu saav isik vastab tuumaohutuse ja tuumajulgeoleku tagamiseks vajalikele usaldusväärse nõuetele. Taustakontrolli tegemise ulatuse määrab julgeolekuasutus, arvestades isiku ülesandeid ja vastutust tuumakäitises või käitise tööga seotud tegevustes.

Taustakontrolli käigus kogutakse ja analüüsitakse teavet eelkõige julgeolekuasutuste seadusest tulenevate volituste alusel. Seega ei loo eelnõu julgeolekuasutusele uusi andmete kogumise või töötlemise volitusi, vaid määrab kindlaks olukorrad ja menetlused, milles julgeolekuasutuse hinnangut kasutatakse tuumasektori loamenetluste ja järelevalve otsuste tegemisel.

Taustakontrolli tulemusi võib kasutada nii loamenetluses kui ka järelevalve teostamisel. Pädev asutus võib taustakontrolli tulemuste põhjal muu hulgas keelduda loa andmisest, peatada loa kehtivuse, tunnistada loa kehtetuks või teha loa omajale ettekirjutuse piirata isiku juurdepääsu tuumakäitise territooriumile, tuumamaterjalile või turvasüsteemidele.

Seega moodustavad eelnõu sätted koos julgeolekuasutuste seadusega tervikliku regulatsiooni, milles julgeolekuasutuste hindamine põhineb julgeolekuasutuse pädevuses kogutud teabel ning pädeva asutuse ja julgeolekuasutuse vahelisel koostööl. Julgeolekuasutus kogub ja analüüsib julgeolekuteavet julgeolekuasutuste seaduse alusel ning pädev asutus kasutab julgeolekuasutuse hinnangut tuumaohutuslubade menetlemisel ja järelevalve teostamisel. Selline lahendus väldib dubleerivate julgeolekukontrolli mehhanismide loomist ning tagab, et julgeolekuriskide hindamine toimub pädevate julgeolekuasutuste poolt nende seadusest tulenevate volituste piires.

**Eelnõu § 32 lõikes 3** sätestatakse taotleja kohustus teavitada pädevat asutust kõigist muudatustest, mis tehakse tuumaohutusloa taotluse menetluse ajal taotluses esitatud andmetes või dokumentides. Arvestades, et tuumaohutusloa menetlemisel hinnatakse taotleja isikut (organisatsiooni), tehnilisi lahendusi, ohutusmeetmeid ja muid sisulisi tingimusi, peab pädev asutus menetluse jooksul omama alati ajakohast teavet. Seetõttu kohustatakse taotlejat esitama muudetud andmed ja dokumendid uuendatud kujul kohe, kui muudatus tehakse.

Lõike teine lause reguleerib olukordi, kus muudatus taotluses on sellise iseloomuga, et see mõjutab oluliselt loa andmise eelduste hindamist (näiteks muudatused tehnilises projektis, ohutusaruandes, organisatsioonilises ülesehituses või olulistest lepingulistest korraldustes). Sellisel juhul on pädeval asutusel õigus lugeda tuumaohutusloa menetlustähtaeg uuesti kulgema alates oluliselt muudetud andmete või dokumentide kättesaamisest.

Säte tagab, et menetluse tähtaeg ei kulge olukorras, kus pädeval asutusel ei ole võimalik teha sisulist ja täielikku hindamist, kuna taotleja on esitanud esialgsest taotlusest oluliselt erinevaid andmeid. Samuti motiveerib see taotlejat esitama korrektselt ette valmistatud ja stabiilset taotlust, vältides olukorda, kus pädev asutus peab tegutsema põhjendamatu menetlustähtaja surve all. Lõige aitab tagada tuumaohutuse hindamise põhjalikkuse ja menetluse läbipaistvuse.

**Eelnõu § 32 lõikes 4** sätestatakse juhtumid, mille korral peatab pädev asutus tuumaohutusloa taotluse menetlemise. Menetluse peatamise eesmärk on vältida olukorda, kus tähtaeg kulgeb, kuid sisuline läbivaatamine ei ole taotlejast või välisest asjaolust tingitud põhjustel võimalik. Säte tagab menetluse õiguspärase ja läbipaistva kulgemise ning välistab põhjendamatu ajasurve ohutushinnangute koostamisel.

**Punkt 1** lubab peatada menetluse taotleja enda soovil. Seda võib ette tulla näiteks siis, kui taotleja täpsustab tehnilist dokumentatsiooni, korrigeerib organisatsioonilisi lahendusi või viib läbi täiendavaid analüüse. Peatamise kestusele on seatud ülemmäär – kokku mitte üle 12 kuu

alates nõuetekohase taotluse esitamisest –, et tagada menetluse mõistlik ajaraam ja vältida põhjendamatu venitamist.

**Punktis 2** peatatakse menetlus juhul, kui taotleja viivitab nõuetekohase tagatise esitamisega.

**Punkt 3** reguleerib olukordi, kus esitatud andmete põhjal ei ole võimalik teha sisulist otsust ningja otsuse tegemiseks on vajalik täiendava teabe kogumine. Menetluse peatamine tagab, et tähtaeg ei kulge täiendava teabe kogumise ajal.

Lõike eesmärk tervikuna on tagada, et tuumaohutusloa menetlus kulgeks kvaliteetselt ja vastaks menetluslikele nõuetele, ilma et pädev asutus oleks sunnitud tegema otsuseid puuduliku või mittetäieliku teabe alusel. Säte aitab tagada tuumaohutuse kaalutluste esikohale seadmise menetluse igas etapis.

**Eelnõu § 32 lõikega 5** sätestatakse, et kui taotleja ei ole tasunud tuumaohutusloa taotluse esitamisel tasumisele kuuluvat riigilõivu 12 kuu jooksul taotluse esitamisest arvates, tagastab pädev asutus taotluse läbivaatamata.

Sätte eesmärk on vältida olukorda, kus riigilõivu tasumata taotlused jäävad pikaks ajaks menetlusse või menetluse ooteolekusse. Tuumaohutusloa taotluse menetlemine on mahukas ning eeldab pädevalt asutuselt märkimisväärseid ressursse ja ettevalmistusi. Seetõttu on oluline, et menetlusse võetakse üksnes taotlused, mille menetlemise eeltingimused, sealhulgas riigilõivu tasumine, on täidetud.

Kaheteistkümnekuuline tähtaeg annab taotlejale piisava aja riigilõivu tasumiseks. Kui riigilõivu ei ole selle aja jooksul tasunud, eeldatakse, et taotleja ei ole valmis taotluse menetlemiseks vajalikke kulusid kandma või ei soovi menetlust jätkata. Sellisel juhul tagastab pädev asutus taotluse läbivaatamata.

Taotluse tagastamine läbivaatamata ei takista taotlejal esitada uut tuumaohutusloa taotlust ning tasuda riigilõivu seaduses sätestatud korras.

**Eelnõu § 32 lõikes 6** sätestatakse võimalus jätkata tuumaohutusloa menetlust paralleelselt keskkonnamõju hindamise (KMH) läbiviimisega, kuid üksnes ulatuses, milles menetlus ei sõltu KMH tulemustest. Sätte eesmärk on tagada menetluse paindlikkus ja vältida põhjendamatu viivitusi olukorras, kus teatud loa andmise eeldusi on võimalik hinnata sõltumata KMH järeldustest.

Tuumaohutusloa menetlus hõlmab mitut sisuliselt eraldiseisvat kontrolli – näiteks taotleja organisatsiooniline suutlikkus, juhtkonna ja töötajate pädevus, ohutuskultuuri kirjeldus, kvaliteedijuhtimise süsteem, kütuse tarneahela kvaliteedinõuded või tehnosüsteemide vastavus tuumaohutuse projektkriteeriumidele juhul, kui nende hindamine ei eelda KMH tulemust. Neid aspekte on võimalik hinnata ja menetleda paralleelselt KMH-ga, sest KMH puudutab eelkõige käitise ja tegevuse keskkonnamõjusid, mitte taotleja isikulisi või organisatsioonilisi eeldusi ega kogu tehnilise projekti osi.

Säte on kooskõlas menetlusökonoomia põhimõttega, võimaldades pädeval asutusel teha ettevalmistavaid toiminguid ja hinnanguid juba KMH ajal ning seeläbi lühendada lõplikku otsustamisaega pärast KMH valmimist. Samas tagab lõige selgelt, et ükski otsustuselement, mille tegemiseks on vajalikud KMH tulemused (nt asukoha sobivus, väliskeskkonna mõjude maandamise meetmed, kiirgusdoosi modelleerimise tulemused), ei tehta enne KMH lõppemist.

Kokkuvõttes võimaldab säte menetlust tõhustada ilma tuumaohutuse ega keskkonnakaitse kaalutlusi kahjustamata, tagades tasakaalu menetluse kiiruse ja sisulise põhjalikkuse vahel.

**Eelnõu § 32 lõige 7** sätestab, et pädev asutus teeb otsuse tuumaohutusloa andmise või andmisest keeldumise kohta, kui taotluses esitatud andmed ja dokumendid on nõuetekohased ning taotleja on tõendanud kavandatava tegevuse vastavust asjakohase tuumaohutusloa nõuetele.

**Eelnõu § 32 lõikes 8** sätestatakse, et tuumaohutusloa andmisele ja muutmisele kohaldatakse avatud menetlust haldusmenetluse seaduse<sup>41</sup> (HMS) § 46 tähenduses, kui eelnõukohases seaduses ei ole sätestatud erisusi. Avatud menetlus võimaldab isikutel ja asutustel, kelle õigusi või huve menetlus võib puudutada, esitada oma seisukohti, taotleda teabe saamist ja osaleda menetluses ulatuses, mis on kooskõlas seadusega.

Tuumaohutusloa menetluses on avatud menetluse rakendamine oluline eelkõige järgmistel põhjustel:

- tegemist on avalikku huvi ja riigi julgeolekut puudutava tegevusega;
- tuumakäitise rajamine ja käitamine mõjutab laiemat elanikkonda, keskkonda ning kohalikke omavalitsusi;
- avalikkuse kaasamine ja läbipaistvus toetavad usaldust nii tulevase käitaja kui ka riigi vastu.

Samas sisaldab tuumaohutuse ja kiirgusohutusega seotud menetlus sageli piiratud juurdepääsuga teavet, sh:

- füüsilise kaitse meetmed, turvaplaanid ja ohustajaprofiiliga seotud teave;
- süsteemide ja ehitiste tehnilised detailid, mis võivad ohustada julgeolekut;
- isikuandmed või ärisaladused, mida hõlmavad hankelepingud, toimingud ja pädevusandmed.

Seetõttu toimub avatud menetlus tuumaohutusloa puhul diferentseeritult, avalikustades teabe ja menetlustoimingud üksnes ulatuses, mis ei ohusta riigi julgeolekut, tuumakäitise füüsilist kaitset ega riku andmekaitse nõudeid. Piiratud juurdepääsuga osa menetluse materjalidest käsitletakse vastavalt avaliku teabe seadusele ning eelnõukohase seaduse sätetele (§ 12), mis sätestavad teatud teabe asutusesiseseks kasutamiseks.

Lõike eesmärk on tasakaalustada kaks olulist põhimõtet:

1. avalikkuse teavitamine ja kaasamine (HMS avatud menetlus, läbipaistvus, usaldus), ning
2. tuumaohutuse ja andmekaitse nõuded, mis välistavad tundliku või julgeolekuohutliku teabe avalikustamise.
3. Säte tagab, et tuumaohutusloa andmise protsess on maksimaalselt läbipaistev ning kooskõlas avatud menetluse põhimõttega, samal ajal säilitades vajalikud piirangud riigi ja käitise julgeoleku ning isikuandmete kaitseks.

**Eelnõu § 32 lõige 9** sätestab, et tuumaohutusloa taotlus esitatakse pädevale asutusele elektrooniliselt ning ka tuumaohutusloa toimetatakse kätte elektrooniliselt. Elektrooniline taotluse esitamine on kooskõlas Eesti e-riigi põhimõtetega ning võimaldab tagada menetluse tõhususe, läbipaistvuse ja jälgitavuse. Arvestades tuumaohutusloa taotluse mahukust ja tehnilist iseloomu, võimaldab elektrooniline esitamine esitada taotlusega seotud dokumente struktureeritult ning toetab pädeva asutuse järelevalve- ja hindamistegevust.

Tuumaohutusloa andmisega kaasneb sageli juurdepääs piiratud teabele, mis võib hõlmata tehnilisi andmeid, ohutusmeetmeid, füüsilise kaitse korraldust või teavet kriitiliste

<sup>41</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072023031?leiaKehtiv>

infrastruktuuride kohta. Seetõttu ei ole lubade kättetoimetamine paber kandjal või muul vähem turvalisel viisil piisav. Elektrooniline kättetoimetamine võimaldab kasutada turvalisi identiteedihaldussüsteeme (näiteks riigi infosüsteemi vahendid), tugevat autentimist ja krüpteeritud kanalit, mis tagavad, et dokument jõuab ainult õigustatud adressaadini.

Säte arvestab ka andmekaitse nõuetega, sh isikuandmete kaitse üldmääruse (GDPR) ja isikuandmete kaitse seadusest tulenevate kohustustega, mille kohaselt peab tundliku teabe edastamine toimuma asjakohaste tehniliste ja organisatsiooniliste turvameetmete abil. Elektrooniline kättetoimetamine võimaldab neid nõudeid tõhusalt täita.

Samuti on sättel seos küberturvalisuse nõuetega, mis tulenevad nii riigisisest küberturvalisuse seadusest kui ka EL-i NIS2 direktiivi rakendusest. Tuumaenergia valdkond kuulub kõrgendatud turvaklassi ning kriitilise teabe edastamine peab toimuma viisil, mis välistab andmete sattumise kõrvaliste isikute kätte või manipuleerimise ohu. Turvalised elektroonilised kättetoimetamiskanali lahendused võimaldavad kontrollida dokumentide terviklust ja autentsust ning luua auditeeritava jälje.

Kokkuvõttes tagab lõige, et tuumaohutusloa taotlemine ja kättetoimetamine toimub viisil, mis vastab tuumaohutuse, andmekaitse ja küberturvalisuse kõrgetele nõuetele, vähendades riske ja tagades menetluse usaldusväärsuse.

Digitaalallkirja või muu isiku tuvastamist võimaldava lahenduse kasutamine tuleneb üldisest haldusmenetluse seadusest ning elektroonilise asjaajamise põhimõtetest ega vaja eraldi sätestamist eelnõukohases seaduses.

**Eelnõu § 33** sätestab tuumaohutusloa andmisest keeldumise alused.

Paragrahvis eristatakse juhud, mille esinemisel on pädev asutus kohustatud tuumaohutusloa andmisest keelduma (**lõige 1**), ning juhud, mille korral on pädeval asutusel kaalutusõigus otsustada, kas tuumaohutusloa anda või sellest keelduda (**lõige 2**), võttes arvesse konkreetseid asjaolusid.

Selline lähenemine tagab, et tuumaohutusloa antakse üksnes juhul, kui kavandatav tegevus on ohutu, põhjendatud ning vastab käesoleva seaduse ja rahvusvaheliste ohutusstandardite nõuetele, säilitades samas pädevale asutusele põhjendatud ja proportsionaalse kaalutusõiguse.

**Lõige 1 punkt 1** – luba ei anta, kui kavandatava tuumakäitise süsteem, konstruktsioon või komponent, tuumkütusetsükliga seotud tegevus või taotleja kasutatav tuumareaktor ei ole rakendatavaid ohutusmeetmeid arvestades ohutud inimese elule, tervisele, varale või keskkonnale. Nõue tugineb IAEA ohutusstandarditele, mille kohaselt peab ohutus olema tehniliselt ja analüütiliselt tõendatud.

**Lõige 1 punktides 2 ja 3** sätestatakse tuumaohutusloa andmisest keeldumise julgeolekualused. Tuumakäitise rajamine ja käitamine on kõrgendatud julgeolekuriskiga tegevus, millel võib olla mõju nii Eesti Vabariigi riigisisesele julgeolekule, põhiseaduslikule korrale kui ka rahvusvahelisele julgeolekule ja tuumarelvade leviku tõkestamise režiimile. Seetõttu ei piirdu loa andmise hindamine üksnes tehnilise ohutuse ning kiirgus- ja tuumaohutuse aspektidega, vaid hõlmab ka laiemat julgeolekumõõdet.

Punkt 2 käsitleb julgeolekuriski, mis võib tuleneda kavandatavast tegevusest endast, sealhulgas kasutatavast tehnoloogiast, tarneahelast, rahastamismudelist, koostööpartneritest või muudest asjaoludest, mis võivad mõjutada riigi või rahvusvahelist julgeolekut.

Punkt 3 käsitleb julgeolekuriski, mis võib tuleneda taotlejast või tuumakäitise üle otsest või kaudset kontrolli omavatest isikutest. Säte hõlmab taotleja aktsionäre, osanikke, juhtorgani liikmeid, tegelikke kasusaajaid ning muid isikuid, kellel on juriidilise isiku juhtimise üle valitsev mõju. Hindamisel tuginetakse pädevate julgeolekuasutuste teabele ja hinnangule ning arvamuse küsimine toimub käesoleva seaduse §-s 17 sätestatud korras.

Mõlema sätte eesmärk on tagada, et tuumavaldkonnas tegutsevad üksnes sellised isikud ja ettevõtjad, kelle tegevus ei sea ohtu Eesti julgeolekuhuve ega rahvusvahelist julgeolekukeskkonda. Need on ennetava iseloomuga normid, mis väljendavad tuumaenergia valdkonna kõrgendatud usaldus- ja julgeolekunõuet ning selle eristaatust võrreldes tavapärase majandustegevusega.

Lisaks märgitakse, et taotleja julgeoleku- ja usaldusvärsuse hindamine toimub juba tuumakäitise ehitamise ja käitamise eelhinnangu menetluses. Eelhinnang ei välista siiski kohustust hinnata samu asjaolusid uuesti tuumaohutusloa andmise menetluses. Tuumaohutusloa on iseseisev haldusakt ning selle andmisel peab pädev asutus veenduma, et loa andmise hetkel on täidetud kõik käesolevas seaduses sätestatud nõuded.

Arvestades tuumavaldkonna kõrgendatud julgeolekutundlikkust ning võimalikku muutust omandi- või kontrollstruktuuris, tegelikes kasusaajates, rahastamismudelid või julgeolekukeskkonnas, on vajalik hinnata julgeoleku- ja usaldusvärsuse asjaolusid ka loa andmise etapis. Eelhinnangus antud positiivne hinnang ei loo õigustatud ootust tuumaohutusloa saamiseks, kui vahepeal on ilmnunud uued asjaolud või muutunud varasemalt hinnatud asjaolud.

Julgeoleku- ja usaldusvärsuse hindamine tuumaohutusloa menetluses toimub riskipõhiselt ja proportsionaalselt, arvestades eelhinnangu käigus juba läbiviidud kontrolli tulemusi ning keskendudes eelkõige võimalikele muutustele või uutele asjaoludele. Seeläbi välditakse põhjendamatu dubleerimist, tagades samas, et loa andmise hetkel on riigi julgeolekuhuvid ja tuumajulgeoleku nõuded täielikult kaitstud.

**Lõige 1 punkt 4** kohaselt ei anta luba juhul, kui taotleja juhatuse liikmete või kriitilisi funktsioone täitvate töötajate pädevus ei vasta õigusaktides sätestatud nõuetele. Sätte eesmärk on tagada, et tuumakäitise ohutus ei sõltu ebapiisava pädevuse või ettevalmistusega personali tegevusest.

**Lõige 1 punkt 5** – loa andmisest tuleb keelduda, kui tuumakäitise või tuumamaterjali füüsiline kaitse ei ole piisavalt tagatud. Füüsilise kaitse süsteem peab vastama ohustajaprofiilile ja IAEA füüsilise kaitse standarditele.

**Lõige 1 punkt 6** – loa andmine on välistatud, kui taotleja suhtes kehtib seadusest, kohtuotsusest või pädeva asutuse ettekirjutusest tulenev keeld seoses tuumaohutuse nõuete rikkumisega. Säte tagab regulatiivse usaldusvärsuse ja järelevalvemeetmete tõhususe.

**Lõige 1 punkt 7** – luba ei anta, kui taotleja on esitanud tahtlikult valeandmeid, mis võivad mõjutada otsust. See välistab võimaluse, et taotleja manipuleerib ohutuse seisukohalt olulise teabega, ning kaitseb menetluse usaldusvärsust.

**Lõige 1 punkt 8** – keeldumine on kohustuslik ka juhul, kui taotleja ei ole tasunud riigilõivuvõi ei ole esitanud nõutud tagatist. Riigilõivu tasumine on menetluse sisuline eeltingimus.

**Eelnõu § 33 lõikes 2** sätestatakse kaalutusõiguslikud alused tuumaohutusloa andmisest keeldumiseks olukorras, kus puudub otsene ja vahetu julgeolekuoht, kuid esinevad asjaolud, mis võivad seada kahtluse alla taotleja usaldusväärseuse või võime tagada tuumaohutus ja tuumajulgeolek.

Punkt 1 võimaldab pädeval asutusel hinnata taotleja ning tuumakäitise üle otsest või kaudset kontrolli omavate isikute varasemat tegevust ja tausta. Arvesse võib võtta karistusandmeid ja muid usaldusväärseid andmeid, mis on seotud majandus-, korrupsiooni-, rahapesu-, relva-, lõhkematerjali-, maksualaste või terrorismiga seotud süütegudega. Sellised rikkumised võivad viidata suurenenud riskile seoses tuumakäitise ohutu ja julgeolekunõuetele vastava käitamisega, arvestades tuumavaldkonna kõrgendatud usaldus- ja vastutusnõuet. Tegemist ei ole automaatse loa andmisest keeldumise alusega, vaid pädev asutus hindab iga juhtumit eraldi, arvestades rikkumise laadi, raskust, aja möödumist ja muid asjakohaseid asjaolusid.

Punkt 2 käsitleb taotleja omandi- ja kontrollstruktuuri läbipaistvust. Tuumakäitise puhul on oluline, et pädev asutus saaks selgelt tuvastada isikud, kes omavad tegelikku kontrolli või valitsevat mõju käitise üle. Kui omandi- või kontrollistruktuur on ebamõistlikult keerukas, varjatud või ei võimalda veenduda kontrolli omavate isikute usaldusväärses ja vastavuses seaduse nõuetele, võib see takistada tõhusa regulatiivse kontrolli teostamist ning suurendada julgeolekuriski. Sellisel juhul võib pädev asutus loa andmisest keelduda.

**Lõike 2** eesmärk on tagada, et tuumakäitise käitajaks on üksnes selline juriidiline isik, kelle juhtimis- ja omandistruktuur on läbipaistev ning kelle taust ja tegevus ei tekita põhjendatud kahtlust tema suutlikkuses täita tuumaohutuse ja tuumajulgeoleku nõudeid. Norm väljendab tuumavaldkonna kõrgendatud usaldus- ja hoolsusstandardit ning võimaldab pädeval asutusel rakendada riskipõhist ja proportsionaalset hindamist.

**Eelnõu § 34** sätestab tuumaohutusloa muutmise alused.

**Eelnõu § 34 lõiked 1 ja 2** täpsustavad, et tuumaohutusloa muutmine toimub loa omaja taotluse alusel ning et pädev asutus hindab taotluses kavandatava muudatuse ulatust ja mõju. Pädeva asutuse hinnang põhineb § 34 lõikes 3 sätestatud kriteeriumidel, mis määratlevad juhud, mil tuumaohutusloa muutmine on lubatav.

Pädev asutus otsustab taotluse alusel, kas kavandatav muudatus vastab nimetatud kriteeriumidele ning on käsitatav tuumaohutusloa muutmisenä või on muudatuse ulatus ja mõju sellised, et see eeldab uue tuumaohutusloa taotlemist. Selline regulatsioon tagab, et loa muutmise menetlust kasutatakse üksnes seaduses ette nähtud juhtudel ning väldib sisuliselt uue tegevuse elluviimist loa muutmise kaudu.

**Eelnõu § 34 lõikes 3** sätestatakse alused, mille esinemisel võib pädev asutus muuta kehtivat tuumaohutusluba. Sätte eesmärk on tagada, et tuumaohutusluba vastab alati tuumakäitise tegelikule ohutusseisundile, tehnilistele lahendustele ja tegevuse tingimustele. Loa muutmine on vajalik olukordades, kus ohutusnõuded või tehnilised eeldused on muutunud, kuid ei ole tekkinud veel alust loa peatamiseks või kehtetuks tunnistamiseks.

**Punktis 1** sätestatakse võimalus muuta luba juhul, kui loa andmise aluseks olnud tehnilised või ohutuslikud eeldused on muutunud viisil, mis oluliselt mõjutab loa tingimusi, kuid ei nõua loa peatamist. Sellised muutused võivad tuleneda tehnoloogia arengust, süsteemide vananemisest, uute riskitegurite ilmnemisest või ohutusstandardite ajakohastamisest. Säte võimaldab pädeval asutusel tagada, et loa tingimused on kooskõlas käitise tegeliku ohutusseisundiga.

**Punktis 2** sätestatakse, et luba võib muuta, kui katsetuste või käitamise käigus saadud tulemused viitavad vajadusele täiendavate või muudetud ohutusmeetmete järele. Käitamise või katsetuste tegelik kogemus võib tuua esile asjaolusid, mida ei olnud võimalik täielikult hinnata loa andmise ajal. Säte tagab, et ohuskriteeriumite täitmine on tagatud kogu käitise elukaare vältel.

**Punktis 3** sätestatakse, et loa tingimusi võib muuta ka siis, kui loa omaja kavandab käitises või tegevuses muudatusi, mis oluliselt mõjutavad loa tingimusi või ohutusaruande aluseks olnud eeldusi ning mida ei ole võimalik lahendada üksnes pädeva asutuse kooskõlastusega. See puudutab olulisi tehnilisi ümberprojekteerimisi, süsteemide asendusi või funktsionaalseid muudatusi, mis võivad mõjutada tuumakäitise ohutust.

**Punktis 4** sätestatakse, et luba võib muuta tuumakäitise ümberehitamise, laiendamise või rekonstrueerimise korral, kui sellega kaasneb käitise füüsilise, tehnilise või funktsionaalse iseloomu oluline muutus. Sellised muudatused võivad mõjutada ohutusbarjääre, süsteemide töökindlust või käitamisoa tingimusi ning seetõttu peab pädev asutus hindama nende mõju ja vajadusel ajakohastama loa tingimusi.

**Eelnõu § 34 lõikes 4** sätestatakse, et tuumaohutusloa muutmisele kohaldatakse samu nõudeid ja korda, mis kehtivad tuumaohutusloa andmisele. See tähendab, et loa muutmise menetlus peab vastama tuumaohutuse hindamise, dokumentide nõuetekohasuse, tõendamiskoormuse ja uurimis põhimõtte standarditele ning võimaldama pädeval asutusel hinnata, kas muudatused tagavad tuumaohutuse jätkuva taseme. Säte tagab, et loa muutmine ei kujune sisuliselt nõrgemaks ega vähem rangeks kui loa esmane andmine. Lõikes rõhutatakse ka, et muudetud luba toimetatakse loa omajale kätte elektrooniliselt, mis tagab turvalise ja jälgitava kättetoimetamise vastavalt andmekaitse- ja küberturvalisuse nõuetele. Elektroonilise kanali kasutamine on vajalik eelkõige seetõttu, et loa täpsustatud tingimused võivad sisaldada piiratud juurdepääsuga tehnilist või ohutusinfot, mille edastamine peab toimuma turvaliselt.

**Eelnõu § 34 lõikes 5** sätestatakse erandid avatud menetluse kohaldamisest tuumaohutusloa muutmisel. Üldjuhul on loa muutmine seotud tehniliste ja ohutuslike asjaoludega, mille hindamine ei pruugi eeldada avalikkuse kaasamist, kuid seadus näeb ette selged juhtumid, mil avatud menetlust ei ole vaja läbi viia. Loa muutmine võib toimuda avatud menetluseta eelkõige siis, kui muudatus ei mõjuta keskkonnamõju ega too kaasa keskkonnamõju hindamise kohustust ning puudub muu oluline avalik huvi, mis nõuaks täiendavat läbipaistvust. Samuti võib avatud menetlusest loobuda olukordades, kus menetluse kiirem läbiviimine on vajalik keskkonnaohu või hädaolukorra vältimiseks, näiteks ohutusreservide ootamatu vähenemise, süsteemihäirete või turvariski ilmnemisel. Kolmanda alusena on sätestatud võimalus jätta avatud menetlus läbi viimata juhul, kui kiire otsustamine on vajalik elutähtsa teenuse katkemise ohu vältimiseks, näiteks elektritootmise järjepidevuse tagamiseks olukorras, kus tuumakäitise töökindluse taastamiseks on vaja kiiresti muuta loa tingimusi. Lõike eesmärk on võimaldada paindlikku ja tõhusat reageerimist olukordades, kus ajakriitilised ohutus- või tarnekindluse kaalutlused kaaluvad üles avatud menetluse vajaduse.

**Eelnõu § 35** sätestab tuumaohutusloa kehtivuse peatamise ja kehtetuks tunnistamise alused.

**Eelnõu § 35 lõikes 1** sätestatakse alused, mille esinemisel peab pädev asutus tuumaohutusloa kehtivuse peatama. Loa peatamine on ajutine meede, mille eesmärk on viivitamatult kõrvaldada olukord, kus tuumakäitise ohutu töö ei ole tagatud või loa omaja ei täida seadusest tulenevaid kohustusi. Loa peatamine ei ole karistus, vaid pädeva asutuse ohutusmeede, mille kaudu peatatakse tegevus seni, kuni ohtlik olukord on kõrvaldatud ja vajalikud eeldused on taastatud.

**Punktis 1** sätestatakse, et loa peatamine on kohustuslik juhul, kui käitaja takistab seaduses sätestatud järelevalvetoimingute tegemist. Järelevalve on pädeva asutuse peamine vahend tuumaohutuse tagamiseks, võimaldades kontrollida dokumente, süsteemide seisundit, ohutusaruannete vastavust ja käitise toimimist. Kui käitaja ei võimalda järelevalve teostamist, on pädeval asutusel võimatu hinnata, kas käitis on ohutu, mistõttu peab tegevuse peatama kuni olukorra lahendamiseni. Sellisel juhul võib kohaldada ka väärtekaristust riikliku järelevalve, auditi või välisinspektorite järelevalve takistamise või nõuete rikkumise eest.

**Punktis 2** sätestatakse, et loa peab peatama ka juhul, kui tuumakäitise seisund, katsetuste tulemused või muud ilmnunud asjaolud viitavad sellele, et tegevuse jätkamine ei ole ohutu. See võib hõlmata näiteks avastatud konstruktsioonihälbeid, süsteemide töökindluse vähenemist, ohutusbarjääride kahjustumist, kriitiliste mõõtmiste kõrvalekaldeid või uusi teadmisi riskidest, mis muudavad varasema ohutushinnangu ebapiisavaks. Loa peatamine on vajalik, et vältida tuumaohutuse taseme langust ja tagada, et käitamine jätkub üksnes siis, kui nõuetekohane ohutuse tase on tagatud.

**Eelnõu § 35 lõikes 2** sätestatakse peatamise kestus ja lõpetamise tingimused. Loa peatamise otsus kehtib kuni peatamise aluseks olnud asjaolude kõrvaldamiseni ning pädeva asutuse otsuseni peatamise lõpetamise kohta. See tähendab, et tegevus ei taastu automaatselt, vaid üksnes pärast seda, kui käitaja on kõrvaldunud ohuolukorra, esitanud selle kohta tõendid ning pädev asutus on veendunud, et kõik tuumaohutuse nõuded on taas täidetud. Lõige tagab, et loast tulenevate õiguste taastamine toimub kontrollitud menetluses ning ohutuse puudujäägid kõrvaldatakse enne käitamise jätkamist.

**Eelnõu § 35 lõige 3** sätestab tuumaohutusloa kehtetuks tunnistamise alused.

**Punktis 1** sätestatakse, et tuumaohutusloa kehtetuks tunnistamine on kohustuslik juhul, kui loa omaja ei suuda tagada tuumaohutust ning rikkumine ei ole kõrvaldatav või selle kõrvaldamine ei ole mõistliku aja jooksul võimalik. Säte hõlmab olukordi, kus käitise konstruktsioonilised, tehnilised või organisatsioonilised puudused on niivõrd olulised, et ohutusnõuete täitmine ei ole enam realistlik või oleks ebaproportsionaalselt koormav. Kehtetuks tunnistamine on vajalik selleks, et vältida tegevuse jätkumist olukorras, kus ohutuse tagamiseks puuduvad tegelikud võimalused.

**Punktis 2** sätestatakse, et luba tuleb kehtetuks tunnistada juhul, kui ilmneb, et loa andmise aluseks olnud andmed või asjaolud olid olulisel määral väärad, puudulikud või taotleja poolt varjatud. Kui õiged asjaolud oleksid loa andmise ajal toonud kaasa keeldumise ning tegelikud tingimused ei võimalda tuumaohutust tagada, ei saa luba kehtima jääda. Säte kaitseb riigi usaldusväarsust ning välistab olukorra, kus tegevus põhineb eksitaval või puudulikul lähteinfo l.

**Punktis 3** sätestatakse, et loa kehtetuks tunnistamine on vajalik, kui loa omaja rikub korduvalt või olulisel määral loatingimusi, tuumaohutusnõudeid või pädeva asutuse ettekirjutusi. Korduvad või rasked rikkumised näitavad, et loa omaja ei suuda või ei soovi täita ohutusnõuete järgimiseks vajalikke kohustusi. Säte tagab, et ohutuse tagamiseks vajalik distsipliin ja nõuete järgimine on reaalselt jõustatav. Ka pikaajaline ja tahtlik hoidumine reservimaksete kohustusest on käsitletav olulise rikkumisena, mis viib loa peatamiseni või kehtetuks tunnistamiseni.

**Punktis 4** sätestatakse, et tuumaohutusloa tuleb kehtetuks tunnistada juhul, kui loa omaja tegevus ohustab riigi julgeolekut. Säte hõlmab olukordi, kus käitaja tegevus, sidemed, otsused või käitumine võivad seada ohtu tuumamaterjali kaitse, kriitilise infrastruktuuri või rahvusvaheliste julgeolekukohustuste täitmise. Julgeolekuohuga seotud rikkumiste korral ei ole loa kehtivuse jätkumine lubatav olenemata muudest tingimustest.

**Punktis 5** sätestatakse, et luba tunnistatakse kehtetuks, kui loa omaja loobub tegevusest või lõpetab käitise kasutamise. Loast tulenevad õigused ja kohustused eeldavad aktiivset tuumakäitise või tuumategevuse teostamist; kui tegevus lõpeb, ei ole luba enam vajalik ega põhjendatud. Säte tagab, et registris ei püsiks kehtivaid, kuid sisuliselt kasutuid lube ning et järelevalve keskenduks tegelikult toimivatele käitistele ja tegevustele.

**Eelnõu § 35 lõige 4** sätestab, et tuumaohutusloa kehtivuse peatamisel või kehtetuks tunnistamisel ei kohaldata haldusmenetluse seaduse § 46 tähenduses avatud menetlust. See on erand haldusmenetluse üldreeglist, mis on põhjendatud tuumaohutuse ja riigi julgeoleku eripäradega.

Tuumaohutusloa kehtivuse peatamine või kehtetuks tunnistamine on oma olemuselt järelevalvemeede, mille eesmärk on viivitamatu ohu kõrvaldamine olukorras, kus tuumakäitise tegevuse jätkamine võib ohustada inimeste elu ja tervist, keskkonda või riigi julgeolekut. Sellistes olukordades ei ole tegemist kaalutlusliku poliitilise või planeerimisotsusega, vaid ohutuslase reageerimisotsusega, mis peab olema tehtud kiiresti ja tõhusalt.

Avatud menetluse kohaldamine selliste otsuste tegemisel võiks takistada või põhjendamatult viivitada pädeva asutuse sekkumist olukorras, kus ajafaktor on ohutuse seisukohalt määrava tähtsusega. Tuumaohutuse valdkonnas lähtutakse rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõttest, mille kohaselt peab pädeval asutusel olema õigus viivitamatult peatada või lõpetada tegevus, kui ohutus ei ole tagatud, sõltumata sellest, kas kõik menetlusosalised on eelnevalt ära kuulatud. Lisaks sisaldavad tuumaohutusloa peatamise ja kehtetuks tunnistamise menetlused sageli piiratud juurdepääsuga teavet, sealhulgas tuumakäitise tehnilisi ohutusandmeid, füüsilise kaitse korraldust, julgeolekuasutuste hinnanguid või muud teavet, mille avalikustamine avatud menetluse raames võiks ohustada riigi julgeolekut või tuumakäitise kaitstust. Sellise teabe avalik arutelu ei ole tuumaohutuse ega avaliku huvi seisukohalt põhjendatud.

Avatud menetluse kohaldamata jätmine ei välista siiski õiguskaitset ega menetlusgarantiisid. Loa omajal säilib õigus esitada oma seisukohti peatamise lõpetamise menetluses ning vaidlustada pädeva asutuse otsus kohtus. Seega on tagatud isiku põhiõiguste kaitse kooskõlas põhiseaduse §-dega 14 ja 15, samal ajal säilitades tuumaohutuse esmatähtsuse.

Säte on kooskõlas rahvusvaheliste tuumaohutuse standarditega, mille kohaselt peab tuumaohutuse järelevalvet teostaval asutusel olema piisavad ja tõhusad volitused koheseks sekkumiseks ohuolukorras ning ohutuse kaalutlused on alati prioriteetsed menetluslike ja majanduslike huvide ees.

**Eelnõu § 36** sätestab tuumaohutusloa kehtivuse peatamise või kehtetuks tunnistamise tagajärjed ja riigi õiguse sekkuda (sarnane regulatsioon on kemikaaliseaduse §-s 30).

**Eelnõu § 36 lõikes 1** sätestatakse loa omaja kohustused olukorras, kus tuumaohutusloa kehtivus on peatatud või luba on tunnustatud kehtetuks. Sätte eesmärk on tagada, et ka loata tegutsemise perioodil püsiks tuumakäitise ohutus nõutud tasemel ning puuduks võimalus, et loa omaja jätab ohutusmeetmed rakendamata, viidates loa puudumisele. Loa peatamine või kehtetuks tunnistamine ei vabasta käitajat vastutusest tagada, et tuumkütustuumkütus, tuumamaterjal, rajatised ja süsteemid ei tekitaks ohtu inimeste tervisele, varale, keskkonnale ega tuumajulgeolekule. Seega on loa omaja kohustatud viivitamata rakendama pädeva asutuse määratud meetmeid tuumakäitise ohutu seisundi saavutamiseks ja säilitamiseks, sealhulgas vajaduse korral ohutuks seiskamiseks, kiirguskaitse tagamiseks ja järelevalveks.

Sätte teine osa piirab käitise ja tuumamaterjali kasutamist üksnes ulatuses, mis on vältimatult vajalik ohutuse tagamiseks. See tähendab, et käitaja kuid peab säilitama kõik meetmed, mis on vajalikud reaktiivsuse kontrollimiseks, jääsoojuste eemaldamiseks, radioaktiivse materjali ohutuks hoiustamiseks, füüsilise kaitse tagamiseks ja muude kriitiliste ohutusfunktsioonide täitmiseks. Säte välistab olukorra, kus käitaja kasutaks peatatud või kehtetu loaga tegutsemise aega laiemateks tegevusteks, mis võivad ohutust mõjutada.

**Eelnõu § 36 lõikes 2** sätestatakse, et pädev asutus rakendab asendustäitmist juhul, kui loa omaja ei täida lõikes 1 sätestatud kohustusi või kui tema tegevusetus võib põhjustada ohtu inimese tervisele, keskkonnale või tuumajulgeolekule. Asendustäitmise ja sunniraha seaduse kohaldamine võimaldab pädeval asutusel ise korraldada vältimatult vajalike ohutusmeetmete rakendamise ning nõuda kulude hüvitamist loa omajalt.

Sätte eesmärk on tagada, et tuumaohutus ei sõltu üksnes loa omaja hoolsusest. Tuumakäitise ohutuse tagamine on riiklikult kriitiline ülesanne ning olukorras, kus loa omaja ei suuda täita vajalikke ohutusnõudeid, peab pädeval asutusel olema õigus viivitamatult sekkuda ja tagada ohu kõrvaldamine või leevendamine. See vastab IAEA ohutusstandardite nõudele, mille kohaselt on riigil ultimatiivne vastutus (*ultimate responsibility*), kui käitaja ei saa oma loakohustuste täitmisega hakkama, sealhulgas õigus rakendada abinõusid käitajast sõltumatult. Lõige tagab, et tuumakäitis püsib kontrolli all ka siis, kui loa omaja ei täida oma kohustusi, ning võimaldab riigil vältida ohtlikke olukordi, tegutsedes kiiresti ja tõhusalt.

**Eelnõu § 37** sätestab tuumaohutusloa üldkohustused. Paragrahv sätestab tuumaohutusloa omaja üldised ja läbivad kohustused, mis moodustavad tuumaohutuse tagamise aluspõhimõtted kõigi tuumkütusetsükli etappide jooksul. Sätte eesmärk on kinnitada seaduse tasandil see, et tuumaohutus ja tuumakäitise ohutu toimimine sõltuvad eeskätt loa omaja professionaalsest suutlikkusest, vastutustundlikust tegevusest, kvaliteedijuhtimisest ja ressursiotsustest ning et käitaja vastutus on kõikehõlmav ja ei ole ülekantav kolmandatele isikutele. Selline käsitlus lähtub Euratom tuumaohutuse direktiivist, mille kohaselt jääb esmane vastutus tuumaohutuse tagamise eest tuumakäitise käitajale kogu käitise elukaare vältel.

**Eelnõu § 37 lõikes 1** rõhutatakse, et asjakohase tuumaohutusloa omaja peab tagama tuumakäitise vastavuse tuumaohutusnõuetele. Sättega kinnitatakse tuumaõiguse keskne põhimõte, mille kohaselt lasub tuumakäitise tuumaohutuse tagamise esmane ja lõplik vastutus tuumaohutusloa omajal. Nõue rõhutab, et tuumaohutuse tagamine ei piirdu loa saamise hetkega, vaid on pidev kohustus kogu tuumakäitise elukaare jooksul ning ei ole ülekantav pädevale asutusele ega teistele isikutele.

**Eelnõu § 37 lõikes 2** kehtestatakse kohustus rakendada juhtimissüsteemi, mis katab kõik tegevused, mis võivad mõjutada tuumaohutust või -julgeolekut. Nõue hõlmab süsteemseid protseduure, ressursside juhtimist, otsustusprotsesside läbipaistvust ja kontrollimehhanisme. Juhtimissüsteemi eesmärk on tagada, et käitaja tegevus oleks prognoositav, korrastatud ning vastaks kindlaksmääratud ohutusstandarditele. Säte on kooskõlas IAEA ohutusstandarditega, mis eeldavad terviklikku juhtimissüsteemi (*management system*) rakendamist nii ohutuse, julgeoleku kui ka kvaliteedi tagamiseks.

**Eelnõu § 37 lõikes 3** sätestatakse, et loa omaja peab tagama piisavad rahalised vahendid ja töötajad (ressursid), et täita temale pandud kohustusi. Ressursside piisavus tähendab nii käitamise normaalseteks tingimusteks vajalikke vahendeid kui ka ettenägematute olukordade lahendamiseks mõeldud reserve. Säte on seotud käitaja esmase vastutuse põhimõttega: kui käitaja ei suuda tagada vajalikke vahendeid ohutuse tagamiseks, ei ole võimalik täita seaduses sätestatud nõudeid ning sellisel juhul ei saa tegevust pidada ohutuks.

**Eelnõu § 37 lõikes 4** täpsustatakse, et käitaja vastutus laieneb ka töövõtjate tegevusele. Tuumaohutuse seisukohast olulisi töid ei tohi anda osapooltele, kellel puuduvad nõutud pädevused, kogemused või väljaõpe. Käitaja peab kontrollima ja tagama, et kõik töövõtjad, alltöövõtjad ja nende töötajad järgivad samu ohutusstandardeid nagu käitaja ise. See tagab, et ohutuskultuur on ühtlase tasemega kogu tarneahelas.

**Eelnõu § 37 lõikega 5** kehtestatakse tuumaohutusloa omajale kohustus teavitada pädevat asutust kõigist tuumakäitise või tuumamaterjaliga seotud intsidentidest. Teavitamiskohustuse eesmärk on võimaldada pädeval asutusel saada varakult teavet ohutust mõjutavate sündmuste kohta, hinnata nende võimalikku mõju ning vajaduse korral rakendada järelevalve- või parandusmeetmeid, et vältida intsidendi eskaleerumist.

Käesoleva seaduse tähenduses hõlmab „intsident“ mis tahes tahtmatut sündmust või sündmuste ahelat, sealhulgas tehnilisi rikkeid, inimlikke eksimusi ja käitamisest kõrvalekaldumisi, mille tegelikke või võimalikke tagajärgi tuleb tuuma- või kiirgusohutuse seisukohalt arvesse võtta. Intsident ei pruugi kaasa tuua vahetut kahju inimestele või keskkonnale, kuid võib viidata ohutuse tagamise nõrkustele, mistõttu on selle varajane tuvastamine ja analüüs tuumaohutuse juhtimise oluline osa.

Intsidendi raskusastme hindamisel võib tugineda Rahvusvahelisele Tuumaintsidentide Skaalale (INES)<sup>42</sup>, mille kohaselt liigitatakse sündmused skaalal 0–7. INES skaala kasutamine võimaldab ühtset arusaama sündmuste tõsidusest ning toetab teabevahetust nii riigisiselt kui ka rahvusvahelisel tasandil.

Teavitamiskohustus on kooskõlas Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri ohutusstandarditega ning nõukogu direktiiviga 2014/87/Euratom, mille kohaselt peab tuumakäitise käitaja tagama ohutusega seotud sündmuste raporteerimise ja nende süstemaatilise analüüsi koostöös pädeva asutusega.

**Eelnõu § 37 lõige 6** sätestab dokumenteerimise ja andmete säilitamise kohustuse, mis hõlmab kõiki ohutuse ja julgeoleku seisukohast olulisi tegevusi, otsuseid ja sündmusi (mh eelmises punktis nimetatud intsidente). Dokumenteerimine tagab tuumaohutuse jälgitavuse, läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning loob aluse hilisematele hindamistele (sh perioodilistele ohutushinnangutele). Andmete säilitamise kohustus kogu tuumakäitise elukaare vältel tagab, et ka käitise sulgemise ja dekomissioneerimise etapis on olemas täielik ajalooline ülevaade käitise tööst, muutustest ja ohutusega seotud asjaoludest. Säte kehtestab ka kohustuse anda dokumentatsioon tegevuse lõpus üle pädevale asutusele, mis on vajalik järelevalve jätkamiseks ja rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks (nt jäätmete juhtimise ja lõpphoidmise aruandlus).

Kokkuvõttes moodustavad § 37 sätted üldise raamistikku, mis tagab, et tuumaohutusloa omaja tegutseb järjepidevalt ja professionaalselt tuumaohutust esikohale seades, rakendab rahvusvaheliste standarditega kooskõlas olevat juhtimissüsteemi ning vastutab oma tegevuse ja töövõtjate tegevuse eest kogu tuumakäitise elukaare jooksul. Säte toetab kogu seaduse ülesehitust, milles ohutus on kõrgeim kaalutlus ning käitaja on selle saavutamise eest alati esmavastutaja. Tuumaohutusloa omaja täpsemad kohustused sätestatakse peatüki 2. jaos ning vastavates alamaktides.

---

<sup>42</sup> <https://www.iaea.org/resources/databases/international-nuclear-and-radiological-event-scale>

**Eelnõu § 38** sätestab dokumentide uuendamise ja kooskõlastamise, tegevuse kooskõlastamine ning muudatustest teavitamise kohustused (paragrahv on välja töötatud kemikaaliseaduse §-de 22 ja 23 eeskujul).

Paragrahv reguleerib tuumaohutusloa omaja kohustusi seoses tuumakäitise ohutust mõjutada võivate muudatuste planeerimise, elluviimise ja dokumentatsiooni uuendamisega. Sätte eesmärk on luua selge, astmeline ja riskipõhine raamistik, mis eristab:

- muudatused, mis vajavad pädeva asutuse eelnevat kooskõlastust,
- muudatused, mis eeldavad üksnes teavitamist, ning
- muudatused, mis on sedavõrd olulised, et võivad tuua kaasa vajaduse muuta tuumaohutusluba (selleks eraldi alused §-s 34).

Sellise ülesehituse kaudu tagatakse, et pädev asutus saab hinnata kõiki muudatusi, millel võib olla mõju tuumaohutusele, samas ei koormata loa omajat ega pädevat asutust ebaoluliste või rutiinsete muudatuste menetlemisega.

**Eelnõu § 38 lõige 1** sätestab üldise kohustuse taotleda pädeva asutuse kirjalikku kooskõlastust sellistele tegevustele või dokumentide muudatustele, mis võivad mõjutada tuumaohutust, kuid mille ulatusest ei piisa loa muutmise alustamiseks. See on vaheaste oluliste muudatuste ja tavapärase töökorralduslike muudatuste vahel. Selline lähenemine loob paindlikkuse: kõik ohutusega seotud muudatused jõuavad pädeva asutusele, kuid loa muutmise menetlust kasutatakse ainult juhtudel, kus muudatus mõjutab loa sisu, ulatust või ohutusnõudeid.

**Eelnõu § 38 lõige 2** sätestab, et tuumaohutusloa omaja peab pädeva asutusega kooskõlastama vastutavate ametikohtade täitmise ning tuumkütuse transpordi tuumakäitise territooriumile.

Vastutavate töötajate pädevus, kogemus ja usaldusväärsus on tuumaohutuse tagamisel kriitilise tähtsusega, mistõttu nende ametisse määramise kooskõlastamine pädeva asutusega võimaldab kontrollida, kas loa omaja täidab seadusest tulenevat nõuet tagada piisava kvalifikatsiooniga personal.

Tuumkütuse vedu kogu tarneahela ulatuses, sealhulgas esmane tuumkütuse vedu tuumakäitise territooriumile, on kõrge riskitasemega tegevus, mis hõlmab lisaks tuuma- ja kiirgusohutusele ka olulisi julgeoleku-, füüsilise kaitse ja elanikkonnakaitsega seotud aspekte. Seetõttu eeldab tuumkütuse vedu kooskõlastamist pädeva asutusega ning koordineeritud koostööd mitme riigiasutuse vahel, sealhulgas asutustega, kelle pädevusse kuuluvad julgeoleku, korrakaitse, piirivalve ja hädaolukordade lahendamise küsimused.

Kooskõlastamise käigus peab loa omaja tõendama, et tuumkütuse käitlemise, ladustamise, kaitse ja veo korraldus vastab kehtivatele ohutus- ja julgeolekunõuetele ning et kogu transpordiahela jaoks on olemas nõutavad load, lepingud ja kokkulepped. Nõuded tuumkütuse ohutule veole ja sellega seotud meetmetele on käsitletud ka Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri juhendmaterjalis SRS-119. Pädeval asutusel on õigus kontrollida nõuetele vastavust ka kohapeal, et veenduda kooskõlastatud meetmete tegelikus rakendamises.

**Eelnõu § 38 lõige 3** loetleb dokumendid, mille muutmine on alati tuumaohutuse seisukohast oluline, sõltumata muudatuse mahust. Siia kuuluvad katsetusprogramm, jäätme- ja dekomissioneerimiskava, tuumakäitise ohutusaruanne, hädaolukorra- ja turvaplaanid, perioodilise ohutushindamisega seotud dokumendid ning hooldus- ja kiirgusseire kava muudatused. Kuigi iga muudatus ei pruugi nõuda loa muutmist, peab pädev asutus hindama, kas kavandatavad muudatused mõjutavad tuumakäitise ohutust või käitamistingimusi selliselt, et oleks vaja muuta ka loa nõudeid.

**Eelnõu § 38 lõige 4** täpsustab hädaolukorra- ja turvaplaanide ning tuumajäätmete käitlus- ja dekomissioneerimiskava regulaarse läbivaatamise kohustust. Regulaarne ajakohastamine tagab, et planeerimine vastab käitise tegelikule seisundile ning arvestab tehnoloogia, ohutusteadmiste, turvaohutude, rahvusvaheliste standardite ja finantseerimisvajaduste muutumisega. Sätte kohaselt peab tuumaohutusloa omaja peab ajakohastama hädaolukorra plaani ja turvaplaani vähemalt iga kahe aasta tagant ja tuumajäätmete käitluskava ja dekomissioneerimiskava vähemalt iga kolme aasta tagant, kui tuumaohutusloaga või käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti.

**Eelnõu § 38 lõige 5** sätestab, et kooskõlastamist nõudvaid muudatusi ei tohi rakendada enne kooskõlastuse saamist. See välistab olukorra, milles käitaja muudaks süsteeme, protseduure või dokumente viisil, mis võiks oluliselt mõjutada tuumaohutust või pädeva asutuse järelevalve teostamist.

**Eelnõu § 38 lõige 6** seob kooskõlastusmenetluse vahetult loa muutmisega. Kui pädev asutus hindab muudatusest tulenevaid riske selliselt, et kooskõlastus ei ole võimalik, peab ta kaaluma, kas muudatus eeldab tuumaohutusloa muutmist. Loa muutmise kaalumine on sisuline filter juhtudel, kus kavandatav muudatus eeldaks loa nõuete täpsustamist või täiendamist.

See loob selge eristuse kas:

- kooskõlastus sobib muudatustele, mis ei muuda loa sisu, kuid omavad ohutuslikku tähtsust;
- loa muutmine on vajalik, kui muudatuse mõjud on sellised, et tuleb muuta loas sätestatud õigusi või kohustusi või tuumaohutuse tagamine vajab uutal alustel hindamist.

**Eelnõu § 38 lõige 7** sätestab lihtsustatud korra muudatustele, mis ei mõjuta käitamiskiire ja -tingimusi, ohutusaruande eeldusi ega loas sätestatud ohutusnõudeid, kuid võivad mõjutada käitise töökorraldust. Selliste muudatuste puhul piisab kirjalikust teavitamisest, sest nende riskimõju on madal ja otsene seos ohutusega puudub. See on riskipõhine halduskoormuse leevendamine, mis võimaldab pädeval asutusel siiski hoida ülevaadet käitise olulistest protsessidest.

**Eelnõu § 38 lõige 8** annab pädevale asutusele õiguse tuumaohutusloas täpsustada ka muude, seaduses nimetatud dokumentide või tegevuste kooskõlastamise või teavitamise kohustusi. See on vajalik, et reageerida tuumatehnoloogia arengule, käitise eripäradele ja muudatustele, mida ei ole võimalik seaduse tasandil ammendavalt loetleda. Samas peab pädev asutus järgima paragrahvis sätestatud põhimõtteid ja riskipõhisust.

**Eelnõu § 38 lõige 9** kohaselt kehtestab pädev asutus täpsustatud nõuded ja andmete ajakohastamise, kooskõlastamise ja teavitamise korda tuumaohutusloas.

Kokkuvõttes tagab § 38 selge ja riskipõhise menetluskorra, mis eristab teavitamist, kooskõlastust ja loa muutmist ning võimaldab pädeval asutusel hinnata kõiki muudatusi, mis võivad mõjutada tuumaohutust. Säte toetab nii käitaja kui pädeva asutuse kohustust tagada tuumaohutus kogu tuumakäitise elukaare vältel.

Alljärgnev **põhiseaduslikkuse analüüs käsitleb tuumaohutusloa üldosa (§ 30–38)** kui terviklikku regulatsiooni, keskendudes ettevõtlusvabaduse riivele, julgeolekupiirangutele, isikuandmete töötlemisele ning loa mitteüleantavuse põhimõttele.

Tuumohutusloa süsteem kujutab endast kõrge riskiga tegevuse eelkontrolli mehhanismi, mille eesmärk on tagada, et tuumakäitise ehitamine ja käitamine toimub üksnes sellise isiku poolt, kes vastab rangetele ohutus-, julgeoleku- ja finantsnõuetele. See on keskne õiguslik instrument, millega riik täidab oma põhiseaduslikku kohustust kaitsta elu, tervist, keskkonda ja riigi julgeolekut. Seetõttu on loa andmisest keeldumise ning loa kehtetuks tunnistamise alused regulatsiooni tuumik, mis riivavad otseselt ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja kaudselt omandipõhiõigust (PS § 32).

Ettevõtlusvabaduse riive seisneb eelkõige selles, et tuumakäitise ehitamine ja käitamine on lubatud üksnes eelneva loa alusel ning luba võidakse jätta andmata või see võidakse kehtetuks tunnistada muu hulgas julgeolekukaalutlustel. Arvestades tuumavaldkonna strateegilist tähendust ning võimalike tagajärgede raskust, on seadusandjal selles valdkonnas avar otsustusruum. Julgeolekuga seotud piirangud, sealhulgas julgeolekuasutuste ja riigikaitse hinnangute arvestamine, ei ole tavapärased majandustegevuse piirangud, kuid tuumavaldkonna puhul on need põhjendatud, kuna tuumakäitise üle kontrolli omandamine või selle tegevuse mõjutamine võib omada otsest mõju riigi julgeolekule. Selliste piirangute sobivus ja vajalikkus tulenevad riigi kohustusest ennetada ohtusid, mis võivad realiseeruda alles pika aja jooksul, kuid mille mõju oleks ulatuslik ja pöördumatu.

Loa andmisest keeldumise ja kehtetuks tunnistamise alused on seotud seaduses selgelt määratletud kriteeriumidega, mis toetavad õigusselgust ja väldivad meelevaldset sekkumist ettevõtlusvabadusse. Kehtetuks tunnistamine on *ultima ratio* meede ning eelneb sellele järelevalve ja ettekirjutuste süsteem. See toetab mõõdukuse põhimõtet, kuna võimaldab puudused esmalt kõrvaldada ning annab käitajale võimaluse oma tegevus nõuetega kooskõlla viia.

Alljärgnev käsitleb tuumaohutusloa andmisest keeldumise ja loa kehtetuks tunnistamise aluseid tervikuna, kuna nende materiaalsoõiguslikud alused on sisuliselt samad – luba ei anta või see tunnistatakse kehtetuks juhul, kui isik ei vasta seaduses sätestatud ohutus-, pädevus-, finants- või julgeolekunõuetele või kui need eeldused langevad ära.

Loa andmisest keeldumise ja kehtetuks tunnistamise alused on sobiv meede tuumaohutuse ja -julgeoleku tagamiseks, kuna need võimaldavad välistada olukorra, kus tuumakäitise ehitamine või käitamine toimub isiku poolt, kes ei vasta seaduses sätestatud nõuetele. Riigil peab olema eel- ja järelkontrolli mehhanism, sest tegemist on kõrge riskiga tegevusega, mille võimalikud tagajärjed on ulatuslikud ja pöördumatud.

Kui isik ei vasta juba loa taotlemise hetkel nõuetele, on põhjendatud jätta luba andmata. Kui aga nõuetele vastavus langeb ära pärast loa andmist – näiteks muutub kontrollstruktuur, finantsvõimekus väheneb oluliselt või ilmnevad julgeolekuriskid –, on sobiv meede loa kehtetuks tunnistamine. Mõlemal juhul teenib sama alus sama eesmärki: vältida olukorda, kus tuumakäitise üle omab kontrolli või seda käitab isik, kes ei suuda tagada tuumaohutust ja -julgeolekut.

Loa andmisest keeldumise ja kehtetuks tunnistamise võimalus on vajalik, sest sama tõhusat, kuid vähem koormavat alternatiivi ei ole. Tuumavaldkonnas ei ole piisav üksnes järelevalve või hilisemate sanktsioonide süsteem, kuna riskide realiseerumisel võivad tagajärjed olla pöördumatud. Seetõttu peab riigil olema võimalus juba ennetavalt välistada sobimatu isiku tegevus ning vajaduse korral peatada see ka pärast loa andmist.

Kui isik ei vasta nõuetele loa andmise hetkel, ei ole võimalik riski maandada tingimusliku loa või üksnes järelevalvega. Samuti, kui pärast loa andmist ilmnevad asjaolud, mis muudavad

tegevuse jätkamise ohtlikuks või julgeolekut kahjustavaks, ei pruugi ettekirjutused või tähtajad puuduste kõrvaldamiseks olla piisavad. Eriti julgeolekukaalutlustel peab riigil olema võimalus viivitamatult sekkuda. Seetõttu on loa andmisest keeldumise ja kehtetuks tunnistamise alused vältimatu osa loasüsteemist.

Kuigi loa andmisest keeldumine ja kehtetuks tunnistamine riivavad intensiivselt ettevõtlusvabadust ning võivad kaudselt mõjutada omandipõhiõigust, on riive põhjendatud erakordselt kaaluka eesmärgiga – kaitsta elu, tervist, keskkonda ja riigi julgeolekut. Mõõdukust toetab see, et alused on seaduses selgelt määratletud ning seotud objektiivsete kriteeriumidega, mis puudutavad ohutust, pädevust, finantsvõimekust ja julgeolekut. Kehtetuks tunnistamine on *ultima ratio* meede, millele eelneb reeglina järelevalve ja ettekirjutuste süsteem ning isikul on võimalus puudused kõrvaldada. Samuti on haldusotsus vaidlustatav ning allub kohtulikule kontrollile, mis tagab kaitse meelevaldse sekkumise eest.

Arvestades tuumavaldkonna eripära, kus vastutus on seotud kogu tuumakäitise elukaarega ning riskid võivad avalduda pika aja jooksul, on nii loa andmisest keeldumise kui ka kehtetuks tunnistamise mehhanismid proportsionaalsed. Need ei ole karistuslikud, vaid ennetavad ja kaitse-eesmärgilised meetmed, mis tagavad, et tuumakäitise ehitamine ja käitamine toimub üksnes sellise isiku poolt, kes vastab pidevalt seadusest tulenevatele nõuetele.

Oluliste dokumentide muutmise regulatsioon toimib tasakaalustava mehhanismina. Kui teatud dokumentide ajakohastamiseks ei ole vaja muuta luba tervikuna, vaid piisab pädeva asutuse kooskõlastusest, välditakse ülemäärast halduskoormust ja menetluslikku jäikust. See võimaldab tuumakäitise elukaare jooksul dokumentatsiooni paindlikult ajakohastada, säilitades samas riigi kontrolli. Selline lahendus leevendab ettevõtlusvabaduse riivet ning toetab õiguskindlust, kuna välistab vajaduse iga tehnilise või organisatsioonilise muudatuse korral läbida täielik loamenetlus.

Loa ja sellega seotud õiguste mitteüleantavus on üks olulisemaid piiranguid. See riivab ettevõtlusvabadust ja lepinguvabadust, kuna takistab loa käsitamist vabalt võõrandatava varalise hüvena. Samas on see piirang otseselt seotud tuumakäitise elukaare eest vastutuse põhimõttega, mille kohaselt vastutus tuumaohutuse eest on isiklik ja mitteüleantav. Kui luba oleks vabalt üleantav, tekiks oht, et vastutus ja tegelik kontroll lahknevad ning riigil puuduks võimalus hinnata uue isiku sobivust enne kontrolli üleminekut. Mitteüleantavuse põhimõte tagab, et iga uus käitaja peab läbima sobivuskontrolli ning et vastutus tuumaohutuse eest ei muutu pelgalt formaalseks. See tugevdab nii tuumaohutuse kui tuumajulgeoleku tagamist.

Isikuandmete töötlemine tuumaohutusloa menetluses riivab eraelu puutumatus (PS § 26), kuid see on funktsionaalselt seotud juhtorganite, olulise osaluse omandajate ja teiste vastutavate isikute sobivuse hindamisega. Töödeldavad andmed on suunatud isikute tuvastamisele, pädevuse ja usaldusväärsuse hindamisele ning julgeolekukontrolli teostamisele seaduses sätestatud ulatuses. Arvestades tuumavaldkonna kõrget riskitaset, on selline andmetöötlus vajalik ning piiratud eesmärgiga. Samuti on andmete avalikustamine piiratud ning töötlemine toimub seadusest tuleneva ülesande täitmiseks.

Tervikuna kujutab tuumaohutusloa regulatsioon intensiivset, kuid põhjendatud ettevõtlusvabaduse piirangut valdkonnas, kus riskid on erakordselt suured ja riigi kaitsekohustus eriti tugev. Regulatsioon ei välista ettevõtlust tuumavaldkonnas, vaid seab sellele kõrgendatud nõuded, mis tulenevad tegevuse olemusest. Loa mitteüleantavus, julgeolekukaalutluste arvestamine ning isikuandmete töötlemine ei ole eesmärgid iseeneses, vaid vahendid, millega tagatakse, et tuumakäitise ehitamine ja käitamine toimub üksnes kontrollitult, läbipaistvalt ja vastutustundlikult kogu elukaare vältel.

**Eelnõu 4. peatüki 2. ja 3. jao** eesmärk on luua õiguslik raamistik tuumaohutuse seisukohalt tuumakäitise elukaare kõige olulisemateks etappideks: käitise katsetamiseks, korraliseks käitamiseks ja tegevuse lõpetamiseks.

Sätted lähtuvad astmelise lähenemise põhimõttest, mida on kirjeldatud IAEA juhendmaterjalis (*Safety Reports Series No. 119 - Licensing Process for the Construction, Commissioning and Operation of Nuclear Power Plants*<sup>43</sup>), kus pädev asutus teeb haldusotsuseid enne iga olulist tegevuse etappi, veendumaks, et eelmine etapp on edukalt läbitud ja järgmist on võimalik ohutult ellu viia.

Tuumakäitise katsetamise eesmärk on tõendada, et ehitatud käitis vastab tuumakäitise ohutusaruandes kirjeldatud lahendustele. Tuumakäitise ohutusaruannet täiendatakse enne iga uut loostatavat katsetamise ja käitamise etappi ja selle eesmärk on tõendada tuumakäitise vastavus kehtivatele tuumaohutuse jm ohutusnõuetele ja tuumaõiguse põhimõtetele. Ohutusaruanne koosneb ohutusanalüüsides ja -hinnangutest, millega näidatakse, et kavandatud lahendus suudab tagada ohutusnõuete täitmise ka võimalike õnnetusolukordade korral. Kuna ohutusaruanne põhineb kavandamise käigus tehtud analüüsidel ja eeldustel, on vajalik tõendada, et ehitatud tuumakäitis on võimeline dokumendis kirjeldatud funktsioone ka täitma. Katsetamisfaasis hinnatakse, kas ehitatud tuumakäitis vastab ohutusaruandes esitatud lahendustele ja eeldustele. Selleks vajalikke tegevusi kirjeldab tuumakäitise katsetusprogramm, mida viiakse ellu samuti etapiviisiliselt.

**Eelnõu §-s 39** sätestatakse seaduse mõistes tuumakäitise katsetamine ja käitamine.

**Eelnõu § 39 lõikes 1** defineeritakse tuumakäitise katsetamise ja käitamise etapid. Toetudes rahvusvahelisele praktikale (IAEA SRS-119) jaotatakse eelnõukohases seaduses katsetamine ja käitamine kolme etappi:

1. Tuumkütuseta katsetusetapp: testitakse integreeritud süsteemide tõhusust ja koostoimet ilma tuumkütuseta (nt pumbad, klapid, juhtimissüsteemid). Eesmärk on veenduda, et kõik süsteemid, konstruktsioonid ja komponendid, mida saab testida tuumkütuseta on ehitatud vastavad projektile ja nende funktsionaalsus on samaväärne tuumakäitise ohutusaruandes kirjeldatule. Etapi eesmärgiks on ka veenduda, et tuumkütusega seotud katsetusi on võimalik ohutult läbi viia.

2. Tuumkütusega katsetusetapp: testitakse tuumakäitise funktsioone tuumkütusega, kaasa arvatud võimekust ohutult energiat toota. Siia kuulub energiat tootva tuumareaktsiooni käivitamine ja võimsuse järk-järguline tõstmine. Tuumkütusega katsetusetapi eesmärk on kontrollida, kas energiat on võimalik toota vastavalt kavandatud lahendusele. Selle etapi käigus kontrollitakse ka nende ohutusfunktsioonide sihipärast toimimist, mida ei olnud võimalik hinnata tuumkütuseta katsetusetapis.

3. Korralise käitamise etapp: kui varasemates etappides tõendati käitise vastavus tuumakäitise ohutusaruandele, siis saab alustada pikaajalise stabiilse tuumaenergia tootmisega katsetamise käigus kinnitatud käitamispriirides ja tingimustel (IAEA SRS-119 ja *IAEA SSG-12 Licensing Process for Nuclear Installations*)<sup>44</sup>.

Seaduses kasutatud jaotus tuleneb IAEA juhendist (*SSG-28 Commissioning for Nuclear Power Plants*<sup>45</sup>), mis nõuab selget ülemineku kontrolli tuumkütuseta ja tuumkütusega katsete vahel, kuna riskitase tõuseb oluliselt, kui alustatakse katsetusi tuumkütusega.

<sup>43</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/PUB2005\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/PUB2005_web.pdf)

<sup>44</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1468\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1468_web.pdf)

<sup>45</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1595\\_web-30214867.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1595_web-30214867.pdf)

**Eelnõu § 39 lõikes 2** luuakse selgus, et tuumakäitise katsetamiseks ning käitamiseks vajalikud load on tuumaohutusload, ning kehtivad eelnevas jaos sätestatud menetlusreeglid.

**Eelnõu §-s 40** käsitletakse tuumaohutusluba tuumakäitise katsetamiseks tuumkütuseta. Kuna tuumkütuseta katsetamisluba annab õiguse viia ellu tuumaohutuse seisukohast olulisi tegevusi, siis on see tuumaohutusluba. Selle loaga lubatud tegevused on kütuse laadimise ja reaktori käivitamise üheks aluseks ja tuumkütuseta katsetuse käigus viiakse ellu näiteks nende süsteemide kontroll, mis peavad aktiveeruma õnnetusolukordade korral, nt kõrgesurvepumbad, mis peavad olema võimelised jahutama kütust. Kõik põhilised ohutusfunktsioonid ja ohutussüsteemid ei sisalda tuumamaterjali, kuid on jaama ohutuse seisukohalt kriitilised, mistõttu saab ja peab neid süsteeme testima enne kütuse laadimist, nt kontrollvarraste liigitusmehhanismid jms. Need on kõige kõrgema ohutusklassi kuuluvad süsteemid, mille käsitus peaks olema ka vastav ja see peab olema hõlmatud tuumaohutuslubade süsteemi.

**Eelnõu § 40 lõikes 1** antakse tuumakäitise integreeritud süsteemide (konstruktsioonide, süsteemide ja komponentide) testimise alustamiseks õiguslik alus. See on vajalik, sest ehkki radioloogilist riski veel selles etapis ei ole, on tegemist keerukate tööstuslike protsessidega (kõrge rõhk, temperatuur), mis nõuavad pädeva asutuse eelkontrolli. Tuumkütusega katsetamise etapi ohutus tugineb tuumkütuseta katsetamise etapi tulemuste kinnitusele, et kõik olulised ohutusfunktsioonid – sealhulgas reaktiivsuse juhtimine, jääksoojuste eemaldamine ja kaitsemeetmete toimimine – töötavad kavandatud viisil ning käitise süsteemid reageerivad koormustele, häiretele ja avariistsenaariumitele vastavalt nõuetele.

**Eelnõu § 40 lõikes 2** seatakse loa kehtivusajaks 12 kuud eesmärgiga vältida "igavest katsetamist" ja survestada arendajat püsima graafikus, samas võimaldades piisavat aega põhjalikeks testideks.

**Eelnõu § 40 lõikes 3** võimaldatakse loa pikendamist vajadusel, kuna ohutus on kõrgeim kaalutlus ja testid peavad olema tehtud põhjalikult ning ühtlasi kohustus loa pikendamise taotlemisel esitada läbiviidud katsetuste kohta aruanne ning uuendatud katsetusprogramm. Aruanne võimaldab pädeval asutusel hinnata hetkeolukorda ning uuendatud programmi teostatavust.

**Eelnõu § 40 lõikes 4** kohustatakse katsetamist ellu viima tuumakäitise spetsiifiliselt, olles kooskõlas IAEA juhendmaterjaliga (*SSG-28 Commissioning for Nuclear Power Plants*<sup>46</sup>) esitatud nõuetega. Mitme energiatootmisploki rajamine tuumajaama territooriumile on levinud praktika. Lõikega kohustatakse ka jagatud või integreeritud ohutusfunktsioonidega käitiste korral katsetada ja testida igat käitist eraldi, et veenduda iga käitise sõltumatus ohutuses.

**Eelnõu §-s 41** defineeritakse käitamist, sh osalist käitamist ehk tuumkütusega katsetamist võimaldava loa olemus (käitamisluba).

**Eelnõu § 41 lõikes 1** defineeritakse tuumkütusega katsetamist (osaline käitamisluba) ja edaspidist korralist käitamist võimaldava loa olemus (käitamisluba). Tuumkütusega katsetamist loastatakse osalise käitamisluba, kuna katsetamisega seotud riskid on sarnased korralise käitamisega seotud riskidele kui tuumkütuseta katsetamise riskidele. Peale kütuse reaktorisse laadimist ja ahelreaktsiooni kriitilise oleku saavutamist aktiveeruvad reaktori vahetus läheduses olevad süsteemid, konstruktsioonid ja komponendid (SKK) ning kütuses tekivad lõhustusproduktid. Aktiveerunud SKK-d ja kiiritatud kütus on oht töötajatele ning nende kahjulik mõju tuumakäitise väärtoimimisel või tõrkel võib ohustada ka jaama ümbritsevat

<sup>46</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1595\\_web-30214867.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1595_web-30214867.pdf)

elanikkonda ja keskkonda. Seetõttu on tuumkütusega katsetamine ja korraline käitamine lubatud vaid loaga kehtestatud selgetes piirides ja tingimustel.

**Eelnõu § 41 lõikes 2** sätestatakse kohustus taotleda käitamisluba iga tuumakäitise kohta eraldi.

**Eelnõu §-s 42** täpsustatakse osalise käitamisluba andmisega seotud eeldused, kooskõlastamise aluseks olevad asutused ning loa kehtivusaeg.

**Eelnõu § 42 lõikes 1** sätestatakse, et tuumkütusega katsetamise luba ehk osaline käitamisluba antakse juhul, kui tuumkütusega katsetamise tulemused on kinnitanud ohutust tagavate funktsioonide töövalmidust. See on oluline kontrollpunkt, millele järgneb esmakordne tuumaahelreaktsiooni käivitamine energiatootmise eesmärgil ning katsetatakse reaktori talitamist progresseeruvatel võimsustel kuni 100%-ni. Enne tegevustega alustamist peab pädev asutus veenduma, et tegevuste ohutuks elluviimiseks on kõik eeldused täidetud. Käitamisluba, mille alusel on lubatud tuumkütuse kasutamine, eeldab Euroopa Komisjoni arvamuse olemasolu vastavalt Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu artiklile 37. Nimetatud artikli kohaselt tuleb liikmesriigil esitada Komisjonile üldandmed radioaktiivsete heidete kavandatava korralduse kohta enne sellise loa andmist, mis võimaldab radioaktiivsete heidete tekkimist. Andmete esitamise ajastus ja sisu lähtuvad Komisjoni soovitusel 2010/635/Euratom<sup>47</sup>.

**Eelnõu § 42 lõikes 2** sätestatakse osalise käitamisluba kehtivusaeg (kuni 18 kuud), kuhu on arvestatud tüüpilise tuumakäitise tuumkütusega katsetamise raames tehtavad tegevused (kütuse laadimine, kriitilisuse saavutamine, võimsuse tõstmine järkjärgult 100%-ni) ning tegevustele eelnevate kontrollpunktide läbimiseks kuluv aeg.

**Eelnõu § 42 lõigetes 3 ja 4** sätestatakse loa kehtivuse pikendamise protsess. Osalise käitamisluba kehtivuse pikendamise taotluse juurde tuleb loa omajal esitada katsetuste vahearuanne ja ajakohastatud ajakava, ohutushinnang katsetuste käigus ilmnenu kõrvalkallete kohta ja täiendatud katsetusprogramm koos riskide maandamise meetmetega.

**Eelnõu §-s 43** täpsustatakse korralise käitamisluba andmisega seotud eeldused, kooskõlastamise aluseks olevad asutused ning loa kehtivusaeg.

**Eelnõu § 43 lõikes 1** sätestatakse eeldused, mille täitmisel annab pädev asutus käitamisluba tuumakäitise korraliseks käitamiseks. Korraline käitamine võib alata alles pärast seda, kui tuumkütusega katsetusetapp on katsetusprogrammi kohaselt edukalt lõpule viidud ja pädev asutus on tulemused heaks kiitnud (see kajastub tuumakäitise ohutusaruandes, mis esitatakse iga loa taotluse lisana uuendatud kujul). Käitamisluba andmiseks peab tulevane käitaja vastama järgmistele nõuetele:

1. Kui tuumkütusega katsetamise käigus selgub käitise toimimises sisuline kõrvalkalle tuumakäitise ohutusaruandes kirjeldatust, tuleb ohutusaruannet uuendada, et see vastaks tegelikkusele.

2. Kui tuumakäitise ohutusaruannet on uuendatud ja tuumkütusega katsetused on osalise käitamisluba alusel ning katsetusprogrammis kirjeldatud viisil ellu viidud, siis tuleb tegevuste ja katsetuste tulemused esitada ohutusaruandes pädevale asutusele ülevaatamiseks. Korralise käitamisluba andmise eeltingimus on nende katsetuste edukas läbimine ja tulemuste heakskiitmine pädeva asutuse poolt korralise käitamisluba menetluses.

3. Katsetusprogrammi eesmärk on kontrollida ja tõendada käitise vastavust reaktori disainile ehk projektile enne korralise käitamise algust. See tagab, et enne ahelreaktsiooni käivitamist ja

<sup>47</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2010/635/oj/eng>

energiatootmise alustamist on kontrollitud kõik kriitilised süsteemid, konstruktsioonid ja komponendid. Esitatud katsetusaruanne peab tõendab, et kõik ohutusfunktsioonid ja ohutussüsteemid toimivad kavandatud viisil, ning vastavad ohutusnõuetele.

4. Korralise käitamise tingimused on käitamisluba lahutamatu osa ning määravad käitise käitamispiirid ja -tingimused. Pädev asutus võib neid tingimusi muuta, kui see on vajalik ohutuse tagamiseks. Valdkonna eest vastutav minister kehtestab määrusega nõuded ohutu käitamise ning juhtimissüsteemi rakendamise kohta.

**Eelnõu § 43 lõikes 2** sätestatakse, et käitamisluba korraliseks käitamiseks kehtib kuni käitise dekomissioneerimisloa andmiseni, kuid mitte kauem tuumakäitise kavandatavast elukaarest. Kuigi tegemist on väga pikaajalise loaga (40-60 aastat), tuleb regulaarselt (vähemalt kord 10 aasta jooksul) üle vaadata, et tuumakäitis vastab endiselt kehtivatele ohutusnõuetele. See tagab investeerimiskindluse, säilitades samas pädeva asutuse järelevalve ja kooskõla rahvusvahelise parima praktikaga, mida on kirjeldatud IAEA juhendmaterjalis SSG-25 „*Periodic Safety Review for Nuclear Power*”<sup>48</sup>.

**Eelnõu §-s 44** sätestatakse katsetamisloa ja käitamisluba taotluse andmekoosseis.

**Eelnõu § 44 lõikes 1** sätestatakse katsetamisloa taotlemise andmekoosseis. Andmekoosseisu kuulub tuumakäitise ohutusaruanne (kirjeldatud IAEA juhendmaterjalis *SSG-61 Specific Safety Guide SSG-61 - Format and Content of the Safety Analysis Report for Nuclear Power*<sup>49</sup>) kui ka katsetusprogramm (*IAEA SSR-2/2 Safety of Nuclear Power Plants: Commissioning and Operation*<sup>50</sup>). Ohutusaruande ja katsetusprogrammi vastastikmõju on kirjeldatud käesoleva jao alguses. Ohutusaruanne peab olema katsetamisloa taotlemise hetkeks uuendatud ehitamise käigus tehtud muudatustega ja ehitamise ajal tehtud muudatustega, tagades, et ohutusanalüüsid ja hinnangud põhinevad käitise tegelikul, lõplikul ehituskonfiguratsioonil.

Lisaks tehnilisele dokumentatsioonile, mis kirjeldab detailselt katsetatavaid süsteeme, konstruktsioone ja komponente ning nende ohutust ja hooldust, tuleb taotluses esitada ka terviklik ülevaade käitise juhtimis-, ohutus- ja kiirguskaitsemeetmetest ja kiirgusseire kava. Samuti nõutakse andmeid käitaja organisatsiooni, juhatuse ja töötajate pädevuse kohta. Katsetamisloa taotlus peab sisaldama ka ettepanekut töötajate taustakontrolli vajaduse kohta, võttes arvesse käesoleva seaduse 11. peatüki 2. jaos kehtestatud nõudeid, ning andmeid ja dokumente hädaolukorraks valmisoleku korralduse ja turvaplaani kohta. Täiendatud dekomissioneerimiskava esitamise nõue tagab, et ka katsetamise etapis on arvesse võetud tuumakäitise kogu elukaar ning võimalikud pikaajalised ohutus- ja keskkonnamõjud.

Esitatud dokumendid peavad kokkuvõtvalt olema piisavad, et pädev asutus saaks hinnata, kas taotlejal on kõik vajalikud tehnilised, organisatsioonilised ja protseduurilised (juhtimiskorralduslikud) eeldused järgnevaid katsetusperioodi tegevusi ellu viia ning luba ohutult anda.

**Eelnõu § 44 lõikes 2** sätestatakse käitamisluba taotluse andmekoosseis, mis on laiendatud võrreldes katsetamisloa taotlusega lõikes 1. Tuumkütusega katsetamise ja korralise käitamise etapid keskenduvad tehnilisele ja juhtimiskorralduslikule valmisolekule ning osalise käitamisluba taotlemisel nõutakse seetõttu lisadokumentide esitamist, mis hõlmavad tuumakäitise elukaare seisukohalt kriitilisi valdkondi:

1. Käitamisluba saamiseks peab taotleja olema läbinud ja dokumenteerinud (punkt 1) katsetusprogrammis ettenähtud tegevused, mida tõendab vastav katsetusaruanne.

<sup>48</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1588\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1588_web.pdf)

<sup>49</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/PUB1884\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/PUB1884_web.pdf)

<sup>50</sup> <https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1716web-18398071.pdf>

2. Täiendatud tuumakäitise ohutusaruanne (punkt 2) peab kinnitama, et eelnevalt analüüsitud katsetamise tulemused on tuumakäitise ohutusaruandes kajastatud.
3. Nõutakse tuumkütuse käitlemise, ladustamise korralduse (punkt 3), tuumajäätmete hoidmise ja käitlemise tegevuskava (punkt 4) ning tuumamaterjali arvestuse ja kontrolli süsteemi kirjeldust (punkt 5). Need dokumendid peavad tõendama, et käitajal on välja kujundatud radioaktiivsete jäätmete ja (kasutatud) tuumkütuse ohutu käitlemise süsteem koos asjakohase tuumamaterjali arvestuse ja kontrolli süsteemiga alates osalise käitamise esimesest päevast.
4. Taotleja peab esitama dokumentatsiooni kohustusliku tagatise kohta (punkt 6), millega tagatakse riikliku dekomissioneerimis- ja lõpladustusfondiga seotud finantskohustuste täitmine (kirjeldatud IAEA juhendmaterjalis SRS-119<sup>51</sup>).
5. Käitamisloa andmisel on vajalik kontrollida, et positiivse eelhinnangu aluseks olnud asjaolud on käitamisloa andmise ajal endiselt kehtiva.
6. Esitada tuleb korduva ohutushindamise plaan ja ajakava ning pikaajalise käitamise plaan.

Käitamisloa taotlusega esitatava korduva ohutushindamise plaani ja ajakava ning pikaajalise käitamise plaani nõue on sätestatud eraldi, kuna need dokumendid ei pruugi tuumakäitise ohutusaruandes sisalduda järelevalveks vajalikul detailsuse tasemel. Ohutusaruanne käsitleb nimetatud teemasid eelkõige tuumareaktori kavandist ja projekteerimisest tuleneva ohutuse vaates, samas kui korduv ohutushindamine on iseseisev, perioodiline protsess, mille tulemused võivad tingida vajaduse ohutusaruande ajakohastamiseks. Eraldi plaanide esitamine võimaldab pädeval asutusel hinnata süstemaatiliselt käitise ohutuse pidevat tagamist kogu käitamisperioodi vältel ning kasutada neid dokumente tõhusa riikliku järelevalve alusena.

**Eelnõu § 44 lõikes 3** antakse valdkonna eest vastutavale ministrile volitusnorm kehtestada määrusega katsetamisloa ja käitamisloa taotluste täpsustatud andmekoosseisud. See võimaldab õigusselguse huvides täpsustada katsetamisloa ja käitamisloa taotluste andmekoosseisusid ning üleminekut osaliselt käitamisloalt korralisele käitamisloale. Seaduses oleks selline detailne eristamine vastuolus seaduse abstraktsuse põhimõttega.

#### **Eelnõu §-s 45 sätestatakse katsetamisloa ja käitamisloa andmekoosseis.**

**Eelnõu § 45 lõikes 1** määratletakse katsetamisloa andmekoosseis, mis keskendub tegevuste ohutule ja kontrollitud läbiviimisele. See ei ole enam taotleja esitatud teave, vaid pädeva asutuse poolt kehtestatud siduvad nõuded. Katsetamisloas sätestatakse katsetuste lubatud ulatus ja tingimused, töötajatele, sh vastutavatele töötajatele, kehtivad ohutusnõuded ning dokumenteerimise ja aruandluse kord, mis võimaldab pädeval asutusel teostada tõhusat riiklikku järelevalvet. Samuti võimaldab säte kehtestada tuumkütuse esmase käitlemisega ja katsetusprogrammiga seotud nõudeid. Lisaks võib pädev asutus sätestada konkreetse käitise eripärast tulenevaid lisatingimusi, mis on vajalikud tuumaohutuse- ja julgeoleku tagamiseks.

**Eelnõu § 45 lõikes 2** sätestatakse käitamisloa andmekoosseis, täiendades lõikes 1 toodud nõudeid tuumakütuse katsetamise ja käitamisega seotud aspektidega. Loas tuuakse välja üksikasjalikud andmed ja nõuded tuumkütuse käitlemise ning ladustamise kohta, samuti tuumajäätmete käitlemise ja vastava tegevusplaani kohta, et tagada tuumaohutuse ja kiirguskaitse nõuete täitmine kogu käitamise vältel.

Lisaks võimaldab säte kehtestada füüsilise kaitse, tuumamaterjali arvestuse ja kontrolli ning dokumenteerimise ja aruandluse korra, mis loob aluse pädeva asutuse tõhusale ohutusjärelevalvele. Katsetusprogrammi või katsetusaruande nõue seob käitamisloa eelneva katsetamisetapiga ning dekomissioneerimiskava lisamine tagab, et ka käitamisloa etapis on

---

<sup>51</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/PUB2005\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/PUB2005_web.pdf)

arvesse võetud tuumakäitise kogu elukaar. Säte annab pädevale asutusele võimaluse seada ka muid tingimusi, mis on vajalikud tuumaohutuse ja -julgeoleku tagamiseks, arvestades konkreetse käitise eripära ja riskiprofiili.

**Eelnõu § 45 lõige 3** volitab valdkonna eest vastutavat ministrit kehtestama tuumakäitise käitamisega seotud täpsustatud nõuded. Volitus on vajalik, kuna osalise ja korralise käitamise etapid hõlmavad tehniliselt keerukaid ning kiiresti arenevaid ohutus- ja järelevalvenõudeid, mille üksikasjalik reguleerimine seaduse tasandil ei ole põhjendatud. Määruses täpsustatakse:

1. Tuumakäitise käitamise ohutusnõuded töötajatele ja juhtkonnale. Määrus sätestab töötajate ja juhtkonna töökohapõhised ohutusreeglid, töökorralduse põhimõtted, käitamisprotseduurid ning tehnilise ja organisatoorse valmisoleku tõendamise tingimused. Ühtlasi täpsustatakse ohutusfunktsioonide täitmiseks vajalikud protseduurid ja tehnilised nõuded, lähtudes IAEA ohutusstandarditest ja Euratom tuumaohutuse direktiiviga ette nähtud käitaja kohustustest.

2. Dokumenteerimise, andmete esitamise ja aruandluse nõuded ja kord. Käitamisetaapp eeldab mahukat ja süstemaatilist dokumentatsiooni (nt käitamisprotseduurid, katsetusprogrammid, ohutuse jälgimise andmed, radioloogilise seire tulemused). Määrusega nähakse ette dokumentide sisu, vorminõuded, esitamise tähtajad ja korra, mis võimaldavad pädeval asutusel teostada järjepidevat ohutusjärelvalvet ning hinnata käitaja vastavust käitamisloaga kehtestatud tingimustele.

3. Iga käitamisloa liigi – katsetamisloa tuumkütusega, osalise käitamisloa tuumkütusega ja korralise käitamisloa – jaoks selgelt eristatud ja ammendavad andmekoosseisud. Käitise tegevus käitamisloade süsteemis toimub etapiviisiliselt ning iga etapp eeldab erineva mahuga infot ohutuse ja tehnilise ning organisatoorse valmisoleku kohta. Seaduse tasandil ei ole otstarbekas üksikasjalikult loetleda kõiki nende etappide spetsiifilisi dokumente, mistõttu on vajalik volitus kehtestada need määrusega.

Erinevate andmekoosseisude määramine on vajalik järgmistel põhjustel:

- Õigusselgus ja prognoositavus – käitaja teab täpselt, milliseid dokumente ja tõendeid tuleb igas etapis esitada, vältides tõlgendusvaidlusi loamenetluses.
- Ohutuskeskne etapiviisiline loastamine – tuumkütusega katsetamiselt tuumkütusega katsetamisele üleminek ning seejärel korralisele käitamisele vastavad erinevad ohutusnõuded, mille aluseks olev dokumentatsioon peab olema eristatud ja konkreetne.
- Ühtlustatud ja läbipaistev järelevalve – pädev asutus saab hinnata esitatud andmeid süsteemselt ja võrreldavalt, iga loa liigi eripära arvestades.
- Võimalus arvestada IAEA ohutusstandardite (sh SSG-26, SSG-28, SSG-62) muutumist – detailsete dokumentide loetelu saab ajakohastada määruse tasandil, säilitades seaduses püsiva raamistiku.

Seega sätestatakse määrusega selged ja eraldi andmekoosseisud iga käitamisloa liigi jaoks, et tagada menetluse läbipaistvus, proportsionaalsus ja ohutuse hindamise järjepidevus kogu käitamisloade süsteemis.

**Eelnõu § 46** reguleerib käitamisloa andmisest keeldumist, kehtivuse peatamist ja kehtetuks tunnistamist.

**Eelnõu § 46 lõige 1 sätestab**, et pädev asutus võib keelduda käitamisloa andmisest, kui loa omaja on rikkunud korduvalt või olulisel määral katsetamisloa või osalise käitamisloa tingimusi, tuumaohutusnõudeid või jätnud täitmata pädeva asutuse ettekirjutusi.

**Eelnõu § 46 lõige 2** loetleb neli peamist alust, mille ilmnemisel pädev asutus peatab käitamisloa kehtivuse kas täielikult või osaliselt. Peatamine on kiire reageerimise meede, mille eesmärk on vältida või piirata ohutusriske.

**Punktis 1** käsitletakse tehnilist kõrvalekallet või riket tuumakäitise konstruktsioonides, süsteemides või komponentides, mis võib mõjutada ohutust. See hõlmab ootamatuid või ettenägematuid vigu, mis võivad oluliselt suurendada avariolukordade teket.

**Punktis 2** viidatakse kõrvalekalletele projekteeritud lahendustest või ohutusaruande aluseks olnud eeldustest, mis samuti suurendavad avariolukordade ohtu ning neid lahendamata ei ole võimalik ohutult käitamisega alustada või seda jätkata. See punkt tagab, et käitis töötab vastavalt heakskiidetud ohutusaruandele ja oleks vastavuses aruandes esitatud ohutusanalüüsidega.

**Punktis 3** on käitamisloa kehtivuse peatamise asjaoluna välja toodud, kui loa omaja ei rakenda nõutavaid hädaolukorra lahendamise, julgeoleku-, kiirgusohutus- või tuumamaterjali füüsilise kaitse meetmeid.

**Punktis 4** on sätestatud loa omaja sisemise juhtimissüsteemi või juhtimiskorralduse nõuetele mittevastavus, mis ei võimalda tagada ohutut käitamist. Sellega rõhutatakse organisatsioonilise ohutuskultuuri tähtsust.

**Eelnõu § 46 lõikes 3** sätestatakse loa omaja kohustus käitamisloa peatamise ajal. Loa omaja on kohustatud viivitamata rakendama meetmeid, et taastada tuumakäitise ohutus ja julgeolek, kõrvaldades peatamise aluseks olnud puudused ja viies käitise nõuetele vastavasse seisundisse.

**Eelnõu § 46 lõikes 4** sätestatakse käitamisloa kehtetuks tunnistamise tingimused. Kui peatamise aluseks olnud rikkumist või ohtu ei kõrvaldata pädeva asutuse poolt antud tähtjaks, tunnistatakse käitamisluba kehtetuks. Meede rakendub olukorras, kus loa omaja ei ole suutnud teatud aja jooksul ohutusnõudeid taastada.

**Eelnõu §-s 47 sätestatakse tuumakäitise ohutusaruandele kehtivad nõuded ning selle tähendus tuumaohutuslubade menetluses.**

**Eelnõu § 47 lõikes 1** määratletakse tuumakäitise ohutusaruande kui tuumaohutust tõendava alusdokumendi olemus. Aruande põhieesmärk on dokumenteerida ja tõendada, et käitis on projekteeritud, ehitatud ja seda käitatakse viisil, mis tagab kõrgeima saavutatava ohutustaseme kogu selle elukaare vältel. Dokumendi peab ehitusloa ja tuumaohutuslubade taotlemisel esitama käitaja.

Tuumakäitise ohutusaruanne peab pakkuma süstemaatilise ja tõenduspõhise ülevaate tuumaohutusest, hõlmates reaktori kavandi ja ohutuskontseptsiooni, ning selgitades, kuidas käitis on ehitatud ohtude vältimiseks. Samuti peab see sisaldama töö- ja avariitingimuste analüüsi, mis uurib nii ettenähtavaid kui ka ettenägematuid sündmusi, kaasa arvatud raskete avariide analüüsi ja meetmeid nende mõjude leevendamiseks. Aruanne selgitab süvakaitse rakendamist ning ohutusfunktsioonide täidetavust, näidates, et kriitilised ohutussüsteemid (nagu reaktori seiskamine, jääksoojuse eemaldamine ja radioaktiivsuse ohjeldamine) on kavandatud ja suutelised oma ülesannet täitma ka avariolukordades.

Ohutusaruanne täidab loamenetluses, käitise töös ja pädeva asutuse järelevalves olulist funktsiooni, kuna dokumendi alusel saab pädev asutus hinnata tuumakäitise ohutust erinevates

etappides tehtud muudatuste objektiivsel alusel. Lisaks on ohutusaruanne käitaja enda töövahend, mis aitab tagada ohutushindamise järjepidevuse kogu käitise elukaare vältel.

**Eelnõu § 47 lõigetes 2 ja 3** sätestatakse ohutusaruande esitamise kohustus, mis on seotud tuumakäitise loamenetluse erinevate etappidega. Ohutusaruanne tuleb esitada nii ehitusloa kui ka katsetamis- ja käitamislubade taotlemisel. Loa andmise eeltingimuseks on pädeva asutuse positiivne hinnang esitatud ohutusaruandele, mis kinnitab käitise vastavust kehtivatele ohutusnõuetele.

**Eelnõu § 47 lõike 2 punktis 1** on sätestatud, et esialgne ohutusaruanne tuleb esitada juba ehitusloa taotlemisel. Selle eesmärk on tagada, et ohutuskriteeriume järgitakse projekteerimise varajases etapis ning vältida hilisemaid kulukaid ja ajamahukaid ümberehitusi. See võimaldab pädeval asutusel hinnata ohutust enne suuremahulise ehitustegevuse alustamist.

**Eelnõu § 47 lõike 2 punktis 2** täpsustatakse, et täiendatud ohutusaruanne on ka katsetamis- ja käitamisloa taotlemise osa. Selleks ajaks on olemas detailsed andmed paigaldatud seadmete ja tegelike omaduste kohta. Täiendatud ohutusaruanne peab kajastama kõiki tegelikke olusid ja on aluseks tuumaohutusloa andmisele.

**Eelnõu § 47 lõikes 4** antakse pädevale asutusele õigus nõuda tuumakäitise ohutusaruande täiendamist või muutmist tuumaohutuse tagamiseks. See võimaldab arvestada muutuvate ohutusnõuete, uute teaduslike ja tehnoloogiliste teadmiste ning rahvusvahelistest lepingutest tulenevate kohustustega. Säte täpsustab HMS § 15 lõikes 2 sätestatud taotluses puuduste kõrvaldamise nõuet, eesmärgiga rõhutada tuumakäitise ohutusaruande olulisust, kuid vajadusel tuleb ohutusaruannet täpsustada ka tegevuse tulemusena, mitte ainult loamenetluses. Ohutusaruande muutmine või täiendamine ei pruugi kaasa tuua loa muutmise vajadust ja sellepärast on selleks eraldi alus.

**Eelnõu § 47 lõikes 5** antakse volitusnorm valdkonna eest vastutavale ministrile kehtestada määrusega tuumakäitise ohutusaruande täpsustatud sisu ja muutmise nõuded. Määruses kehtestatakse konkreetsed tehnilised ja administratiivsed nõuded, mis peegeldavad IAEA juhenddokumendis SSG-61 „*Format and Content of the Safety Analysis Report for Nuclear Power Plants*” lähenemist.

**Eelnõu §-s 48** sätestatakse katsetusprogrammide kehtivad nõuded ning roll tuumakäitise katsetamisel.

**Eelnõu § 48 lõigetes 1 ja 2** käsitletakse katsetustegevuste ajakava, nõudeid ja tegevusi kirjeldavat dokumenti ehk katsetusprogrammi. Katsetusprogramm hõlmab käitise konstruktsioonide, süsteemide ja komponentide töökindluse ja ohutuse kontrolli loogilises ning progresseeruvas järjekorras kuni käitise tervikliku toimimiseni. Programmi eesmärk on tõendada, et ehitatud tuumakäitis vastab ohutusaruandes kavandatud lahendusele enne korralise käitamise alustamist.

**Eelnõu § 48 lõikes 3** antakse pädevale asutusele õigus nõuda katsetusprogrammi täiendamist või muutmist. See võimaldab reageerida ohutuse seisukohast olulisele teabele, mis võib mõjutada katsetamise ohutust või ohutusnõuete täitmist ja mis ei olnud programmi koostamise ajal teada. Säte täpsustab HMS § 15 lõikes 2 sätestatud taotluses puuduste kõrvaldamise nõuet, eesmärgiga rõhutada tuumakäitise katsetusprogrammi olulisust, kuid vajadusel tuleb katsetusprogrammi täpsustada ka katsetuste ajal, mitte ainult loamenetluses. Katsetusprogrammi muutmine või täiendamine ei pruugi kaasa tuua loa muutmise vajadust ja sellepärast on selleks eraldi alus.

**Eelnõu § 48 lõikes 4** antakse volitusnorm valdkonna eest vastutavale ministrile kehtestada määrusega katsetusprogrammi täpsemad sisunõuded ja katsetuste korraldamise nõuded. Dokumentide sisunõuded on tehnilised ning võivad ajas ka muutuda. Nende reguleerimine määruse tasemel aitab tagada, et oluliste dokumentide sisu vastab pidevalt arenevatele rahvusvahelistele tuumaohutusstandarditele.

**Eelnõu §-s 49 sätestatakse tuumaohutusloa omaja tuumajäätmete käitlemise kohustus.**

**Eelnõu § 49 lõikes 1** kehtestatakse tuumaohutusloa omaja üldine ja täielik vastutus kõigi tuumajäätmete käitlemiseks vajalike tegevuste ettevalmistamise, õigeaegse täitmise ja seonduvate kulude katmise eest. See säte rakendab „saastaja maksab“ printsiipi, tagades, et jäätmete käitlemine ja lõpppladustamine ei lange riigi ega maksumaksja õlule.

**Eelnõu § 49 lõikes 2** sätestatakse tuumajäätmete käitlemise kava kehtivus, esitamise kord ja ulatus. See kava on tuumaohutusloa osa ning sellest tulenevalt kehtib kogu loa perioodi jooksul, kuid seda tuleb ajakohastada ja esitada uuendatud versioon igal kolmandal aastal järgmiseks kolmeks aastaks, andes samal ajal ka üldise ülevaate järgmiseks kuueks aastaks. See tagab, et kava on alati ajakohane ning kajastab jooksvalt muutuvat jäätmeteket ja käitlemisstrateegiaid, säilitades samal ajal pikaajalise vaate tulevikku.

Kuna tuumakäitise eeldatav eluiga on 60+ aastat, siis pole võimalik nii pika ajahorisondi korral tervele perioodile kohe alguses detailseid hinnanguid anda. Seetõttu on kava ülesehitatud nii, et katab strateegilisel tasemel kogu ajaperioodi ning langeb detailide tasemele kolmeaastase vaatega ning annab ka prognoosi kuueks aastaks. Iga kolme aasta järel on vajalik antud kava ajakohastamine ning detailide täpsustamine. See tähendab, et kolme aasta möödudes uuendatakse ja täiendatakse kuue aasta hinnangut (millest on uuendamise hetkeks kolm aastat järele jäänud), ning see on sisendiks pädevale asutusele, kes näeb uuenduste sisu ja kui täpne oli eelmise perioodi kuue aasta vaade.

**Eelnõu § 49 lõikega 3** täpsustatakse tuumajäätmete käitlemise kava sisu, määrates kindlaks andmed ja prognoosid, mis peavad olema kavas esitatud, et võimaldada radioaktiivsete jäätmete käitlemise tehnilise, ajakohase ja rahalise korralduse terviklikku hindamist. Nõuded tagavad, et pädeval asutusel on ülevaade nii tegelikest kui ka prognoositavatest jäätmekogustest, käitlusetappidest ja kuludest ning kasutatavate tehnoloogiate vastavusest ohutusnõuetele kogu kavandatava käitlusperioodi vältel.

**Punkt 1** kohustab käitajat esitama täpse ülevaate tehtud kulutustest. See on riigile kontrollimehhanism, et veenduda reservi kogutud vahendite piisavusest ning prognooside täpsuses.

**Punkt 2** annab aluse järgmise kolme aasta fondimaksete suuruse määramiseks. Kuna tegemist on lähiaja prognoosiga, peab see olema piisavalt detailne ning lähtuma jaama konkreetsetest töö- ja käitamisplaanidest.

**Punkt 3** annab pikema vaate järgmisest kahest perioodist ning tervikvaate kõikidest tekkivatest jäätmetest. Kui detailne plaan on kolmeks aastaks, siis üldine vaade katab kuus aastat ning tervikvaade ulatub jaama eluea lõpuni (lõpppladustamiseni). See võimaldab pädeval asutusel hinnata, kas pikaajaline finantsreservi kogunemine on kooskõlas jaama tegeliku elukaare ja tekkiva jäätme hulga prognoosiga.

**Eelnõu § 49 lõige 4** kohustab tuumaohutusloa omajat esitama ka dekomissioneerimiskava ning mõlemal kaval põhineva ühise dekomissioneerimis- ja lõppladustuskulu prognoosi. Kuigi need kavad käsitlevad eri etappe – üks käitamisaegset jäätmeteket, teine käitise lammutamist – moodustavad nad rahaliselt ühtse terviku, mis on aluseks dekomissioneerimis- ja lõppladustusfondi maksete määramisele.

**Eelnõu § 49 lõige 5** kehtestatakse volitusnorm, mis annab valdkonna eest vastutavale ministrile õiguse kehtestada määrusega tuumajäätmete käitlemise kava täpsed nõuded ja andmekoosseisu. See on vajalik, et tagada kava detailne sisu vastavus rahvusvaheliste parimatele praktikatele ja kõrgeimatele ohutusstandarditele ning et see hõlmaks kõiki käitlemise aspekte alates ajutisest hoiustamisest kuni lõppladustuseni.

**Eelnõu §-s 50 sätestatakse korduva ohutushindamise nõuded ning läbiviimise kord.** Paragrahviga reguleeritakse käitamisloa omaja kohustust viia läbi korrapärast korduvat ohutushindamist, mis on meede tuumakäitise ohutuse tagamiseks pikema käitamisperioodi jooksul, isegi kui tuumaohutusloa kehtib käitise planeeritud kasutusaja lõpuni. See säte rakendab rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtet, et ohutus tuleb perioodiliselt ja terviklikult üle vaadata, mida on detailselt kirjeldatud IAEA juhendmaterjalis (*SSG-25 Periodic Safety Review for Nuclear Power Plants*<sup>52</sup>).

**Eelnõu § 50 lõiked 1 ja 2** sätestavad korduva ohutushindamise kohustusliku sageduse. Üldreeglina peab käitamisloa omaja hindamise läbi viima vähemalt kord kümne aasta jooksul. See on vajalik tagamaks, et käitis vastaks jätkuvalt kehtivatele ohutusnõuetele ja oleks sobiv ohutuks käitamiseks. Pädevale asutusele antakse samas õigus määrata loa tingimustes hindamise sagedus ja täpsemad nõuded, võimaldades paindlikkust vastavalt käitise tüübile, vanusele ja arvestades muid võimalikke riske.

**Eelnõu § 50 lõikes 3** määratletakse hindamise ulatuse ja sisu, tuues välja aspektid, mida tuleb hinnata. Eesmärk on tagada, et hinnang on terviklik ja katab kõik olulised valdkonnad. Hinnang peab arvesse võtma käitise vananemisest tingitud mõjusid, käitamise käigus saadud kogemusi, uusimaid teadusuuringute tulemusi, samuti õigusaktide ja rahvusvaheliste ohutusstandardite arengut ning muutusi riigi julgeolekukeskkonnas ja ohuhinnangutes.

**Eelnõu § 50 lõikes 4** antakse volitusnorm, mis annab valdkonna eest vastutavale ministrile õiguse kehtestada määrusega korduva ohutushindamise detailsemad nõuded ja meetoodika. See võimaldab reguleerida, millises vormis ja mis ulatuses peab hindamine toimuma ning millised dokumendid ja aruanded tuleb pädevale asutusele esitada hindamise tulemuste kohta.

Etapiviisilise käitamisloa süsteemi puhul on tegemist **osahaldusaktide süsteemiga** – iga käitamisetapp (katsetamine kütuseta, katsetamine kütusega, korraline käitamine) kujutab endast iseseisvat haldusakti, mis annab õiguse liikuda järgmise riskitasemega tegevusfaasi. Tegemist ei ole üheainsa lõpliku loa „jagamistehnikaga“, vaid õiguslikult struktureeritud järkjärgulise otsustamisega, kus iga etapp eeldab eraldi vastavushinnangut.

Osahaldusaktide süsteem on sobiv meede tuumaohutuse tagamiseks, kuna tuumakäitise käivitamine ei ole ühekordne sündmus, vaid tehniliselt ja riskiliselt erinevate faaside jada. Katsetamine kütuseta ei kujuta endast sama riskitaset kui tuumkütuse sisseviimine, ning kütusega katsetamine ei võrdu veel korralise elektritootmisega.

---

<sup>52</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1588\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1588_web.pdf)

Kui kogu käitamisõigus antaks ühe haldusaktiga, oleks riigil piiratud võimalus hinnata rajatise tegelikku valmisolekut enne iga järgmise riskitaseme saavutamist. Osahaldusaktide süsteem võimaldab siduda õiguse ulatuse faktilise valmisoleku ja tõendatud ohutusega. See tugevdab ennetavat kaitset ning võimaldab reageerida puudustele enne pöördumatute sammude astumist. Selline lähenemine on kooskõlas Eesti haldusõiguse üldpõhimõtetega, kus keerukate ja pikaajaliste projektide puhul on lubatav ja tavapärane järkjärguline haldusotsustamine (näiteks ehitusloa ja kasutusloa süsteem). Tuumavaldkonnas on see loogika lihtsalt tehniliselt ja ohutuskaalutlustel detailsemalt struktureeritud.

Osahaldusaktide süsteem on vajalik, sest vähem koormav alternatiiv – ühe lõpliku käitamisloa andmine – ei võimaldaks tagada samaväärset ohutustaset. Tuumakäitise tegelik ohutus ei ole täielikult hinnatav üksnes projekteerimisdokumentide põhjal. Alles ehitamise lõppedes ja süsteemide reaalsel testimisel on võimalik veenduda, et kõik ohutusmehhanismid toimivad kavandatud viisil.

Ilma etapiviisilise süsteemita peaks riik kas:

- andma loa enne tegeliku toimivuse kontrolli, mis suurendaks riski, või
- kasutama hiljem drastilisemaid sekkumismehhanisme (nt tegevuse peatamine), mis oleks ettevõtjale oluliselt koormavam.
- 

Seega võimaldab osahaldusaktide süsteem riske maandada varakult ja proportsionaalselt, ilma et oleks vaja rakendada äärmuslikke meetmeid.

Etapiviisiline süsteem riivab ettevõtlusvabadust, kuna ettevõtjal puudub automaatne õigus liikuda järgmise etappi üksnes eelnevate investeeringute alusel. Samas on riive mõõdukas mitmel põhjusel. Esiteks on süsteem seaduses ette nähtud ja ette teada, mistõttu ei saa tekkida õiguspärast ootust, et ehitamise lõpetamine annab automaatselt õiguse korralisele käitamisele.

Teiseks on iga etapi otsus seotud objektiivsete ohutuskriteeriumidega ning allub kohtulikule kontrollile. Kolmandaks on osahaldusaktide süsteem ettevõtjale vähem koormav kui olukord, kus kõik riskid realiseeruvad ühe lõpliku otsuse raames. Järkjärguline otsustamine võimaldab tuvastada ja kõrvaldada puudused enne järgmise etapi algust ning vähendab tõenäosust, et hiljem tuleb rakendada loa kehtetuks tunnistamist.

Oluline on ka see, et süsteem ei käsita luba staatilise varalise õigushüvena, vaid dünaamilise õigussuhte osana, mis on tuumavaldkonnas põhjendatud. Tuumaohutus ei ole hetkeline seisund, vaid pidev protsess, mis eeldab järkjärgulist kontrolli.

Osahaldusaktide süsteem erineb nn *hold-point*-süsteemist või tingimuslikust käitamisloast, kus kogu käitamisõigus antakse korraga, kuid selle kasutamine on jagatud etappideks ning järgmise faasi liikumine sõltub tingimuste täitmise tuvastamisest või loa muutmisest.

Osahaldusaktide süsteemi keskne eelis seisneb õiguse tekkimise hetkes. Tingimusliku loa mudelis on käitamisõigus põhimõtteliselt juba antud, kuigi selle realiseerimine on seotud tingimustega. Sellisel juhul võib järgmise etappi mittelubamine näida juba antud õiguse piiramisena või selle realiseerimise takistamisena. See võib tugevdada õiguspärase ootuse argumenti ning muuta vaidlused intensiivsemaks, kuna küsimus võib kvalifitseeruda olemasoleva õiguse kitsendamisena.

Osahaldusaktide süsteemis ei ole järgmise etappi käitamisõigus veel tekkinud. See tekib alles uue haldusakti andmisega pärast seda, kui on tuvastatud nõuetele vastavus. Järgmise etappi mittelubamine on seega uue õiguse andmata jätmine, mitte olemasoleva õiguse piiramine.

Haldusõiguslikult on see oluline erinevus, kuna olemasoleva õiguse äravõtmine või piiramine on intensiivsem põhiõiguste riive kui uue õiguse mitteandmine. Selline lahendus vähendab õiguskindlustust ning toetab selget ja läbipaistvat otsustusloogikat.

Teiseks annab osahaldusaktide süsteem menetlusliku selguse. Iga etapi algus on seotud iseseisva, põhjendatud ja vaidlustatava haldusaktiga. Tingimusliku loa või loa muutmise mudelis tekib küsimus, kas järgmise etapi lubamine on uus haldusakt, loa muutmine või üksnes tingimuse täitmise konstateerimine. See võib põhjustada vaidlusi otsuse õigusliku laadi üle ning mõjutada kolmandate isikute õiguskaitsevõimalusi. Osahaldusaktide süsteemis on iga riskitaseme muutus selgelt vormistatud uue haldusaktina, mis allub iseseisvale kohtulikule kontrollile.

Kolmandate isikute õiguste kaitse seisukohalt on osahaldusaktide süsteem samuti läbipaistvam. Iga käitamisetapp, millega suureneb käitise riskitase, on seotud uue haldusaktiga, mille vaidlustamise võimalus avaneb eraldi. Tingimusliku loa korral võiks tekkida olukord, kus kolmandaid isikuid suunatakse vaidlustama esialgset käitamisluba ajal, mil riskitase ei ole veel realiseerunud, või vaidlustama üksnes tingimuse täitmise tuvastamist, mille õiguslik laad võib olla ebaselge. Osahaldusaktide süsteem väldib sellist ebamäärasust.

Lisaks toetab selline lahendus tuumavaldkonna eripära. Iga käitamisetapp tähendab kvalitatiivset muutust riskitasemes. Kütuse sisseviimine või korralise käitamise alustamine ei ole pelgalt tehniline jätk eelnevale etapile, vaid uus ohutuslik seisund, mis eeldab iseseisvat hinnangut. Osahaldusaktide süsteem rõhutab, et riigi hinnang ei ole antud lõplikult ette, vaid sõltub iga etapi tegelikust vastavusest nõuetele.

Kuigi tingimuslik käitamisloa mudel või etapiviisiline loa muutmine oleks teoreetiliselt võimalik alternatiiv, ei tagaks see sama tasemega õigusselgust, menetluslikku läbipaistvust ega põhiõiguste riive selget kvalifikatsiooni. Osahaldusaktide süsteem võimaldab vältida olukordi, kus järgmise etappi mittelubamine kvalifitseerub juba antud õiguse piiramisena, ning tagab, et iga riskitaseme tõus põhineb uuel, selgelt põhjendatud ja vaidlustataval haldusaktil.

Seetõttu on osahaldusaktide süsteem Eesti haldusõiguse raamistikus sobiv, vajalik ja mõõdukas lahendus tuumakäitise käitamisetappide reguleerimiseks.

**Eelnõu § 51 sätestab nõuded tuumakäitise töötajate pädevusele ja kvalifikatsioonile**, mis on kooskõlas IAEA ohutusstandardite (*Leadership and Management for Safety, No. GSR Part 2*<sup>53</sup>; *Safety of Nuclear Power Plants: Commissioning and Operation, No. SSR-2/2 (Rev.1)*<sup>54</sup>; *Recruitment, Qualification and Training of Personnel for Nuclear Power Plants, No. SSG-75*<sup>55</sup>) ning WENRA juhendiga (*WENRA Safety Reference Levels for Existing Reactors 2020*<sup>56</sup>).

**Eelnõu § 51 lõige 1** kohustab käitajat tagama, et kõikides tuumakäitise elukaare etappides oleks piisav arv pädevaid ja nõuetekohase kvalifikatsiooniga töötajaid, kes tagavad tuumaohutuse ja -julgeoleku nõuete täitmise. Kuna ohutus ja julgeolek sõltuvad üheaegselt inimestest, tehnilistest süsteemidest ja organisatsiooni töökorraldusest, peab käitaja tagama, et tuumakäitise kogu elukaare vältel on ohutuks käitamiseks, muudatuste tegemiseks ja hädaolukordadeks valmisolekuks piisav arv pädevaid ja nõuetekohase kvalifikatsiooniga töötajaid.

<sup>53</sup> <https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1750web.pdf>

<sup>54</sup> <https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1716web-18398071.pdf>

<sup>55</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/PUB2029\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/PUB2029_web.pdf)

<sup>56</sup> <https://www.wenra.eu/node/86>

**Eelnõu § 51 lõige 2** kohustab käitajat süsteemselt ja dokumenteeritult analüüsima ohutuks käitamiseks vajalikku töötajate arvu, pädevust ja jaotust ning hinnata perioodiliselt, kas töötajate arv, pädevus ja kvalifikatsioon on ohutuse seisukohalt oluliste ülesannete täitmiseks piisavad. Personali vajadust tuleb regulaarselt hinnata ja ajakohastada, sest ajas muutuvad nii organisatsioon kui ka käitise tegevus (käitise elukaare etapid). Töötajate arvu ja pädevuse vajadust ning töökohtade ümberkorraldamist võivad mõjutada muudatused käitise töökorralduses (nt hooldus- ja remondiprogramm, moderniseerimine, jäätmekäitlus, täiendavad ohutuse ja julgeoleku nõuded, üleminek ühest elukaare etapist teise), ning käitamiskogemusest saadud teadmised. Lisaks tuleb arvestada tööjõuvajaduse hindamisel töötajate vanuselist koosseisu ja tööjõu liikumist. Kõik need tegurid mõjutavad võimekust täita tuumakäitise ohutuse seisukohalt olulisi ülesandeid, mistõttu peab käitaja perioodiliselt hindama, kas olemasolev töötajate arv, pädevus ja jaotus vastab tegelikele vajadustele.

**Eelnõu § 51 lõige 3** kohustab käitajat juhtimissüsteemis määrama ohutuse ja julgeoleku tagamise eest vastutavad isikud, kirjeldama nende ülesanded, vastutusvaldkonnad ja asendamisreeglid, et vältida vastutuse hajumist. Nõue tagab ohutuse ja julgeolekuga seotud ülesannete katkematu täitmise ning juhtimise järjepidevuse toetades tuumaohutuse ja -julgeoleku kultuuri teadlikku kujundamist. Sättes nimetatud „protseduuride rakendamise“ all mõistetakse tuumakäitise juhtimissüsteemi raames kehtestatud kirjalike töö- ja ohutusprotseduuride süsteemset ja järjepidevat täitmist ning nende toimivuse tagamist. See hõlmab muu hulgas tuumaohutuse ja kiirgusohutuse protseduure, käitamis- ja hooldusprotseduuride, avariiolekordade käsitlemise protseduure, füüsilise kaitse ja julgeoleku protseduure ning kvaliteedijuhtimise protseduure. Loetelu ei ole ammendav, vaid kirjeldab juhtimissüsteemi toimimiseks ja süvakaitse põhimõtte rakendamiseks vajalike protseduuride liike. Vastutavatel ametikohtadel töötamine peab olema kooskõlastatud pädeva asutusega.

**Eelnõu § 51 lõige 4** sätestab, et ohutuse seisukohalt olulisi ülesandeid võivad täita üksnes käitaja nõuetele vastava ja tõendatud pädevusega isikud, sama põhimõtte kehtib ka töövõtjatele. Säte tagab, et ainult kvalifitseeritud isikud täidavad ohutuse seisukohalt olulisi ülesandeid, kelle pädevust ja kvalifikatsiooni on lisaks käitajale hinnanud ja kinnitanud ka pädev asutus. Käesoleva seaduse § 51 lõikes 8 nimetatud määrusega kehtestatakse loetelu ohutuse seisukohalt olulistest ametikohtadest.

**Eelnõu § 51 lõige 5** sätestab, et tuumakäitise käitaja kehtestab töötajate juhendamise ja väljaõppekorralduse, mis põhineb oskus- ja tööjõuvajaduse analüüsil ja pikaajalisel prognoosil, samuti pädevuse ja kvalifikatsiooni arendamise ja hindamise nõuded ja korra. Juhendamine ja väljaõppekorraldus on tuumakäitise juhtimissüsteemi osa, mille üks eesmärk on tagada, et ohutuse seisukohalt olulisi ülesandeid täidavad alati piisava ettevalmistuse, asjakohaste teadmiste ja oskustega töötajad ning et käitajal on läbimõeldud personaliplaneerimise strateegia. Käitaja peab süstemaatiliselt analüüsima, milliseid pädevusi ja kui suures mahus on vaja tuumakäitise eri elukaare etappides, ning koostama selle alusel pikaajalise prognoosi. Nii saab hinnata tööjõuvajadust pikemas perspektiivis, ennetada teadmiste kadu töötajate lahkumisel (pensionile minek, tööjõu liikumine), kuid ka tagada, et uute tehnoloogiate, ohutusmeetmete ja regulatiivsete nõuete rakendamisel on organisatsioonis olemas vajalik kompetents. Pädevuse arendamise ja hindamise kord on juhendamise ja väljaõppekorralduse ning käitaja juhtimissüsteemi lahutamatu osa.

**Eelnõu § 51 lõige 6** nõuab, et enne personali arvu või struktuuri muudatusi, mis võivad oluliselt mõjutada tuumakäitise ohutust, peab käitaja põhjendama muudatuste vajadust ning pärast muudatuste rakendamist hindama ja dokumenteerima nende mõju ohutusele. Säte tagab, et personalipoliitilised ja organisatsioonilised otsused, mis võivad mõjutada tuumaohutust, on

läbipaistvad, jälgitavad ja ohutusest lähtuvate argumentidega põhjendatud, mitte ainult majanduslike või administratiivsete kaalutluste tulemus.

**Eelnõu § 51 lõige 7** kohustab käitajat tagama töötajatele väljaõppe, täiendõppe ja pädevuse säilitamise koolitused ning hindama regulaarselt töötajate pädevust ja kvalifikatsiooni vastavalt kehtestatud nõuetele. Eesmärk on tagada, et tuumakäitise ohutuse seisukohalt olulisi ülesandeid täitvad töötajad säilitaksid oma pädevuse kogu tööperioodi vältel, nende teadmised ja oskused oleksid ajakohased vastavalt käitise elukaare etapile, arvestades käitamiskogemust, tehnoloogia arengut ja regulatiivsete nõuete muutumist. See hõlmab nii esmast väljaõpet enne ohutuse seisukohalt oluliste ülesannete andmist kui ka järjepidevat täiendkoolitust, vajaduse korral ka töövõtjate puhul. Pidev väljaõpe, täiendõpe, pädevuse säilitamisele suunatud koolitused ning regulaarne pädevuse hindamine on tuumakäitise ohutu käitamise lahutamatu osa.

**Eelnõu § 51 lõikes 8** antakse volitusnorm, mis annab valdkonna eest vastutavale ministrile õiguse kehtestada määrusega vastutavate ja ohutuse seisukohast oluliste ametikohtade loetelu ning nendele ametikohtadele esitatavad kvalifikatsiooni- ja pädevusnõuded ja nende tõendamise korra, samuti töötajate väljaõppe, täiendõppe ja pädevuse hindamise kriteeriumid.

Eelnõu § 51 sätestab tuumakäitise juhtkonna ja töötajate pädevuse ja kvalifikatsiooni nõuded. Nimetatud regulatsioon riivab eelkõige põhiseaduse § 29 lõikes 1 sätestatud õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta, kuna seab teatud ametikohtade täitmisele kohustuslikud haridus-, kogemus- ja pädevusnõuded. Lisaks riivab säte kaudselt põhiseaduse § 31 kohast ettevõtlusvabadust, kuna piirab käitaja vabadust valida töötajaid ning kujundada personalipoliitikat. Pädevuse hindamise käigus töödeldavate isikuandmete tõttu on tegemist ka põhiseaduse § 26 kohase eraelu puutumatus riivega, kuid see on funktsionaalselt seotud põhieesmärgiga tagada tuumaohutus. Pädevus- ja kvalifikatsiooninõuete eesmärk on erakordselt kaalukas. Tuumakäitise ehitamine ja käitamine on tegevus, mille puhul inimfaktoril on keskne roll ning mille võimalike eksimuste tagajärjed võivad olla ulatuslikud ja pöördumatud. Riigil lasub põhiseadusest tulenev kohustus kaitsta elu, tervist, keskkonda ja riigi julgeolekut. Tuumavaldkonnas on personali pädevus üks peamisi ohutust tagavaid tegureid ning rahvusvahelised tuumaohutuse standardid näevad ette, et käitajal peab olema piisava kvalifikatsiooniga ja asjakohaselt koolitatud personal. Seetõttu on kvalifikatsiooninõuete kehtestamine sobiv meede tuumaohutuse tagamiseks.

Nõuded on ka vajalikud, kuna vähem koormav alternatiiv – näiteks üksnes tööandja sisemine hindamine ilma õiguslike miinimumnõueteta – ei tagaks sama tasemega ohutust. Tuumavaldkonnas ei ole piisav tugineda üksnes tööõiguslikule regulatsioonile või ettevõtja enda riskihindamisele, sest võimaliku kahju ulatus ei piirdu üksnes ettevõtjaga, vaid puudutab kogu ühiskonda. Seetõttu on põhjendatud, et riik määratleb miinimumnõuded isikutele, kelle otsustel ja tegevusel võib olla otsene mõju tuumaohutusele.

Riive on mõõdukas. Säte ei keela tuumavaldkonnas töötamist tervikuna, vaid seab konkreetsetele ametikohtadele objektiivsed ja töö sisuga seotud nõuded. Nõuded on ette nähtud seaduses ning nende täpsem sisu on läbipaistev ja ette teada, mis tagab õigusselguse. Isikutel on võimalik nõutav kvalifikatsioon omandada või täiendada ning seetõttu ei ole tegemist absoluutse või suletud kutsepiiranguga. Käitaja ettevõtlusvabaduse riive seisneb eelkõige kohustuses tagada pädeva personali olemasolu, mis on tuumavaldkonna eripära arvestades vältimatu.

Kokkuvõttes on § 51 sätestatud pädevuse ja kvalifikatsiooni nõuded põhiseadusega kooskõlas. Need riivavad küll elukutsevabadust ja ettevõtlusvabadust, kuid teenivad erakordselt kaalukaid

eesmärke ning on tuumavaldkonna kõrget riskitaset arvestades sobivad, vajalikud ja mõõdukad meetmed.

#### **Eelnõu 4. peatüki 3. jagu reguleerib tuumakäitise dekomissioneerimist ehk alalise kasutamise lõpetamise põhinõudeid ja korda.**

Selles sätestatakse tuumaohutusloa andmise kriteeriumid tuumakäitise dekomissioneerimiseks, sh lõpliku dekomissioneerimiskava heakskiitmise tingimused. Dekomissioneerimise eesmärk on tagada, et tuumakäitis ja selle asukoht oleks pärast kasutamise lõppu ohutu inimesele ja keskkonnale ning ei vajaks enam tuuma- ning kiirgusohutuse järelevalvet. Tuumaohutusloa dekomissioneerimiseks reguleerib tuumajaama lammutamise kiirgus- ja tuumaohutusega seotud tegevusi, ning on suunatud muuhulgas tuumajaama lammutamisel saastunud alade kaardistamisele, saaste likvideerimisele, tekkivate tuumajäätmete ohutule käitlemisele, tegevuste ohutuse tõendamisele, radioloogilisele seirele ning maa-ala vabastamisele tuleviku tegevuste jaoks kiirgus- ja tuumaohutusloade nõuetest (tegevusi on kirjeldatud IAEA juhendmaterjalis *GSR Part 6, Decommissioning of Facilities*<sup>57</sup>). Jagu põhineb IAEA põhimõtetel ja on koostatud IAEA tuumamudelseaduse alusel<sup>58</sup>. Dekomissioneerimise protsessi loostamise eesmärk on tagada, et protsess oleks läbipaistev, ohutu ja täielikult reguleeritud. Dekomissioneerimise käigus ja selle lõppedes tagatakse dokumenteeritud ning kontrollitud üleminek käitise kasutamiselt ohutule seisundile, kus lõpeb järelevalve vajadus.

**Eelnõu §-s 52** reguleeritakse tuumakäitise dekomissioneerimise ehk tuumakäitise elukaare lõpuga seotud tegevuste üldisi kohustusi ja nõudeid, mille eesmärk on tagada, et pärast tuumaenergia tootmise ja kasutamise lõpetamist oleks käitise ala ohutu edasiseks kasutamiseks ja vastaks kiirgusseaduse alusel kehtestatud kiirgusohutusnõuetele. Sätestatud nõuded on olulised nii inimese ja keskkonnakaitse seisukohast.

**Eelnõu § 52 lõige 1** sätestab, et tulevane käitaja või tuumaohutusloa omaja on kohustatud dekomissioneerimist kavandama kogu tuumakäitise elukaare jooksul ning tagama, et dekomissioneerimise ettevalmistamine, sealhulgas tehnilised lahendused ja rahastamine, oleksid ajakohased ja kooskõlas käitise tegeliku seisundiga. Sätte eesmärk on tagada, et tuumakäitise dekomissioneerimine ei ole käsitletav üksnes käitise elukaare lõppfaasi tegevusena, vaid seda kavandatakse ja ajakohastatakse kogu käitise elukaare jooksul. Tuumakäitise rajamise ja käitamisega kaasneb kohustus tagada, et käitis oleks võimalik selle kasutuse lõppedes ohutult sulgeda, demonteerida ning viia keskkonna ja elanikkonna seisukohalt ohutusse seisundisse. Sätte kohaselt vastutab tulevane käitaja või tuumaohutusloa omaja selle eest, et dekomissioneerimise tehnilised lahendused, ajakava ja rahastamine oleksid ajakohased ning vastaksid käitise tegelikule seisundile. See hõlmab muu hulgas dekomissioneerimiskava regulaarset uuendamist, radioaktiivsete jäätmete käitlemise lahenduste kavandamist ning piisavate rahaliste vahendite tagamist dekomissioneerimise kulude katmiseks.

**Eelnõu § 52 lõikes 2** sätestatakse dekomissioneerimise lõppeesmärk ja peamised tegevused, mis tuleb alalise kasutamise lõpetamisel läbi viia. Nendeks tegevusteks on tuumakäitise tühjendamine tuumamaterjalist, tuumaseadmete demonteerimine ja ehitiste lammutamine ning tuumajäätmete nõuetekohane ladustamine või ümbertöötlemine. Vabastatud alade edaspidise kasutamise puhul tühise radioloogilise mõju tagamiseks on kiirgusseaduse määrusega „Kiirgustegevuses kasutatavate või tekkivate radioaktiivsete ainete väljaarvamise ja vabastamise tingimused ning väljaarvamise ja vabastamise taotlusele esitatavad nõuded”

<sup>57</sup><https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1652web-83896570.pdf>

<sup>58</sup>[https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1456\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1456_web.pdf)

kehtestatud radionukliidide piirmäärad. Tuumajaama territooriumil vabastatavate materjalide ja pinnase radionukliidide sisaldus ei tohi ületada kiirgusseaduse alusel kehtestatud piirmäärasid.

**Eelnõu § 52 lõikes 3** reguleeritakse dokumentide ja andmete säilitamist pärast dekomissioneerimistegevuste lõpetamist ja dekomissioneerimiseks antud tuumaohutusloa lõppemist või kehtetuks tunnistamist. Loa omajal on kohustus anda dekomissioneerimisega seotud dokumendid ja tõendusmaterjalid üle pädevale asutusele. Nende hulka kuuluvad andmed tuumakäitise, radioaktiivsete jäätmete ja materjalide käitlemise, vabastamise ja lõppladustamise kohta. See kohustus on oluline tagamaks pikaajalise mälu ja läbipaistvus tulevaste põlvkondade jaoks ning vajaduse korral kiirgusohutuse kontrolliks. Pädev asutus tagab nende andmete säilimise ja kättesaadavuse vastavalt avaliku teabe seaduse ja eelnõukohase seaduse §-s 12 sätestatud nõuetele.

**Eelnõu § 52 lõikes 4** kehtestatakse volitusnorm, mis annab valdkonna eest vastutavale ministrile õiguse kehtestada määrus dekomissioneerimise dokumenteerimise detailsete nõuete, dokumentatsiooni säilitamise ja andmete pädevale asutusele esitamise korra kohta. See võimaldab detailsemalt reguleerida, millises vormis ja ulatuses peab dokumentatsioon olema koostatud ja esitatud, et tagada lõike 3 nõuete praktiline rakendamine ja asjakohane arhiveerimine.

**Eelnõu §-s 53** sätestatakse nõuded lõplikule dekomissioneerimiskavale. Lõplik kava on dekomissioneerimisloa andmise aluseks, kirjeldades üksikasjalikult tegevusi ja plaane, millega tagatakse tuumakäitise ohutu ja õigusaktidele vastav kasutusest kõrvaldamine, sealhulgas jäätmekäitlus ja rahastamine.

**Eelnõu § 53 lõikes 1** määratletakse lõpliku dekomissioneerimiskava kohustuslik sisu, mis peab tagama lõppeesmärkide teostatavuse. Kava peab sisaldama valitud dekomissioneerimisstrateegiat, selget tegevuste ajakava ja järjestust, detailset jäätmekäitlus- ja rahastamisstrateegiat ning tuumakäitise asukoha kavandatud lõppseisundi saavutamise ja tõendamise viisi kohta.

Valitud dekomissioneerimisstrateegia annab ülevaate lähenemisest, mille alusel tuumakäitise tegevus lõpetatakse ja rajatis lammutatakse. Strateegia peab kirjeldama, kas tegevused viiakse läbi vahetult pärast käitise sulgemist või pikema aja jooksul ning milliseid tehnilisi ja organisatsioonilisi lahendusi selleks kasutatakse.

Ajakava ja tegevuste järjestus peavad näitama, et tegevused on omavahel kooskõlas ja et iga etapp toetab järgmise ohutut elluviimist. See hõlmab lammutamise järjekorda, radioaktiivsete süsteemide, konstruktsioonide ja komponentide eemaldamise viisi ning ajaraame, mis arvestavad nii ohutusnõudeid kui ka tööde loogilist kulgu.

Jäätmekäitlusstrateegia peab selgitama, kuidas käitise sulgemisel tekkivad jäätmed kogutakse, sorteeritakse, töödeldakse ja vaheladustatakse ning kuidas tagatakse nende ohutu lõppladustamine. Rahastamisstrateegia kirjeldab, kuidas tagatakse vajalike tööde katkematu rahastamine kogu protsessi vältel ja kuidas hinnatakse võimalikke kulude muutusi.

Meetodid lõppseisundi saavutamiseks ja selle tõendamiseks kirjeldavad, kuidas kontrollitakse ja kinnitatakse, et ala vastab dekomissioneerimise lõppeesmärkidele. Need meetodid võivad hõlmata mõõtmisi, proove, analüüside tegemist ja muid kontrolliviise, mis tõendavad, et rajatis ja selle ümbrus on ohutu edasiseks kasutamiseks.

**Eelnõu § 53 lõikes 2** kohustatakse kava koostajat arvestama lõpliku kava koostamisel nii algses dekomissioneerimiskavas tehtud muudatustega kui ka tuumakäitise kasutamise ajal selles tehtud ehituslike ja tehnoloogiliste muudatustega. See nõue tagab, et lõplik kava on ajakohane ja kajastab käitise tegelikku seisundit dekomissioneerimisetapi alguses.

**Eelnõu § 53 lõikes 3** antakse pädevale asutusele õigus nõuda lõpliku dekomissioneerimiskava muutmist või täiendamist. Seda õigust saab kasutada, kui kavas on varasemalt tähelepanuta jäänud olulised puudujäägid, ei vasta õigusaktide nõuetele või kui on muutunud kiirgusohutuse standardid, tuumakäitise seisund (asjaolu, mis nõuab tegevusplaanide ümberkorraldamist) keskkonnaolud või tegevuse ajakava ja rahastamisega seotud asjaolud. Kava muutmine või täiendamine ei pruugi kaasa tuua loa muutmise vajadust ja sellepärast on selleks eraldi alus.

**Eelnõu § 53 lõikes 4** kehtestatakse volitusnorm, mis annab valdkonna eest vastutavale ministriile õiguse kehtestada määrusega lõpliku dekomissioneerimiskava andmekoosseisu detailsemad nõuded. See võimaldab täpsustada, milliseid detailseid andmeid ja millises vormis tuleb kavas esitada.

**Eelnõu §-s 54 reguleeritakse dekomissioneerimisloa andmise, sisu ja kehtivuse lõpetamise nõudeid ja korda.**

See luba on tuumaohutusluba, mis on vajalik tuumakäitise kasutusest eemaldamise ja lammutamise alustamiseks ning tagab, et kogu protsess viiakse läbi ohutult ja finantsiliselt kaetult. Kuna dekomissioneerimine hõlmab ka tuumakäitise ehitise lammutamist, siis kohalduvad ehitusseadustiku nõuded ehitise lammutamisele ja lammutusprojektile vastavalt majandus- ja taristuministri määruse „Nõuded ehitusprojektile“ §-le 25.<sup>59</sup>

**Eelnõu § 54 lõikes 1** määratletakse dekomissioneerimisloa kui tuumaohutusloa olemus, mis annab käitajale õiguse lõpetada käitamine, demonteerida seadmed ja lammutada ehitis. Lõikega kehtestatakse dekomissioneerimisloale käesoleva peatüki 1. jaos kirjeldatud loa menetlemise kord.

**Eelnõu § 54 lõikes 2** sätestatakse loa taotlemise kord, kohustades käitamisloma omajat esitama pädevale asutusele taotluse eelnõukohases seaduses sätestatud korras, lisades sellele lõpliku dekomissioneerimiskava ja ehitusprojekti ehitise lammutamiseks. See seob tuumaohutuse regulatsiooni ehitusseadustiku nõuetega, tagades, et lammutamisel arvestatakse nii kiirgus- ja tuumaohutuse kui ka ehitusseadustiku alusel kehtestatud nõuetega.

**Eelnõu § 54 lõikes 3** sätestatakse loa andmise tähtajaks kuni 12 kuud ja lisaks eeldused, mis peavad olema loa saamiseks täidetud. Eeldused keskenduvad ohutusele (punkt 1), piisavale rahastamisele (punkt 2), kvalifitseeritud personalile (punkt 3), füüsilise kaitse ja kiirgusohutuse vastavusele (punkt 4) ja keskkonnaseirekava olemasolule (punkt 5). Samuti rõhutatakse, et ehitusprojekt ehitise lammutamiseks peab vastama ehitusseadustiku alusel kehtestatud nõuetele (punkt 6).

**Eelnõu § 54 lõikes 4** määratletakse dekomissioneerimisloa tingimused ja sisu, hõlmates tööde ajakava, ohutusnõuded, jäätmete käitlemise korra, füüsilise kaitse nõuded, üldised ehitise lammutamise nõuded, aruandlusnõuded ja järelevalve korra.

**Eelnõu § 54 lõike 4 punktis 1** sätestatakse nõue määrata loas tööde ajakava ja etapid. See annab pädevale asutusele selge ülevaate tegevuste planeeritud järjekorrast ja ajalisest

---

<sup>59</sup> [Nõuded ehitusprojektile–Riigi Teataja](#)

raamistikust ning võimaldab teostada etapiviisilist järelevalvet ja kontrollida loas ettenähtud tegevuste elluviimist.

**Eelnõu § 54 lõike 4 punktis 2** määratakse kiirgus- ja tööohutuse nõuded, sh töötajate kiirgusdooside piiramine, isikukaitsevahendite kasutamine, ohutusprotseduuride rakendamine ja muud meetmed töökeskkonna ning lähiümbruse ohutuse tagamiseks dekomissioneerimistööde ajal.

**Eelnõu § 54 lõike 4 punktis 3** reguleeritakse radioaktiivsete jäätmete ja materjalide käitlemist, sealhulgas jäätmete kogumist, sortimist, töötlemist, pakendamist, ladustamist ja vedu (sh vabastamist) vastavalt kehtivatele kiirgusohutuse ja jäätmekäitluse õigusaktidele, et vältida radioaktiivse saastumise levikut.

**Eelnõu § 54 lõike 4 punktis 4** kehtestatakse objekti ja tuumamaterjali füüsilise kaitse nõuded. Loas peavad olema fikseeritud julgeolekumeetmed, mis tagavad tuumamaterjali ja teiste radioaktiivsete allikate kaitse volitamata juurdepääsu, varguse või sabotaaži eest dekomissioneerimistegevuste ajal, kus tavapärased tuumkäitise julgeolekumeetmed ei pruugi käitamise ajaks kavandatud kujul funktsioneerida.

**Eelnõu § 54 lõike 4 punktis 5** seostatakse dekomissioneerimisluba ehitusseadustiku ehitise lammutamise nõuetega ning seega ei ole vaja eraldi ehitusluba ehitise lammutamiseks.

**Eelnõu § 54 lõike 4 punktis 6** sätestatakse tööde lõpetamise ja aruandluse nõuded. Need tingimused määratlevad, millisel kujul ja millises ulatuses peab loa omaja esitama aruanded tehtud tööde ja saavutatud tulemuste kohta ning millal loetakse dekomissioneerimine ametlikult lõpetatuks, et saaks lõike 7 alusel lõpetada loa kehtivuse.

**Eelnõu § 54 lõike 4 punktis 7** kehtestatakse pädeva asutuse järelevalve teostamise kord. See täpsustab, millise sagedusega, millistes etappides ja milliste meetoditega (nt kontrollkülastused, dokumentide ülevaatus) pädev asutus teostab järelevalvet, tagamaks, et tööde teostamisel järgitakse kõiki loas ja õigusaktides sätestatud nõudeid.

**Eelnõu § 54 lõike 4 punkt 8** annab pädevale asutusele võimaluse määrata dekomissioneerimisloas ka muid tingimusi, mis on vajalikud käesoleva seaduse eesmärkide saavutamiseks ning dekomissioneerimise ohutuks ja nõuetekohaseks läbiviimiseks, võimaldades arvestada konkreetse käitise eripära ja võimalikke tulevikus ilmnevaid asjaolusid.

**Eelnõu § 54 lõikes 5** sätestatakse, et dekomissioneerimisloa menetlusele kohaldatakse eelnõukohase peatüki 1. jagu arvestades selles jaos sätestatud erisustega. Erisused on seoses loa kehtetuks tunnistamisega, sest üldised alused on osaliselt seotud käitamisega ja pole dekomissioneerimisel asjakohased. Erisused on ka seosed ehitusseadustiku ja selle alusel kehtestatud nõuetega. Dekomissioneerimisluba on sisult ja eesmärgilt tuumaohutusluba ja peab integreerima nii üldehituslikud kui ka tuumaohutuse nõuded.

**Eelnõu § 54 lõikes 6** antakse pädevale asutusele õigus luba peatada või kehtetuks tunnistada juhul, kui on rikutud loatingimusi, ohustatakse töötajaid, elanikke või keskkonda või kui rahastamine on ebapiisav. See annab asutusele vajaliku vahendi koheseks reageerimiseks ohutust ja rahastamist puudutavate riskide tekkimisel.

**Eelnõu § 54 lõikes 7** sätestatakse loa kehtivuse lõppemine pädeva asutuse otsusega, millega kinnitatakse, et kõik loatingimused on täidetud ning käitise asukoht vastab kiirgusseaduse alusel kehtestatud nõuetele (nt vabastamise piirmääradele).

**Eelnõu § 54 lõikes 8** kehtestatakse volitusnorm, mis annab valdkonna eest vastutavale ministrile õiguse kehtestada määrusega dekomissioneerimisloa andmekoosseisu detailsemad nõuded.

**Eelnõu §-s 55** sätestatakse konkreetset kohustused dekomissioneerimise etapiks, täpsustades vastutava isiku rolli dekomissioneerimisprotsessis.

**Punktis 1** sätestatakse loa omaja üldine kohustus tagada ohutus, turvalisus ja keskkonnakaitse. See hõlmab nii oma töötajate kui ka töövõtjate (alltöövõtjate) tegevuse nõuetekohast korraldamist ja kontrolli.

**Punktis 2** sätestatakse loa omaja kohustus koostada ja ajakohastada dekomissioneerimistegevuste kohta olulised ohutusdokumendid: tuumakäitise ohutusaruanne, hädaolukorra riskianalüüs ja hädaolukorra lahendamise plaan ning turvaplaan. Need dokumendid on aluseks riskide juhtimisele ja nendeks valmisolekule dekomissioneerimise jooksul.

**Punktis 3** nõutakse, et loa omaja tagaks kogu dekomissioneerimisloa kehtivuse vältel, st dekomissioneerimise lõpuni, juhatuse ja kvalifitseeritud töötajate olemasolu, mis on proportsionaalne teostatavate töödega. See kohustus hõlmab ka piisava väljaõppe tagamist, kindlustades, et personal suudab dekomissioneerimise ohutult ja vastavalt lõplikule dekomissioneerimiskavale läbi viia.

**Punktis 4** seatakse loa omajale kohustus tagada kõikide dekomissioneerimisega seotud kulude katmine vastavalt seaduses sätestatud rahastamise korrale. See punkt rõhutab finantstagatiste olemasolu olulisust ja tagab, et dekomissioneerimine viiakse lõpule, sõltumata käitaja finantsseisust tööde käigus.

Dekomissioneerimise nõuete eesmärk on tagada, et tuumakäitise tegevuse lõppemisel ei jääks keskkonda, elanikkonnale ega riigile pikaajalist ohutus- või julgeolekuriski. Tuumakäitise sulgemine ei tähenda üksnes tegevuse lõpetamist, vaid rajatise ohutuks muutmist, radioaktiivsete materjalide käitlemist ning ala kasutusohutuse taastamist.

Riigil lasub põhiseadusest tulenev kohustus kaitsta elu, tervist ja keskkonda. Tuumavaldkonnas võivad riskid püsida ka aastakümneid pärast käitamise lõppu. Seetõttu on seadusandjal kohustus tagada, et tegevuse lõpetamine on läbimõeldud, rahastatud ja riiklikult kontrollitud.

Dekomissioneerimise kohustuse sätestamine ning selle sidumine loa andmise ja käitamisega on sobiv meede, kuna see:

- tagab, et käitaja arvestab juba varases etapis tegevuse lõpetamise kohustusega;
- väldib olukorda, kus rajatis jäetakse ohutuks muutmata;
- tagab, et vastutus ei kanduks põhjendamatult riigile või maksumaksjale.

Kui dekomissioneerimise nõuded puuduksid või oleksid üksnes deklaratiivsed, tekiks oht, et majanduslikult ebasoodsas olukorras käitaja ei suuda või ei soovi tegevuse lõpetamist nõuetekohaselt läbi viia. Regulatsioon on seega otseselt suunatud riskide ennetamisele. Leebem alternatiiv – näiteks üksnes üldine hoolsuskohustus või tagantjärele järelevalve – ei tagaks sama tasemega kaitset. Tuumakäitise dekomissioneerimine on tehniliselt ja finantsiliselt keerukas protsess, mis peab olema kavandatud pikema aja jooksul ning milleks tuleb ette näha ressursid. Kui kohustus oleks jäetud üksnes ettevõtja äranägemisele või reguleeritud minimaalselt, suureneks risk, et tegevuse lõppedes ei ole piisavaid vahendeid ega valmisolekut ohutuks

lõpetamiseks. Sellisel juhul võiks koormus langeda riigile, mis oleks vastuolus vastutuse põhimõttega, mille kohaselt tuumaohutuse eest vastutab tegevuse teostaja kogu elukaare vältel. Seetõttu on dekomissioneerimise nõuete selge ja detailne sätestamine vajalik.

Dekomissioneerimise kohustused võivad olla kulukad ning mõjutada investeringu tasuvust, mistõttu riivavad need ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust. Samas on riive mõõdukas järgmistel põhjustel. Esiteks on kohustused ette nähtud juba tegevuse kavandamise etapis, mistõttu ettevõtja saab arvestada nendega oma äriplaani ja finantsmudeli koostamisel. Tegemist ei ole ootamatu või tagasiulatuva koormisega. Teiseks on dekomissioneerimise kohustus otseselt seotud tegevuse riskiga. Mida suurem on potentsiaalne kahju, seda põhjendatum on kohustus tagada selle ennetamine ja likvideerimine. Kolmandaks ei võta regulatsioon ettevõtjalt vara ära, vaid kohustab seda kasutama ja hiljem ohutuks muutma viisil, mis välistab kahju kolmandatele isikutele ja keskkonnale.

Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et omandipõhiõigus ei taga õigust kasutada vara viisil, mis ohustab teiste isikute õigusi või avalikke huve.

Dekomissioneerimise regulatsioon on loogiline jätk põhimõttele, et vastutus tuumaohutuse eest on mitteüleantav ja kestab kogu tuumakäitise elukaare vältel. Kui käitaja vastutab ohutuse eest käitamise ajal, peab ta vastutama ka tegevuse lõpetamise eest. See tagab, et ohutuse tagamise kohustus ei lõppe majandustegevuse lõppemisega.

Paragrahvides 52–55 sätestatud dekomissioneerimise nõuded riivavad ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust, kuid teenivad erakordselt kaalukaid eesmärke – elu, tervise ja keskkonna kaitset ning riigi julgeolekut. Regulatsioon on sobiv ja vajalik, kuna väldib pikaajaliste riskide kandumist ühiskonnale, ning on mõõdukas, kuna kohustused on ette nähtud selgelt, ette teada ning seotud tegevuse olemusest tuleneva riskiga.

Arvestades tuumavaldkonna eripära ja võimalikku kahju ulatust, on dekomissioneerimise nõuete sätestamine põhiseadusega kooskõlas ning moodustab lahutamatu osa tuumaohutuse terviklikust regulatsioonist. Dekomissioneerimise kohustuseks vajalikud rahalised vahendid tagatakse spetsiaalse fondi kaudu, mille analüüs on vastava osa juures.

### **Avalikkuse osalemine ja Århusi konventsiooni<sup>60</sup> kohaldumine tuumajaama planeerimisel ja tuumaohutuslubade menetluses**

Århusi konventsiooni kohaldamisala ja avalikkuse osalemise nõuded on suunatud eeskätt sellistele otsustele, millega **otsustatakse keskkonda oluliselt mõjutava tegevuse lubatavus**, sealhulgas tuumajaamade ja muude tuumareaktorite rajamine või nende demonteerimine ja dekomissioneerimine, nagu on sätestatud konventsiooni I lisas. Konventsiooni eesmärk ei ole hõlmata iga tegevusega seotud haldusotsust, vaid tagada avalikkusele tegelik ja varajane osalemisvõimalus nendes menetlustes, kus tehakse põhimõttelisi otsuseid tegevuse lubamise kohta ajal, mil olulised valikud on veel avatud.

Käesoleva seaduse süsteemis tehakse tuumajaama rajamist või laiendamist puudutav **põhiotsus** planeerimismenetluses. Planeeringu koostamisel hinnatakse tuumajaama kui ehitiste kompleksi ruumilist sobivust, alternatiive ning kumulatiivseid mõjusid ning tagatakse avalikkuse osalemine kooskõlas Århusi konventsiooni ja planeerimisseaduse nõuetega. Lisaks hinnatakse tuumajaama rajamisega kaasnevaid keskkonnamõjusid keskkonnamõju hindamise ja

---

<sup>60</sup> [Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon–Riigi Teataja](#)

keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse alusel läbiviidavas menetluses, mis on samuti avalik ja Århusi konventsiooniga kooskõlas. Nendes menetlustes on avalikkusel võimalik esitada seisukohti tegevuse lubatavuse, asukoha, ulatuse ja leevendusmeetmete kohta enne otsuste lõplikku kujunemist.

Tuumaohutusloa menetlus, sealhulgas eelhinnang, on oma olemuselt **tehniline ja ohutuskeskne erimenetlus**, mille eesmärk on hinnata konkreetse tuumakäitise vastavust tuumaohutuse nõuetele. Selle menetluse raames ei otsustata tuumajaama rajamise või tegevuse keskkonnaalast ega ruumilist lubatavust, samuti ei avata enam alternatiive asukoha või tegevuse olemuse osas. Tuumaohutusloa ei anna iseseisvat õigust keskkonda mõjutava tegevuse alustamiseks, vaid realiseerib juba planeerimis- ja keskkonnamenetlustes tehtud põhiotsuseid, kontrollides tuumakäitise tehnilist ja ohutuslikku vastavust.

Sama loogika kehtib ka tuumareaktori või tuumajaama dekomissioneerimise puhul. Århusi konventsiooni I lisa kohaldub otsusele, millega lubatakse dekomissioneerimine kui keskkonda mõjutav tegevus, kuid mitte dekomissioneerimise ohutu teostamisega seotud üksikutele tehnilistele loamenetluste etappidele. Käesoleva seaduse kohaselt toimub dekomissioneerimise keskkonna- ja ruumiliste mõjude hindamine planeerimis- ja keskkonnamenetluste kaudu, samas kui tuumaohutusloa menetlus keskendub dekomissioneerimise ohutule läbiviimisele tuumakäitise tasandil.

Seetõttu on käesolevas seaduses kujundatud lahendus kooskõlas Århusi konventsiooniga. Avalikkuse osalemine on tagatud nendes menetlustes, kus tehakse tuumajaama rajamise, laiendamise või lõpetamise põhimõttelised otsused. Tuumaohutusloa menetluses tagatakse avalikkuse teavitamine ja läbipaistvus ulatuses, mis on kooskõlas haldusmenetluse seaduse ja käesoleva seaduse nõuetega, kuid tegemist ei ole tegevuse keskkonnaalase lubatavuse üle otsustamise menetlusega Århusi konventsiooni artikli 6 tähenduses.

**Eelnõu 5. peatükis** sätestatakse, et tuumamaterjali, tuumakäitise ja tuumkütusetsükliga seotud tegevuste korral kohaldatakse kiirgusseaduses sätestatud üldist kiirgusohutuse raamistikku, mis sätestab põhilised ohutusnõuded kaitsmaks inimest ja keskkonda ioniseeriva kiirguse kahjustava mõju eest. KiS § 3 kohaselt on kiirgusohutus inimese ja keskkonna kaitsmine ioniseeriva kiirguse kahjustava mõju eest. Tulenevalt IAEA dokumendist *IAEA Fundamentals Safety Principles*<sup>61</sup> esitatud põhimõttest, peab kiirgusohutusraamistik katma kõik ehitised ja tegevused, mis võivad tekitada kiirgusriski<sup>62</sup>, sõltumata kiirgusallika liigist või kasutusvaldkonnast. Seetõttu rakenduvad tuumakäitistele ja tuumkütusetsükliga seotud tegevustele samad kiirgusohutuse põhimõtted ja rakendamise meetmed kui teistele ioniseeriva kiirgusega seotud tegevustele.

**Eelnõu § 56 punktis 1** osutatakse KiS §-dele 21–23, millega on sätestatud kiirgusohutuse kolm põhimõtet: kiirgustegevuse põhjendamine, kiirituse optimeerimine ning kiiritusel saadavate dooside piiramine. Neid põhimõtteid kohaldatakse kõigile ioniseeriva kiirgusega seotud tegevustele, seega ka tuumamaterjali, tuumakäitise ja tuumkütusetsükliga seotud tegevustele. Viidatud normid tagavad, et hinnatakse tegevuse põhjendatust, tõendades, et see on tegevuse põhjustatava võimaliku tervisekahjustuse suhtes majanduslike, sotsiaalsete või muude hüvede poolest parim, ning alternatiive, hoitakse kiirgusdoosid nii madalal kui mõistlikult saavutatav

<sup>61</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1273\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1273_web.pdf)

<sup>62</sup> Kiirgusriskid on ioniseeriva kiirgusega kokkupuutest tulenevad kahjulikud tervisehõjud (ja nende esinemise tõenäosus) ning muud ohutusega seotud riskid, sealhulgas keskkonnariskid, mis võivad otseselt tuleneda kokkupuutest kiirgusallikaga, radioaktiivse materjali esinemisest ja/või keskkonda vabanemisest või kontrolli kadumisest kiirgusallika üle. (<https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/IAEA-NSS-GLOweb.pdf>)

(ALARA-põhimõte<sup>63</sup>) ning järgitakse KiS-s ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud doosipiiranguid.

**Eelnõu § 56 punktiga 2** kohaldatakse tuumaohutusloa omajale kiirgusseaduse §-des 32 ja 35 sätestatud kiirgustegevuse tegija kohustusi ulatuses, mis ei ole käesolevas seaduses sätestatud. Kiirgusseaduse §-ga 32 laiendatakse tuumaohutusloa omaja kohustusi, hõlmates muu hulgas kiirgustööde tegemise ja kiirgustöötajate juhendamise eeskirjade koostamist ja ajakohastamist, kiirgustöötajate tervisekontrolli korraldamist, mõõteriistade regulaarset kontrolli ja kalibreerimist, mitte pakkuda töötajatele varalist või muud soodustust kiirgusohutusnõuete täitmata jätmise eest. Samuti kohustab KiS § 32 teavitama pädevat asutust ja Häirekeskust olulistest intsidentidest (kiirgusallika kadumine, vargus, doosipiirangute ületamine) ning analüüsima nende sündmuste põhjuseid ja rakendatud parandusmeetmeid. Kui TEOS-e § 37 lõige 2 kohustab tuumaohutusloa omajat rakendama juhtimissüsteemi, mis on üldisem mõiste ja defineeritud §-s 8, siis KiS § 35 lõige 2 täpsustab kvaliteedijuhtimissüsteemi sisu ja ülesehitust. See tagab, et kvaliteedijuhtimine vastab KiS-s sätestatud nõuetele, juhindudes IAEA ohutusjuhenditest (*Leadership and Management for Safety, No. GSR Part 2; The Management System for Nuclear Installations, No. GS-G-3.5.*)

**Eelnõu § 56 punktiga 3** kohaldatakse tuumaohutusloa omajale KiS 3. peatüki 3. jagu, milles on sätestatud töökohal kiirgusohutuse tagamise nõuded, kiirgustöötajate kategooriad, kiirgusohutuse spetsialisti roll, vanusepiirang kiirgustööle lubamisel, kiirgustöötaja kiirgusohutusala koolitus ja juhendamine, kiirgustöötaja tervisekontroll, isikudooside seire, välistöötaja mõiste ja tema kiirgusohutuse tagamine, kontrolli- ja jälgimisala, seire kontrolli- ja jälgimisalal ja lisameetmed kiirgusohutuse tagamiseks. Nende sätete kohaldamine tuumakäitistele ja tuumkütusetsükliga seotud tegevustele tagab, et töökeskkonnas rakendatakse töötajate ja elanike kaitseks kiirgusohutusmeetmeid nagu kiirgustegevuste puhul, arvestades tuumakäitiste ja tuumkütusetsükliga seotud eripärasid ja riske.

**Eelnõu § 56 punktiga 4** kohaldatakse tuumaohutusloa omajale KiS 7. peatükki, mille §-d 100 ja 101 sätestavad kiirgustöötajate efektiiv- ja ekvivalentdooside ning elanikkonna vaatlusrühmade dooside hindamise kohustuse. Saadud andmeid kasutatakse ohutusmeetmete kavandamiseks ja täiendamiseks, et tagada kiirgusohutuse põhimõtete rakendamine praktikas ning kontrollida kehtestatud doosipiirmääradest ja optimeerimise nõuetest kinnipidamist.

**Eelnõu 6. peatükk** reguleerib tuumakäitiste ja tuumaohutusloa omajate kohustusi hädaolukordade ennetamise, nende reageerimise ja valmisoleku tagamisel. Sätted põhinevad IAEA rahvusvahelistel standarditel ning on kooskõlas hädaolukorra seaduse põhimõtetega.

Peatüki eesmärk on tagada, et Eesti riigis oleks tuuma- ja kiirgushädaolukordadeks loodud terviklik, koordineeritud ja rahvusvahelistele nõuetele vastav süsteem, mis hõlmab riskihinnangut, reageerimisplaane, teavitamist ja koostööd nii riigisiselt kui ka rahvusvahelisel tasandil.

Hetkel on eelnõus läbivalt viidatud hädaolukorra seadusele, kuid eelnõu seletuskirjas on märgitud, et eelnõu on seotud Riigikogu menetluses oleva tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõuga 668 SE. Nimetatud seaduse jõustumisel tuleb vastavad viited asendada viidetega tsiviilkriisi ja riigikaitse seadusele.

---

<sup>63</sup> Akronüüm ingliskeelsest fraasist *As Low As Reasonably Achievable* (nii madal kui mõistlikult saavutatav). Mõiste, mille kohaselt kiirgusallikate ja nendega seotud tegevuste kavandamisel ja kasutamisel tuleb kindlustada nii madal kiiritustase kui see mõistlike kulutustega võimalik on, arvestades tehniliste kõrval ka majanduslikke ja sotsiaalseid tegureid (E. Realo & T. Viik, 1996, Kiirguskaitse sõnastik)

**Eelnõu §-s 57** sätestatakse kohustus koostada tuumakäitise hädaolukorra riskianalüüs.

**Eelnõu § 57 lõige 1** näeb ette, et riskianalüüs koostatakse hädaolukorra seaduses sätestatud nähtud korras. Koostatav riskianalüüs peab hõlmama kõiki tuumakäitise seotud ohtusid, sealhulgas tehnilisi rikkeid, kiirgusintsidente, sisemisi ja väliseid ohtusid, loodusõnnetusi, küberrünnakuid ning sabotaaži. Riskianalüüs peab toetuma rahvusvaheliselt tunnustatud ohupõhisele metoodikale ning lähtuma Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri (IAEA) ohutusstandardist „Hädaolukorraks valmisolek ja reageerimine tuuma- ja kiirgusõnnetustele” (*Preparedness and Response for a Nuclear or Radiological Emergency, GSR Part 7*)<sup>64</sup> (edaspidi *GSR Part 7*). Kuna tuumaelektrijaam saab olema elanike elektriga varustajana ka elutähtsa teenuse osutaja kehtiva hädaolukorra seaduse mõistes, siis kehtivad talle riskianalüüsi koostamisel hädaolukorra seaduse § 39 lõike 5 alusel välja antud Vabariigi Valitsuse 29.07.2021 määruse nr 75 “Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani nõuded, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord”<sup>65</sup> tulenevad nõuded.

**Eelnõu § 57 lõige 2** näeb ette riskianalüüsi regulaarse ajakohastamise, vähemalt iga kahe aasta järel, või juhul, kui ilmneb oluline muutus käitises või ohutegurites, mis võib olla näiteks tehnoloogiline, organisatsiooniline või julgeolekuolukorra muutus. Nõue tagab riskianalüüsi ajakohasuse ja pideva kooskõla käitise tegeliku olukorra ning ohupildiga.

**Eelnõu § 57 lõige 3** volitab valdkonna eest vastutavat ministrit kehtestama määrust, milles täpsustatakse vajadusel tuumarajatise riskianalüüsi koostamist, kui lisaks Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud riskianalüüsi nõuetele on vaja kehtestada tuumakäitise tulenevaid spetsiifilisi riskianalüüsi nõudeid.

**Eelnõu §-s 58** sätestatakse nõuded tuumakäitise hädaolukorra lahendamise plaanile ja õppustele.

**Eelnõu § 58 lõige 1** kohustab tuumaohutusloa omajat koostama riskianalüüsist lähtuva tuumakäitise hädaolukorra lahendamise plaani, mis tagab reageerimise tuuma- või kiirgusõnnetusele ning selle tagajärgede leevendamise. See plaan on eristatud riiklikust hädaolukorra lahendamise plaanist, mis kehtestatakse hädaolukorra seaduse alusel ning edaspidi tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse alusel. Plaanile esitatavad nõuded on kooskõlas IAEA juhendiga *GSR Part 7* ning hädaolukordadeks valmisolekut selgitavate teiste IAEA juhenditega. IAEA terminoloogia kohaselt hõlmavad hädaolukorra reageerimisprotseduurid reageerimistasemeid (*Emergency Action Levels, edaspidi EAL*), mis määratlevad sündmuse tüübi, tõsidusastme ja tuumajaama territooriumist väljapool toimuvatele tegevustele ülemineku kriteeriumid. Seetõttu peab plaan olema kooskõlas vähemalt IAEA juhistega „Kriteeriumid tuuma- ja kiirgushädaolukorra valmisoleku ja reageerimise kavandamiseks” (*Criteria for Use in Preparedness and Response for a Nuclear or Radiological Emergency, GSG-2*)<sup>66</sup> ning „Hädaolukorraks valmisoleku korraldused tuuma- või kiirgusõnnetuseks” (*Arrangements for Preparedness for a Nuclear or Radiological Emergency, EPR-Method*)<sup>67</sup>. Vastavalt IAEA juhenditele peab hädaolukorra lahendamise plaan käsitlema reageerimiskava eri tüüpi hädaolukordade korral kõigis töörežiimides. See tähendab, et reageerimine peab olema tagatud nii tavakäitusel (normaaltingimustes), hooldusperioodil, jahtumisetappides kui ka seisakute või kütuse laadimise ajal. Reageerimiskavad peavad põhinema eelmääratletud EAL-idel, mis võimaldavad tegevuste käivitamist objektiivsete tehniliste näitajate alusel.

<sup>64</sup> [Preparedness and Response for a Nuclear or Radiological Emergency | IAEA](#)

<sup>65</sup> [Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani nõuded, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord – Riigi Teataja](#)

<sup>66</sup> [Criteria for Use in Preparedness and Response for a Nuclear or Radiological Emergency | IAEA](#)

<sup>67</sup> [Arrangements for Preparedness for a Nuclear or Radiological Emergency | IAEA](#)

Plaan peab sisaldama ka töötajate väljaõpet ja õppusi. Käitajal on kohustus tagada, et eri rollides olevad töötajad, sealhulgas juhtimistasand, operatiivmeeskonnad, tehniline personal ja kiirguskaitse spetsialistid, on koolitatud tegutsemiseks erinevates hädaolukordades ning on teadlikud oma rollist ja ülesannetest. Õppused peavad toimuma regulaarselt ning hõlmama nii siseseid simulatsioone kui ka koostööõppusi riiklike asutustega.

Plaanis määratakse ka hädaolukorrast vahetu teavitamise ja teabevahetuse protseduurid, mis hõlmavad asutuste ja avalikkuse ning vajadusel rahvusvaheliste organisatsioonide teavitamist. Samuti peab plaan käsitlema vajalike ressursside, varude ja sekkumisvõimekuse tagamist. See sisaldab nii tehnilisi vahendeid (nt kiirgusmõõteriistad, saasteärastusvahendid, kaitsevahendid, evakuatsiooni taristu) kui ka personalipõhiseid võimekusi.

Väga oluliseks osaks on koostöö teiste asutuste ja rahvusvaheliste partneritega. See tähendab koordineeritult tegutsemist riikliku hädaolukorra tasandil (nt Päästeamet, Terviseamet, Politsei- ja Piirivalveamet) ning vajadusel rahvusvaheliste partneritega, näiteks IAEA, Euratom või naaberriikide pädevad asutused. Plaanis määratakse hädaolukorraks valmisoleku tsooni (*Emergency Planning Zone*, edaspidi EPZ). EPZ on geograafiliselt määratletud ala tuumakäitise ümber, mille piires tuleb hädaolukorra korral rakendada koheseid kaitsemeetmeid, lähtudes EAL-idest (*Emergency Action Levels*) ning riskihinnangust. EPZ-i eesmärk on tagada elanikkonna kaitse, sh vajadusel kohene evakuatsioon või varjumine. Väikeste moodulreaktorite (SMR-ide) puhul on EPZ-i planeerimine rahvusvaheliselt muutunud eriteemaks, kuna nende tehnoloogiline disain, passiivne ohutus, väiksem soojusootlikkus ja piiratum potentsiaalne radioaktiivse materjali levik võimaldavad võrreldes traditsiooniliste suure võimsusega tuumajaamadega väiksemaid planeerimisraadiuseid. EPZ ei ole tuumajaama ümber fikseeritud ringjoon, vaid riskipõhine lähenemine, mis tugineb ohuhinnangule, potentsiaalsele heitele, reaktori tüübi turvasüsteemidele ja füüsikalistele protsessidele. EPZ ulatus sõltub muuhulgas tehnoloogia ohutusnäitajatest, passiivsetest jahutusüsteemidest, piirdekonstruktsioonidest, reaktorikütuse tüübist, jahutusmeetodist ning tuumamaterjali inventari suuruselt. Rahvusvahelises praktikas on SMR-ide EPZ ulatuses esinemas trend, kus mõne tehnoloogilise lahenduse korral on kaalutud objektipõhist EPZ-i (site boundary EPZ), mille puhul piirduksid meetmete rakendamise alad tuumakäitise territooriumiga. Selline lähenemine on võimalik üksnes juhul, kui riskianalüüsi, ohutushinnangu ning EAL-ide hindamine näitab, et elanikkonna kaitsemeetmed väljaspool territooriumi ei ole avariistsenaariumites vajalikud. Kuni rahvusvahelised standardid SMR-ide kohta lõplikult ühtlustatakse, lähtutakse käesoleva eelnõu rakendamisel IAEA ettevaatuspõhimõttest: EPZ-i ulatus määratakse konservatiivse ohupõhise riskianalüüsi alusel, arvestades tehnoloogilist eripära.

Plaani tuleb lisada ka elanike kaitse- ja evakuatsioonimeetmed. Need hõlmavad avalikkuse teavitamist, varjumist, evakueerimist, tervisekaitse meetmeid, transpordi- ja logistikaskeeme ning riskikommunikatsiooni vastavalt EAL-idele.

Samuti tuleb määratleda tegevused hädaolukorra lõpetamiseks, sealhulgas määrata tasemed, mille puhul saab võetud meetmeid leevendada või nende rakendamise lõpetada.

Vajadusel tuleb määratleda täiendavad planeerimisalad pikaajaliste kaitsemeetmete jaoks, mis IAEA klassifikatsiooni kohaselt võivad hõlmata näiteks maa põllumajandusliku kasutuse piiranguid, veevarustuse kaitsealasid või kaubanduspiirangute tsoone. Need rakenduvad siis, kui kiirgusriski mõju võib ulatuda jaama territooriumilt ja EPZ-ist väljapoole.

Määratleda tuleb ka hädaolukorra lahendamisele järgnevad tegevused, sealhulgas tavaolukorra taastamine, alade vabastamine piirangutest, kiirgusseire ning vajadusel pikaajaline riskikommunikatsioon.

Plaan käsitleb lisaks tuumakäitise sisestele meetmetele ka võimalikke väliseid mõjusid elanikkonnale, taristule ja keskkonnale ning nende mõjude leevendamise korraldust koostöös pädeva asutuse ja teiste hädaolukorra lahendamisse kaasatud asutustega. Plaan peab vajadusel ette nägema sotsiaalpsühholoogilise toe ja elanike nõustamise, kuna tuumaõnnetusega seotud riskitaju ja stress võivad olla märkimisväärsed ka siis, kui tegelik kahju on piiratud. Nõustamine on rahvusvaheliselt tunnustatud osa taastamistegevustest.

**Eelnõu § 58 lõige 2** näeb ette kohustuse vaadata tuumakäitise hädaolukorra lahendamise plaan üle ja ajakohastada seda vähemalt iga kahe aasta järel või olukorras, kus toimuvad olulised muutused tuumakäitise ohutegurites, tehnoloogias, tuumamaterjali koguses või iseloomus, personali struktuuris või väliskeskonna riskides. Regulaarne ajakohastamine tagab, et plaan püsib kooskõlas käitise tegeliku seisukorra, tehnoloogilise arengu ning riskianalüüsi tulemustega. Nõue vastab IAEA põhimõttele, mille kohaselt hädaolukorra juhtimise dokumentatsioon peab olema „elav dokument“ ning toetama dünaamilist riskipõhist planeerimist vastavalt juhendile GSR Part 7.

**Eelnõu § 58 lõige 3** volitab valdkonna eest vastutavat ministrit kehtestama määruse, milles sätestatakse täpsustatud nõuded tuumakäitise hädaolukorra lahendamise plaanile ja selle rakendamisele. Määruse kehtestamise vajadus tuleneb sellest, et lahti seletada plaani detailid, sealhulgas EPZ ja EAL-ide määramine, tehnilised tingimused ja vorminõuded.

**Eelnõu § 58 lõige 4** sätestab pädeva asutuse rolli tuumakäitise hädaolukorra lahendamise plaani hindamisel ja ajakohastamisel. Plaani vastavust riskianalüüsile hinnatakse koostöös teiste hädaolukorra lahendamisse kaasatud asutustega nende pädevuse piires, tagamaks meetmete piisavus tuumaohutuse, kiirgusohutuse ja tuumajulgeoleku seisukohast. Vajaduse korral on pädeval asutusel õigus nõuda plaani muutmist või täiendamist.

**Eelnõu § 58 lõige 5** täpsustab, et tuumakäitise vastu suunatud julgeolekusündmust käsitatakse hädaolukorrana juhul, kui see ohustab või kahjustab tuuma- või kiirgusohutust. Sellisel juhul rakendatakse hädaolukorra lahendamise plaani koostöös tuumakäitise turvaplaaniga, tagades ohutus- ja julgeolekumeetmete tervikliku ja koordineeritud rakendamise.

**Eelnõu § 58 lõige 6** sätestab, et tuumakäitise hädaolukorra lahendamise plaani harjutamiseks ja toimivuse kontrollimiseks peab käitamisloa omaja korraldama regulaarselt õppusi. Õppuste eesmärk on kontrollida hädaolukorra lahendamise plaani rakendatavust, personali valmisolekut ning tehniliste ja organisatsiooniliste meetmete toimimist nii käitise sees kui ka käitisevälise reageerimise korral.

Selleks nähakse ette kahte liiki õppused: tuumakäitise sisene õppus vähemalt üks kord aastas ning koostööõppus vähemalt kord kolme aasta jooksul, mis keskendub käitise territooriumist väljapoole ulatuvatele tegevustele ja koostööle hädaolukorra lahendamisse kaasatud asutustega. Sisene õppus võimaldab hinnata käitise siseseid protseduure ja reageerimisvõimet, samas kui koostööõppus tagab, et käitisevälised meetmed, teabevahetus ja vastutuste jaotus toimivad koordineeritult. Õppuste korraldamisest tuleb Päästeametit teavitada piisava ajavaruga, et võimaldada pädeval asutusel ja teistel asjakohastel ametiasutustel õppuste planeerimist, jälgimist ja vajadusel osalemist. Selline lähenemine on kooskõlas rahvusvahelise tuumaohutuslase praktikaga ning toetab riikliku ja kohaliku tasandi valmisolekut reageerida tuumakäitise seotud hädaolukordadele.

**Eelnõu § 58 lõige 7** täpsustab eelmises lõikes nimetatud koostööõppuste sisu ja eesmärgi. Koostööõppused viiakse läbi koostöös Päästeameti ning teiste asjakohaste riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustega ning nende eesmärk on testida tuumakäitise seotud hädaolukordade lahendamist käitisevälise reageerimise vaates. Õppuste käigus kontrollitakse teabevahetuse toimivust käitaja ja hädaolukorra lahendamisse kaasatud asutuste vahel, käitisevälise meetmete rakendamist, elanikkonnakaitse korraldust ning asutustevahelist koordineeritud tegutsemist. Lisaks hõlmavad koostööõppused avalikkuse teavitamise ja kriisikommunikatsiooni toimimise ning tuumajulgeoleku ja füüsilise kaitsega seotud stsenaariumide läbimängimist, sealhulgas pahatahtliku tegevuse, sabotaaži, sisemise ohu ja hübriidohu ilmingute käsitlemist. Sätte eesmärk on tagada, et nii ohutus- kui ka julgeolekualased aspektid on hädaolukordadeks valmistumisel käsitletud terviklikult ja koordineeritult.

**Eelnõu §-s 59** sätestatakse raamistik tegutsemiseks kiirgushädaolukorras või tuumaavarii korral.

**Eelnõu § 59 lõike 1** kohaselt lahendatakse tuumaavarii või kiirgushädaolukord vastavalt hädaolukorra seadusele, arvestades kiirgusseaduses ja käesolevas seaduses sätestatud. See tähendab, et tuuma- või kiirgusõnnetus on osa riigi ühtsest kriisiohjesüsteemist ning reageerimine toimub riikliku hädaolukorra lahendamise korralduse raames, mitte eraldi paralleelstruktuuris. Kuna tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus ei ole käesoleva seletuskirja koostamise ajal veel jõustunud, tuleb üleminekuaegsel perioodil toetuda kehtivale hädaolukorra seadusele ja riigikaitse seadusele.

**Eelnõu § 59 lõige 2** sätestab, et sekkumine tuumakäitises tekkivas avariikiirituse olukorras toimub kiirgusseaduse §-i 107 alusel. Viidatud säte reguleerib sekkumistasemeid, kaitsemeetmeid, kiirituse seirekorraldust, elanikkonnakaitset ja meetmete rakendamise aluseid.

**Eelnõu § 59 lõige 3** sätestab pädevale asutusele õiguse kaasata vajadusel ka kolmandaid osapooli, kellel on sekkumiseks vajalikud erialateadmised, tehnilised vahendid või erivõimekus, sealhulgas laborid, mõõteseadmed, kaitsevahendid või oskused saasteärastuseks. Kui kaasatava osapoole tegevusvaldkond kuulub loakohustuse alla (nt radioaktiivsete ainete käsitlemine, ohtlike tööde teostamine või erivedu), peab isikul olema selleks vastav tegevusluba. See säte tagab operatiivse paindlikkuse ning võimaldab kasutada riiklikke, rahvusvahelisi või eraõiguslikke ressursse juhul, kui riiklikud jõud üksi ei ole piisavad või nende rakendumine viibiks.

**Eelnõu § 59 lõikega 4** täpsustatakse vastutuse jaotus tuumaavarii või kiirgushädaolukorra korral juhul, kui selle mõju ulatub väljapoole tuumakäitise territooriumi. Sellises olukorras juhib päästetöid, elanikkonnakaitse meetmete rakendamist ning käitisevälise tagajärgede lahendamist Päästeamet vastavalt hädaolukorra seaduses sätestatud pädevusele, tagades riikliku reageerimise koordineerituse ja selge juhtimisstruktuuri.

**Eelnõu §-s 60** sätestatakse rahvusvahelise teavitamise ja koostöö alused kiirgushädaolukorra korral.

**Eelnõu § 60 lõige 1** kohustab pädevat asutust teavitama viivitamatult Euroopa Komisjoni ning mõjutatud Euroopa Liidu liikmesriike elanikkonna kaitseks rakendatud või kavandatud meetmetest. Teavitamiskohustus tekib kolmel juhul:

1) Eesti territooriumil toimunud tuumaavarii, millega kaasneb või võib kaasneda radioaktiivsete ainete emissioon;

- 2) oluliselt tavapärasest kõrgema kiirgustaseme avastamine, millel võib olla terviseohu;
- 3) muu juhtum, mille tulemusel radioaktiivne aine võib keskkonda sattuda ohtlikus koguses.

**Eelnõu § 60 lõige 2** täpsustab, et teavitamine peab toimuma vastavalt Euroopa Liidu nõukogu 14. detsember 1987 otsusele 87/600/Euratom ühenduse operatiivse teabevahetuse korra kohta kiirgushädaolukorra puhul<sup>68</sup>, mis sätestab liikmesriikide vahelise varajase hoiatamise ja teabevahetuse mehhanismi. Lisaks esitab pädev asutus regulaarselt mõõtetulemusi ja olukorra ülevaateid seni, kuni radioloogiline oht on möödunud.

**Eelnõu § 60 lõige 3** reguleerib olukorda, kus Eesti saab teate teiselt liikmesriigilt või Euroopa Komisjonilt. Sel juhul peab pädev asutus viivitamatult rakendama õigusaktidest tulenevad elanikkonnakaitse meetmed ning edastama omakorda teabe nii Euroopa Komisjonile kui ka teistele riikidele. Edastatav teave sisaldab nii rakendatud meetmeid kui ka keskkonna, toiduainete, joogivee ja sööda radioaktiivsuse seiretulemusi.

**Eelnõu § 60 lõige 4** sätestab, et Eesti peab tuumaavarii korral teavitama IAEA-d ning asjaomaseid välisriike vastavalt Eesti rahvusvahelistele kohustustele, mis tulenevad muuhulgas tuumaavariist operatiivse teatamise konventsioonist<sup>69</sup>.

**Eelnõu § 60 lõige 5** sätestab, et vajaduse korral võib pädev asutus pöörduda IAEA või välisriikide poole abi saamiseks. Säte annab aluse rahvusvahelise kriisiabi aktiveerimiseks, sealhulgas spetsialistide, varustuse, mõõteseadmete, saasteärastuse tehnika või saaste leviku modelleerimise toe kaasamiseks. Samuti sätestatakse, et Eesti korraldab vajadusel välisekspertide või abiüksuste vastuvõtu kooskõlas kehtivate lepingute ja julgeolekunõuetega. Eelnõu § 57–60 reguleerivad tuumakäitise seotud hädaolukorraks valmistumist, reageerimist ning koostööd pädevate asutustega. Nimetatud sätted ei loo sisuliselt uut, või võrreldes teiste kõrge riskiga tegevusvaldkondadega intensiivsemat, piirangurežiimi, vaid täpsustavad tuumaenergia sektori kontekstis hädaolukorra seadusest ning hädaolukorra ja riigikaitse regulatsioonidest tulenevate üldkohustuste kohaldamist.

Tuumakäitise käitaja kohustus koostada ja ajakohastada hädaolukorra lahendamise seotud dokumente, tagada koostöö riigiasutustega ning osaleda kriisivalmiduse tagamises on olemuselt analoogne teiste elutähtsa teenuse osutajate ja suurõnnetuse ohuga ettevõtete kohustustega. Eelnõu ei anna riigile täiendavaid, üldisest kriisiregulatsioonist erinevaid erakorralisi sekkumisõigusi ega kehtesta tuumasektorile kvalitatiivselt raskemat sund- või käsutusrežiimi. Seetõttu ei kujuta § 57–60 endast iseseisvat ja võrreldes teiste strateegiliste sektoritega intensiivsemat ettevõtlusvabaduse või omandipõhiõiguse riivet, vaid rakendavad tuumavaldkonnas juba kehtivaid kriisiõiguslikke põhimõtteid. Arvestades tuumategevuse potentsiaalset mõju elanikkonnale ja keskkonnale, on selliste kohustuste kohaldamine põhjendatud ning kooskõlas riigi põhiseadusliku kaitsekohustusega. Täiendavat eraldiseisvat põhiseaduslikkuse analüüsi ei ole vajalik esitada, kuivõrd regulatsioon ei ületa üldise hädaolukorra ja tsiviilkriisi raamistikus juba kehtivaid piiranguid.

**Eelnõu 7. peatükis** sätestatakse nõuded tuumamaterjali ja tehnoloogia veoks, sealhulgas sissevälja- ja läbiveoks, kohaldades selleks kiirgusseaduse, nõukogu määruse (EÜ) nr 2021/821<sup>70</sup>, millega kehtestatakse liidu kord kahesuguse kasutusega kaupade ekspordi, vahendamise, tehnilise abi, transiidi ja edasitoimetamise kontrollimiseks, ning strateegilise kauba seaduse sätteid. Sellega tagatakse, et tuumamaterjali liikumine nii Eesti siseselt kui ka üle riigipiiri

<sup>68</sup> [EUR-Lex - 31987D0600 - ET](#) Nõukogu otsus, 14. detsember 1987, ühenduse operatiivse teabevahetuse korra kohta kiirgushädaolukorra puhul

<sup>69</sup> [Tuumaavariist operatiivse teatamise konventsioon–Riigi Teataja](#)

<sup>70</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/821/oj?locale=et>

toimub vastavalt kehtivatele kiirgusohutuse, kahesuguse kasutusega kaupade kontrolli ja strateegilise kauba ekspordi- ja impordi nõuetele ning välditakse eraldi, paralleelse regulatsiooni loomist. Käesoleva peatüki rakendamine eeldab tihedat koostööd pädeva asutuse ja välisministeeriumi juurde moodustatud strateegiliste kaupade komisjoni vahel.

**Eelnõu § 61 lõiget 1** kohaldatakse tuumamaterjali veole KiS § 41, § 68 lõike 1 punkti 2, § 70 - 70<sup>4</sup> sätteid kooskõlas käesoleva seaduse § 87, mis sätestab nõuded tuumamaterjali transpordi turvaplaanile. Radioaktiivse materjali transpordi nõuded on sätestatud IAEA eeskirjas 2018. a versioonis SSR-6 (Rev.1) „*Regulations for the Safe Transport of Radioactive Material*”<sup>71</sup>, mis on IAEAs ülevaatamisel. IAEA SSR-6 on radioaktiivsete materjalide veol üleilmseks alustandardiks, mida kasutatakse riiklike ja rahvusvaheliste veo ohutusnõuete eeskirjade koostamisel. KiS § 41 kohaselt veetakse radioaktiivset ainet ja radioaktiivset ainet sisaldavat seadet, milles radionukliidi aktiivsus või aktiivsuskontsentratsioon ületab KiS § 68 lõikega 5 sätestatud väljaarvamistaset, maantee-, raudtee-, õhu- ja veeteel ohtlikke veoseid käsitlevate õigusaktidega sätestatud korras ning üle riigipiiri kooskõlas Eesti Vabariigi suhtes jõustunud välislepingute ja õigusaktide alusel. Radioaktiivse aine ja radioaktiivset ainet sisaldava seadme veoks loetakse lähtekohast sihtkohta veoga seotud toimingud, sealhulgas peale- ja mahalaadimine. KiS § 68 lõike 1 punkti 2 kohaselt on radioaktiivse aine vedamine kiirgustegevus, mistõttu tuleb tuumamaterjali vedamiseks taotleda kiirgustegevusluba. Loa taotlemise nõuded on sätestatud KiS §-s 70. Juhul, kui vedu teostab Euroopa Majanduspiirkonna muu lepinguriik, siis tuleb KiS § 70<sup>1</sup> kohaselt taotleda pädevalt asutuselt kiirgustegevusloa tunnustamist ning taotluse menetlemine toimub KiS § 70<sup>2</sup>-70<sup>4</sup> kohaselt. Säte tagab, et tuumamaterjali veol on tagatud isikute kiirgusohutus, tehnilised ohutusnõuded ja veosele rakendatud turvalisuse ja füüsilise kaitse nõuded.

**Eelnõu § 61 lõiget 2** kohaldatakse tuumamaterjali ja muu radioaktiivse materjali sisse-, välja- ja läbiveo kontrolli süsteemile, mis on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 2021/821, millega kehtestatakse liidu kord kahesuguse kasutusega kaupade ekspordi, vahendamise, tehnilise abi, transiidi ja edasitoimetamise kontrollimiseks, ning strateegilise kauba seadusest, mis kehtestab riigisisese strateegilise kauba kontrolli süsteemi. Tuumamaterjal on kahesuguse kasutusega kaup ja loetletud nõukogu määruse (EÜ) nr 2021/821 0-kategoorias, mis on tuumamaterjalid, rajatised ja seadmed. Strateegilise kauba seadus kohaldub kõikidele strateegilistele kaupadele, sealhulgas kahesuguse kasutusega kaupadele, ja nendega seotud teenustele (vedu, käitlemine, lõppkasutus) ning sätestab loakohustuse, järelevalve ja erandid, et tagada riigi julgeolek. Kahesuguse kasutusega kaupade ekspordi, impordi ja transiiti kontrollib strateegiliste kaupade komisjon. Seega, tuumamaterjali ja muu radioaktiivse materjali liikumisel üle riigipiiri kohaldatakse kahesuguse kasutusega kaupade ja strateegilise kauba kontrolli korda, mis tagab kooskõla kehtiva rahvusvahelise ja riigisisese kontrolli korraga, ning käesolevas seaduses nimetatud nõudeid ei sätestata.

**Eelnõu § 61 lõige 3** sätestab, et tuumajäätmete, sealhulgas kasutatud tuumkütuse sisse-, välja- ja läbiveole kohalduvad lisaks TEOS-e §-le 61 lõikele 1 täiendavalt § 65 sätted. IAEA SSR-6 rakendub igale radioaktiivsele materjalile, sealhulgas tuumajäätmetele, mille transpordile kohalduvad radioaktiivse materjali veonõuded. TEOS-e § 65 kohaselt tuleb tuumajäätmete veole rakendada kiirgusseaduse §-e 82-87 ja § 83 lõike 2 alusel kehtestatud nõudeid, mis käsitlevad veoloa taotlemist ja veoluba, mis on ELi radioaktiivsete jäätmete ja kasutatud tuumkütuse saadetiste vedudest riikidevaheline teavitamis- ja kooskõlastussüsteem ega reguleeri veo ohutuse nõudeid.

<sup>71</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/PUB1798\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/PUB1798_web.pdf)

**Eelnõu 8. peatüki eesmärk** on kehtestada ühtne ja terviklik raamistik Eestis tekkivate tuumajäätmete ja kasutatud tuumkütuse käitlemiseks alates jäätmete tekkest kuni nende lõppladustamiseni. Reguleerimine lähtub rahvusvahelisest praktikast ja tuumajäätmete ning kasutatud tuumkütuse käitlemise raamdirektiivist 2011/70/Euratom ning täpsustab:

- jäätmete minimeerimise põhimõtte (ALARA) rakendamist tuumkütuse tsükli;
- territoriaalset vastutust, mille järgi lahendatakse Eestis tekkivate tuumajäätmete käitlemine põhimõtteliselt Eestis ning teistesse riikidesse saatmine on rangelt piiritletud;
- keelu tuua Eestisse teiste riikide tuumajäätmeid;
- riikliku tuumajäätmete käitlemise tegevuskava rolli ja koostamise korra;
- tingimused ja menetlused, mille alusel tuumajäätmed võib tuumaohutuse nõuetest vabastada ja käsitleda üldjäätmetena;
- sihipärase lahendamise keelu, vältimaks normide eiramist;
- tuumajäätmete käitlemise kohustuse ülemineku, riigi sekkumise ja kohustuse lõppemise reeglid, sh seos dekommissioneerimis- ja lõppladustusfondi maksetega;
- lõppladustatuse lugemise ja omandi ülemineku riigile, mis kinnistab pikaajalise vastutuse tuumajäätmete eest.

Võrreldes kehtiva õigusega tähendab 8. peatükk tuumajäätmete ja kasutatud tuumkütuse käitlemise reguleerimise olulist täpsustamist ja täiustamist. Kui kehtiv kiirgusseadus käsitleb radioaktiivsete jäätmete käitlemist üldises plaanis, siis käesolev peatükk loob tuumkütusetsükli tegevustest lähtuva tervikliku süsteemi, mis hõlmab jäätmete minimeerimist, territoriaalpõhimõtet ja piiranguid välisriikide jäätmete vastuvõtmisele, riiklikku tegevuskava ja avalikkuse kaasamist, käitluskohustuse üleminekut, riigi rolli viimase abinõuna ning lõppseisundi ja omandi ülemineku reegleid. Sellega viiakse Eesti õigus kooskõlla 2011/70/Euratom direktiivi ning IAEA ohutusstandarditega ja tagatakse, et tuumajäätmete käitlemine toimub kogu elutsükli jooksul ohutult, läbipaistvalt ja vastutustundlikult.

**Eelnõu § 62 lõige 1** sätestab tuumkütusetsükli tekkivate tuumajäätmete käitlemise üldised alused. Paragrahvis kehtestatakse põhimõte, et tuumkütusetsükli tekkivate tuumajäätmete kogus hoitakse nii väikesena, kui see on mõistlikult saavutatav (ALARA-põhimõte) nii jäätmete aktiivsuse kui koguse osas. Samal ajal sätestatakse, et jäätmete vähendamine ei tohi piirata tuumaenergia kasutamise üldpõhimõtete rakendamist – st eesmärk ei ole takistada tuumaenergia kasutamist, vaid vältida põhjendamatuid jäätmeid ja ohtu. Sellega suunatakse käitajaid valima tehnoloogiaid ja töökorraldust, mis minimeerivad pikaajaliste ja suure aktiivsusega jäätmete teket, kuid ei tee tuumaenergia kasutamist sisuliselt võimatuks.

**Eelnõu § 62 lõige 2** viitab kiirgusseadusele, sätestades, et tuumajäätmeid käideldakse vastavalt kiirgusseaduse §-des 58, 60, 61, 64 ja 66 ning § 56 lõike 2 ja § 64 lõike 4 alusel sätestatud nõuetele arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi.

**Eelnõu § 62 lõige 3** volitab valdkonna eest vastutavat ministrit kehtestama täpsustatud nõuded kasutatud tuumkütuse käitlemisele.

**Eelnõu § 62 lõike 4** kohaselt on tuumajäätmete käitlemise lõppeesmärk nende lõppladustamine. Lõppeesmärk tuleneb tuumajäätmete definitsioonist, mis loeb jäätmeteks vaid neid radioaktiivseid materjale, mida ei kavatseta enam kasutada ja need lõppladustatakse. See tähendab, et jäätmete käitlemist ei loeta lõppenuks enne, kui need on paigutatud selleks ette nähtud lõppladustuskohale viisil, mis tagab pikaajalise ohutuse ilma edasise sekkumise vajaduseta.

**Eelnõu § 62 lõige 5** täpsustab, et igasugune jäätmete hoidmine, sealhulgas vaheladustamine, on olemuselt ajutine. See on lubatud vaid ettevalmistava etapina enne lõplikku ladustamist.

Vaheladustamise tingimused ja kestus peavad toetama tulevast lõppladustamist ning tuleb vältida olukorda, kus ajutised lahendused muudavad hilisema lõppladustamise keerulisemaks või ohtlikumaks.

**Eelnõu § 62 lõige 6** sätestab põhimõtte, et tuumajäätmete käitlemist ei tohi lükata määramata tulevikku. Keeld ladustada jäätmeid määramata ajaks kohustab riiki ja arendajat tegutsema aktiivselt lõpplahenduse suunas. Kiirgusohutuse aluspõhimõttena rõhutatakse põlvkondadevahelist vastutust, mille kohaselt praegune põlvkond, kes saab kasu tuumaenergia kasutamisest, peab looma toimivad lahendused jäätmete ohutustamiseks, et mitte jätta põhjendamatu tehnoloogilist või rahalist koormust järeltulijatele. Pikaajaline ohutus peab olema seatud prioriteediks võimalike lühiajaliste säästude või mugavusvalikute ees.

**Eelnõu § 63 lõikes 1** sätestatakse territoriaalpõhimõte: Eestis tekitatud tuumajäätmed tuleb käidelda, vaheladustada ja lõppladustada Eestis, välja arvatud samas paragrahvis ette nähtud erandjuhtudel. See tähendab, et Eesti ei tohi rajada oma tuumaenergia süsteemi arvestusega, et jäätmed käideldakse või ladustatakse kusagil mujal. Riik võtab vastutuse tekkivate jäätmete käitlemise ja ladustamise eest.

**Eelnõu § 63 lõige 2** lubab erandina lõppladustada Eestis tekkinud tuumajäätmeid teise Euroopa Liidu liikmesriigi või kolmanda riigi lõppladustusraja sees, kui on täidetud mõlemad tingimused:

1. Eesti ja sihtriigi vahel on sõlmitud ja jõustunud rahvusvaheline leping vastava lõppladustusraja kasutamiseks;
2. leping vastab Euroopa Komisjoni kehtestatud kriteeriumidele.

See säte viib Eesti õigusesse 2011/70/Euratom<sup>72</sup> direktiivist tuleneva võimaluse, et riigid võivad sõlmida kokkuleppeid jäätmete lõppladustuse kohta teises riigis, kuid ainult selge õigusraamistiku ja vastutuse jaotuse olemasolul.

**Eelnõu § 63 lõikes 3** sätestatakse, et kasutatud tuumkütust võib saata teise riiki ümbertöötlemiseks, kuid tingimusel, et seda ei suunata lõppladustamisele. Eesmärk on eristada tehnoloogiliselt põhjendatud ümbertöötlemist (nt kütuse komponentide taaskasutamiseks), ja jäätmete lõpliku vastutuse teisele riigile üleandmist. Nii välditakse olukorda, kus ümbertöötlemise sildi all viiakse tegelikult jäätmed püsivalt teise riiki.

**Eelnõu § 63 lõikes 4** sätestatakse, et lõikes 3 kirjeldatud protsessi eeltingimuseks on pädeva asutuse kinnitatud ohutushinnang, mis välistab jäätmete saatmise ebapiisava võimekusega rajatistesse. Säte tagab, et kogu käitlemisahel vastab rangetele rahvusvahelistele standarditele ja tehnilistele vastuvõtukriteeriumidele.

**Eelnõu §-s 64** sätestatakse keeld: väljaspool Eestit tekitatud tuumajäätmeid ei tohi käidelda, vahe- ega lõppladustada Eestis. Sellega välditakse Eesti kujunemist teiste riikide tuumajäätmete ladustamis- või lõppladustuskohaks ning kinnitatakse põhimõtet, et iga riik peab eeskätt ise vastutama enda tuumategevusest tekkivate jäätmete eest.

**Eelnõu § 65** sätestab, et tuumajäätmete sisse-, välja- ja läbiveole kohaldatakse kiirgusseaduse §-e 82–87 ja § 83 lõike 2 alusel kehtestatud nõudeid. Sellega ei dubleerita olemasolevat radioaktiivsete jäätmete piiriülese liikumise regulatsiooni, vaid tehakse selge viide, et sama kord kehtib ka tuumajäätmete puhul, arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi (nt territoriaalpõhimõte). See tagab ühtse ja kooskõalise süsteemi kiirgus- ja tuumajäätmete sisse- ja väljaveo korraldamiseks, sh rahvusvahelise teavitamise, loa- ja kooskõlastamiskohustused.

<sup>72</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0070>

**Eelnõu § 66 lõike 1** kohaselt koondatakse radioaktiivsete ja tuumajäätmete käitlemise pikaajaline vaade ühtsesse dokumenti, mida nimetatakse riiklikuks jäätmekäitluskavaks. See dokument on esialgu osa kiirgusohutuse arengukava lisana kehtestatud radioaktiivsete jäätmete käitlemise riikliku tegevuskava ning hiljem moodustab osa laiemast valdkondlikust arengukavast.

Vastavalt Euroopa Liidu direktiivi 2011/70/Euratom nõuetele peab liikmesriigil olema läbipaistev ja pikaajaline programm radioaktiivsete jäätmete ja kasutatud tuumkütuse käitlemiseks ning lõppladustamiseks. Eestis on kiirgusohutuse riiklik strateegia seni kirjeldatud kiirgusohutuse riiklikus arengukavas. Selle arengukava raames, lähtudes ka ühiskonventsioonist (*Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management*), on radioaktiivsete jäätmete käitlemisega seotud strateegia, vastutus ja kulud määratletud radioaktiivsete jäätmete käitlemise riikliku tegevuskavana, mis on hetkel kiirgusohutuse riikliku tegevuskava lisa (praegune versioon kehtib 2027. aasta lõpuni).

Seoses tuumaenergia kasutuselevõtu planeerimisega on riiklikku strateegiat uuendamisel perioodiks 2028+, et integreerida sellesse tuumaenergia perspektiiv ja hinnang tekkivatele jäätmetele. Kuigi esmane vastutus jäätmete käitlemise eest lasub jäätmetekitajal, on lõplik vastutus riigil. Riigil peab olema pikaajaline strateegia kõigi tema territooriumil tekkivate radioaktiivsete jäätmete haldamiseks. Strateegia peab selgelt kirjeldama riigi ja jäätmete tekitaja rolli ning vastutust tuumajäätmete ja kasutatud tuumkütuse käitlemisel ning lõppladustamisel. Tuumajäätmete käitlemine ei saa olla eraldatud „paralleelsüsteem“ ja peab olema integreeritud laiemasse radioaktiivsete jäätmete poliitikasse.

Riiklik tegevuskava on alusdokumendiks tulevasele käitajale dekomissioneerimiskava ja tuumajäätmete käitluskava koostamisel. Nii dekomissioneerimistegevused kui ka jäätmekäitlus sõltuvad otseselt riikliku lõppladustuspaiga vastuvõtukriteeriumitest, rajamise ajakavast ja prognoositavast kulust. Tuumajaama käitajal peab juba ehitusloa taotlemise etapiks olema selgus riigi plaanide osas: kuidas jaguneb vastutus jäätmekäitluse ahelas ning millised on valitud strateegiaga seotud kulud ja tehnilised piirangud.

Hetkel on radioaktiivsete jäätmete käitlemise riiklik tegevuskava ministri kinnitatud valdkondlik tegevuskava. Lähtudes tuumajäätmete lõppladustamisega seotud vastutuse võtmisega, pikaajalise plaani vajalikkusega ning vahendite planeerimisega, minnakse hiljemalt 2032. aastaks üle Vabariigi Valitsuse kinnitatud arengukava vormile (kehtestatud Riigieelarve seaduse määruse nr. 117 alusel), olles seeläbi paremini kooskõlas pikaajalise valdkondliku arengu suunaga. Uus arengukava vorm võimaldab paremini koostada riiklik radioaktiivsete jäätmete ja tuumajäätmete arengukava, mis kirjeldab detailselt riigi nägemust, kuidas riigis tekkivad radioaktiivsed jäätmed käideldakse tekkimise hetkest nende lõpliku ladustamiseni.

**Eelnõu § 66 lõikes 2** sätestatakse jäätmekäitluse rahastamismudeli, eristades selgelt tuumajäätmed muudest radioaktiivsetest jäätmetest. Tuumajäätmete puhul on peamiseks rahastusallikaks dekomissioneerimis- ja lõppladustusfond, kuhu kogutakse vahendeid „saastaja maksab“ põhimõttel. Muude radioaktiivsete jäätmete puhul (näiteks meditsiinis või tööstuses tekkivad jäätmed) säilitatakse senine rahastussüsteem, mis ei ole seotud tuumajäätmete fondiga.

**Eelnõu § 66 lõike 3** eesmärk on tagada jäätmekäitluskava koostamise avatus ja kaasavus. Kuna tuumajäätmete käitlemine on olulise keskkonnamõjuga ja avalikkuse kõrgendatud tähelepanu all olev valdkond, on seadusega ette nähtud asjaomaste asutuste ja üldsuse kaasamine.

Menetluslikult lähtutakse seejuures Vabariigi Valitsuse reglemendist ja kaasamise heast tavast<sup>73</sup>, mis sätestab tavapärase arengukavade ja strateegiliste dokumentide koostamise korra.

**Eelnõu § 67** reguleerib vastutuse jaotumist tuumajäätmete käitlemise ahelas, määrates selged piirid tuumaohutusloa omaja ja riigi kohustuste vahel alates jäätmete tekkimisest kuni nende pikaajalise ladustamiseni. Esmane vastutus tuumajäätmete ohutu käitlemise ja vaheladustamise eest tuumaohutusloa omajal (arendajal või käitajal). See vastutus kestab hetkeni, mil jäätmed antakse ametlikult üle lõppladustamise eest vastutavale osapoolele. Säte tagab, et igal ajahetkel on jäätmetel selge ja vastutusvõimeline omanik. Riik kehtestab esialgse valdkondliku nägemuse ning saades sisendit tulevase käitaja ehitusloa käigus esitatud dokumentidest, kavandab prognoositud jäätmekogustele ning ajakavale vastava lõppladustuslahenduse.

**Eelnõu § 67 lõige 1** sätestab riigi keskse rolli tuumajäätmete lõppladustamisel. Riik võtab endale strateegilise vastutuse lõppladustamise korraldamise, taristu arendamise ja rajatiste käitamise eest. Seda kohustust võib riik täita ministeeriumi, spetsialiseeritud riigiasutuse või riigi osalusega äriühingu kaudu. Riigi vastutus lõppfaasis on vajalik, kuna lõppladustamine ulatub üle mitme põlvkonna ning nõuab riiklikku garantiid ja pikaajalist stabiilsust.

**Eelnõu § 67 lõige 2** loob paindliku võimaluse delegeerida lõppladustamise elluviimine (näiteks rajatise projekteerimise, ehitamise, käitamise ja sulgemise) tuumaohutusloa omajale. See saab toimuda vaid juhul, kui selline võimalus on ette nähtud riiklikus jäätmekäitluskavas, ning selleks on Vabariigi Valitsuse poolt välja antud vastav korraldus. Delegeerimise korral kaetakse kulud kogutud dekomissioneerimise- ja lõppladustusfondi vahenditest. Olulise kaitsemeetmena on sätestatud, et pärast rajatise sulgemist ja aktiivse tegevuse lõppu siirdub pikaajaline järelevalve ja vastutus igal juhul riigile tagasi.

**Eelnõu § 67 lõige 3** kinnitab riigi lõplikku ja võõrandamatut vastutust. Isegi kui osa tegevusi on delegeeritud erasektorile, jääb riik rahvusvahelise õiguse ja konventsioonide ees vastutavaks jäätmete pikaajalise ohutuse eest.

**Eelnõu § 68 lõikes 1** sätestatakse põhimõtte, et tuumajäätmeid (v.a kasutatud tuumkütlus) võib ringlusse võtta, taaskasutada või kõrvaldada jäätmeseaduse alusel, kui radioaktiivsete ainete sisaldus ei ületa kiirgusseaduse § 62 lõike 3 alusel sätestatud vabastamistasemeid. See tähendab, et madala aktiivsusega jäätmed, mis ei kujuta endast märkimisväärset kiirgusrisiki, võib teatud tingimustel käsitleda tavaliste jäätmetena.

**Eelnõu § 68 lõikes 2** annab pädevale asutusele õiguse keelduda tuumajäätmete vabastamisest ja nõuda täiendavaid mõõtmisi ning iseloomustamist, kui esineb põhjendatud kahtlus, et vabastamiskriteeriumid ei ole täidetud. Keeldumine on põhjendatud eelkõige juhul, kui kasutatud meetodika on ebasobiv või kui selle rakendamine ei tõenda piisava kindlusega jäätmete vastavust kiirgusseaduse § 62 lõike 3 alusel kehtestatud vabastamistasemetele.

**Eelnõu § 68 lõikes 3** sätestatakse, et vabastamise taotluse menetlemisel kohaldatakse kiirgusseaduses sätestatud vabastamise, ringlusse võtmise ja taaskasutamise nõudeid. Sellega välditakse dubleerimist ja tagatakse, et menetlus on kooskõlas olemasoleva kiirgusõigusliku raamistikuga.

**Eelnõu § 69** reguleeritakse tuumajäätmete käitlemise kohustuse üleandmise korda ja tingimusi. Sätte peamine eesmärk on tagada, et tuumajäätmete käitlemise eest vastutav isik ei saaks kohustusest vabaneda ilma riikliku järelevalve ja kontrollita, ning välistada lüngad

<sup>73</sup> <https://www.riigikantselei.ee/kaasamise-hea-tava>

ohutusmeetmete rakendamisel. Vastavalt sättele on kohustuse üleandmine lubatud üksnes pädevale asutusele esitatud kirjaliku taotluse alusel ja selle rahuldamisel. Kohustuse võib üle anda isikule, kes omab kas tuumaohutusluba või kiirgustegevusluba, milles seatud tingimused on piisavad, et tagada vastutuse ja ohutusmeetmete vahetu üleminek. Selline eristus on vajalik, et võimaldada jäätmete üleandmist nii teisele loa omanikule (tuumakäitise omanikuvahetus), jäätmete üleandmine teisele tuumakäitisele kui ka spetsialiseerunud jäätmekäitlusettevõttele, mis tegutseb kiirgustegevusloa alusel (näiteks vaheladustuspaijad).

Pädev asutus rahuldab taotluse vaid juhul, kui on tõendatud, et vastuvõttev isik on suuteline täitma üleantavat kohustust vähemalt samaväärselt senisele loa omajale kehtestatud nõuetega. Üleandmise eelduseks on kõigi vajalike õiguslike ja tehniliste eelduste täitmine, mis hõlmab muuhulgas asjakohast dokumentatsiooni, ohutushinnanguid ja riskianalüüsi. Sätestab vastutuse ohutu ning katkematu ülemineku üleandjalt vastuvõtjale.

**Eelnõu § 70** reguleeritakse tuumajäätmete riigi valdusesse võtmise korda ja tingimusi olukorras, kus käitaja ei suuda ohutust tagada. Sätte eesmärk on luua riigile tõhus sekkumisõigus vahetu ohu tõrjumiseks, järgides samal ajal proportsionaalsuse ja vastutuse säilimise põhimõtteid.

**Eelnõu § 70 lõikes 1** kohaselt on tuumajäätmete valdusesse võtmine viimane abinõu (*ultima ratio*). Riik võib sekkuda vaid juhul, kui on täidetud kolm tingimust: on aset leidnud oluline käitlemisnõude rikkumine, sellest tulenevalt on ohus inimese elu, tervis või keskkond ning ohtu ei ole võimalik kõrvaldada leebemate järelevalvemeetmetega, nagu ettekirjutus või sunniraha. See lähenemine välistab riigi ennatliku sekkumise, kuid tagab kriitilisel hetkel kontrolli ohtlike jäätmete üle.

**Eelnõu § 70 lõikes 2** sätestatakse otsustusprotsess. Arvestades tuumajäätmete valdusesse võtmise olulisust ja sellega kaasnevat võimalikke riigieelarvelisi mõjusid, otsustab ülevõtmise Vabariigi Valitsus pädeva asutuse ettepanekul. Valitsuse otsusega määratakse täpselt kindlaks, millises ulatuses ja kui pikaks ajaks riik jäätmed oma kontrolli alla võtab, tagades protsessi läbipaistvuse ja õigusselguse.

**Eelnõu § 70 lõikes 3** tugineb "saastaja maksab" põhimõttele. Jäätmete valdusesse võtmise ja hilisema käitlemisega seotud kulud peab katma esialgne kohustatud isik asendustäitmise korras. Kui aga selgub, et isik on maksejõuetu, nähakse ette kulude katmine riiklikust dekomissioneerimis- ja lõppladustusfondist. See tagab, et vajalikud ohutustoimingud ei jääks vahendite puudumise tõttu tegemata.

**Eelnõu § 70 lõikes 4** kinnitab vastutuse katkematu ahela põhimõtet. Tuumajäätmete riigi valdusesse võtmine on tehniline ja ohutusalane meede, mis ei vabasta käitajat tema seadusest tulenevast vastutusest. See tähendab, et isegi kui riik on sunnitud jäätmed üle võtma, jääb esialgne vastutaja vastutavaks nii rikkumise tagajärgede kui ka kõigi kaasnevate kohustuste täitmise eest. See säte hoiab ära olukorra, kus käitaja saaks vabaneda vastutusest, tekitades teadlikult ohuolukorra, mis sunnib riiki sekkuma.

**Eelnõu § 71 lõikes 1** sätestatakse, millistel juhtudel otsustab pädev asutus, et tuumkütusetsükli tegevustest tekkivate tuumajäätmete käitlemise kohustus lõpeb. Need on:

**Punkt 1** – käitlemiskohustus on antud üle vastavalt käesoleva seaduse §-le 69. See hõlmab olukorda, kus uus vastavat luba omav isik võtab pädeva asutuse otsuse alusel käitlemiskohustuse üle.

**Punkt 2** – tuumajäätmel on antud heakskiidetud viisil püsivalt teisele riigile vastavalt käesoleva seaduse § 63 lõikele 2. Siin on käitlemiskohustuse lõppemine seotud rahvusvahelise lepinguga ja jäätmel püsiva üleandmisega teisele riigile.

**Eelnõu § 71 lõikes 2** sätestatakse üldine lõppseisundi reegel: tuumajäätmel käitlemise kohustus lõpeb, kui tuumajäätmel lõppladustamine ja tuumakäitise dekomissioneerimine on lõpetatud vastavalt käesoleva seaduse § 72 ja § 54 lõikele 7 ning tuumajäätmel käitlemise kohustusega isik on tasunud dekomissioneerimis- ja lõppladustusfondi kõik ette nähtud maksed. Nii seotakse kohustuse lõppemine kolme tingimusega: jäätmel on viidud ohutusse lõppseisundisse; käitis on nõuetekohaselt suletud; rahalised kohustused on täidetud.

**Eelnõu § 72 lõikes 1** sätestatakse, millal loetakse tuumajäätmel lõppladustatuks: kui pädev asutus on kinnitanud, et tuumajäätmel on paigutatud vastavalt lõastatud lõppladustuskohta ning seda väljavõtmise kavatsuseta, loas ettenähtud ja pädeva asutuse poolt kinnitatud tingimustel. See definitsioon eristab selgelt ajutist või vahepealset ladustamist (mida võib hiljem muuta) ja lõppladustust, mille puhul eeldatakse, et jäätmel ei kavatseta enam tulevikus välja võtta.

**Eelnõu § 72 lõikes 2** sätestatakse pädeva asutuse õigus teostada kontrolli ja seiret ka pärast jäätmel lõppladustamist. Kuigi lõppladustamine eeldab jäätmel püsivat paigutamist, on riiklik järelevalve ohutuse tagamiseks vajalik ka ladustamisjärgsel etapil. Säte annab pädevale asutusele selge volituse rakendada vajaduse korral täiendavaid ohutusmeetmeid ja jälgida ladustuskoha seisukorda, et tagada pikaajaline kaitse inimeste elule, tervisele ja keskkonnale. See kajastab rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtet, et lõplik vastutus tuumajäätmel ohutuse seire eest pikas perspektiivis jääb riigi kanda.

Eelnõu § 62–72 reguleerivad tuumajäätmel käitlemist, sealhulgas nende käitlemise põhimõtteid, vastutust ning teatud juhtudel ka tuumajäätmel riigi valdusse võtmist. Nimetatud sätted ei loo Eesti õiguskorras täiesti uut ega võrreldes teiste ohtlike jäätmel või kiirgusallikate käitlemise valdkondadega kvalitatiivselt intensiivsemat piirangurežiimi, vaid lähtuvad suures osas juba kehtivast kiirgusseaduse raamistikust ning rahvusvahelistest kohustustest.

Tuumajäätmel käitlemine on olemuslikult seotud kõrgendatud ohuga ning sarnaneb regulatiivselt muude radioaktiivsetel jäätmel käitlemisega, mille suhtes on juba kehtestatud ranged nõuded. Eelnõu täpsustab tuumasektori eripärasid, kuid ei muuda vastutuse loogikat ega põhimõtet, et jäätmel ohutu käitlemise eest vastutab nende tekitaja või käitleja. Ka tuumajäätmel riigi valdusse võtmine toimub seaduses sätestatud tingimustel ning avalikes huvides, eelkõige ohutuse ja julgeoleku tagamiseks, ning ei kujuta endast omandiõiguse meelevaldset piirangut.

Arvestades tuumajäätmel pikaajalist potentsiaalset mõju keskkonnale ja inimeste tervisele, on nende käitlemise üksikasjalik reguleerimine vältimatu. Samas ei ületa § 57–67 sätestatud kohustused oma laadilt ja intensiivsusest teiste kõrge riskiga jäätmekäitluse või kiirgustegevuse valdkondadele kehtestatud piiranguid. Seetõttu ei ole tegemist iseseisva ja võrreldes olemasoleva regulatsiooniga ulatuslikuma põhiõiguste riivega, vaid tuumavaldkonna eripära arvestava täpsustusega juba kehtivas õigusraamistikus.

**Eelnõu 9. peatüki eesmärk** on kehtestada kiirgus- ja tuumaohutusala tegevusega seotud tasud ja maksed. Seaduse tasandil sätestatakse ja mehhanismid järelevalvetasude kehtestamiseks (1. jagu), dekomissioneerimis- ja lõppladustusreservi ning riikliku fondi korralduseks (2. jagu) ja tuumajaamaga seotud kohaliku kasu tasu (3. jagu).

**Eelnõu § 73** sätestab ehitusaegse järelevalvetasu kui tulevase käitaja avalik-õigusliku rahalise kohustuse, millega kaetakse pädeva asutuse kulud tuumakäitise ehitamise üle tehtava tuumaohutuse järelevalve teostamiseks. Tasu eesmärk on tagada, et ehitusetapis oleks olemas piisav järelevalvevõimekus ning et riik saaks finantseerida järelevalveametnike tööjõukulu, vajalike ekspertide kaasamise ja laboratoorsed ekspertiisid. Tasu katab üksnes otseselt järelevalvega seotud kulud ega ole käsitatav täiendava maksuna.

**Eelnõu § 74** paragrahv sätestab tuumaohutuse järelevalvetasu kui tuumaohutusloa omaja avalik-õigusliku rahalise kohustuse, mille eesmärk on finantseerida riiklikku ja rahvusvahelist tuumaohutuse järelevalvet käitamisetapis.

**Eelnõu § 74 lõikes 1** sätestatakse tuumaohutuse järelevalvetasu kui tuumaohutusloa omaja avalik-õiguslik rahaline kohustus. Tegemist ei ole maksuga üldises tähenduses, vaid sihtotstarbelise tasuga, mille eesmärk on tagada tuumaohutuse üle teostatava riikliku ja rahvusvahelise järelevalve rahastamine. Tasu on otseselt seotud tuumaohutusloa omaja tegevusega ning tuleneb vajadusest tagada pidev ja sõltumatu järelevalve kogu käitise elukaare jooksul.

Sätte eesmärk on kindlustada, et tuumaohutuse tagamiseks vajalik järelevalvevõimekus – sealhulgas pädeva asutuse spetsialistide olemasolu, eksperthinnangute tellimine ning rahvusvaheliste kohustuste täitmine – oleks rahastatud stabiilselt ja prognoositavalt. See toetab ka tuumaregulaatori sõltumatust, kuna järelevalve rahastamine ei sõltu üksikutest projektipõhistest otsustest, vaid on seaduses sätestatud kohustus.

**Eelnõu § 74 lõikes 2** täpsustatakse, milliseid kulusid võib tuumaohutuse järelevalvetasuga katta. Sätte kohaselt kaetakse üksnes need kulud, mis on otseselt vajalikud käesoleva seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle järelevalve teostamiseks. Seega on tasu kasutamine rangelt sihtotstarbeline ning ei või hõlmata muid haldus- või tegevuskulusid.

Kulude loetelu hõlmab:

1. järelevalveametnike tööjõu kogukulu 20% ulatuses – see kajastab tuumaohutuse järelevalvega otseselt seotud töömahtu ning tagab, et järelevalveks vajalik personal on piisavalt ressursidega kaetud;
2. ekspertide, sealhulgas välisekspertide ja auditeerijate töötasu – tuumavaldkonna spetsiifika ja keerukus eeldab sõltumatute ekspertide kaasamist, sealhulgas rahvusvahelise kogemusega spetsialistide kasutamist;
3. laborite ekspertiiside kulud – tuumaohutuse kontroll eeldab tehnilisi analüüse, mõõtmisi ja katseid, mille läbiviimine võib toimuda nii riiklikes kui ka välislaborites.

Sätte eesmärk on tagada läbipaistev ja põhjendatud kulude katmine ning välistada võimalus kasutada järelevalvetasu muudel eesmärkidel kui tuumaohutuse tagamine.

**Eelnõu § 75** sätestab järelevalvetasude maksmise korra ja ülemmäära. Paragrahv reguleerib ehituse ja tuumaohutuse järelevalvetasude maksmise korda ning sätestab nende ülemmäärad. Järelevalvetasu maksab vastavalt kas tulevane käitaja või tuumaohutusloa omaja ning tasu laekub riigieelarvesse. Pädev asutus määrab tasu suuruse ettekirjutusega, lähtudes ministri kehtestatud metoodikast. Paragrahvis sätestatud ülemmäärad tagavad tasude proportsionaalsuse ja prognoositavuse ning välistavad põhjendamatult suure rahalise koormuse. Täpsem arvestusmetoodika ja tasudega rahastatavate toimingute loetelu kehtestatakse määrusega käesoleva paragrahvi lõike 5 alusel.

**Eelnõu § 76** sätestab järelevalvetasude maksmata jätmise tagajärjed. Reguleerimise eesmärk on tagada, et tuumakäitise ehitamise ja käitamise üle teostatav riiklik järelevalve oleks rahastatud ning toimiks katkematult kogu käitise elukaare jooksul. Järelevalvetasud on ette nähtud avalik-õigusliku rahalise kohustusena, millega kaetakse pädeva asutuse tegevuskulud tuumaohutuse ja -julgeoleku kontrollimisel.

Paragrahvi lõike 1 kohaselt ei järgne tasu maksmata jätmisele automaatselt loa peatamine või muu vahetu piirang, vaid pädev asutus teeb esmalt ettekirjutuse, millega kohustab tasu maksma ja määrab uue täitmise tähtaja. Selline lahendus tagab proportsionaalsuse ning annab käitajale täiendava võimaluse kohustus vabatahtlikult täita. See on astmeline sekkumismehhanism, mis välistab kohese ja ülemäärase reageerimise.

Lõike 2 kohaselt on ettekirjutus täitedokument täitemenetluse seadustiku tähenduses ning pööratakse vajaduse korral sundtäitmisele. See tagab avalik-õigusliku rahalise nõude tõhusa sissenõudmise ilma, et oleks vaja eraldi kohtumenetlust. Lahendus on kooskõlas teiste avalik-õiguslike rahaliste kohustuste täitmise süsteemiga ning ei erine oma olemuselt muudest riiklikest tasudest või järelevalvetasudest.

Reguleerimine ei näe ette automaatset tegevusloa peatamist üksnes tasu maksmata jätmise tõttu, vaid piirdub rahalise kohustuse täitmise tagamisega täitemenetluse kaudu. Seetõttu ei kujuta sätte iseseisvat ja intensiivset ettevõtlusvabaduse piirangut, vaid kehtestab menetlusliku mehhanismi avalik-õigusliku rahalise kohustuse täitmise tagamiseks. Arvestades tuumavaldkonna järelevalve olulisust ning vajadust tagada selle jätkusuutlik rahastamine, on sätestatud lahendus põhjendatud ja kooskõlas õigusselguse ning proportsionaalsuse põhimõtetega.

#### *Ehituse järelevalvetasu põhiseaduslikkuse analüüs*

Eelnõu kohaselt tuleb tuumakäitise ehitamise ajal tasuda ehituse järelevalvetasu, mille eesmärk on katta pädeva asutuse tuumaohutuse järelevalvega seotud kulud. See on avalik-õiguslik rahaline kohustus, mis riivab ettevõtlusvabadust (PS § 31) ning omandipõhiõigust (PS § 32), kuna tulevasele käitajale pannakse kohustus kanda järelevalve kulud. Põhiseaduslikkuse tuumik on seejuures seotud PS § 113 nõudega, mille kohaselt peavad avalik-õiguslikud rahalised kohustused tuginema seadusele ning olema piisavalt määratletud.

#### **Eristus riigilõivust ja vajadus eraldi järelevalvetasu järele**

Ehitusaegne tuumaohutuse järelevalve ei ole ühekordne menetlustoiming ega konkreetse haldusteenuse osutamine, vaid pikaajaline, etapiviisiline ja riskipõhine kontrolliprotsess. See hõlmab korduvaid inspekteerimisi, dokumentatsiooni hindamist, tehniliste lahenduste kontrolli, eksperthinnanguid ning vajaduse korral laboratoorseid analüüse. Järelevalve maht ei ole ette kindlalt piiritletav ühe menetlustoiminguna, vaid sõltub ehitusetappide kulgemisest, tuvastatud puudustest ning riskitasemest.

Riigilõiv on oma olemuselt tasu konkreetse haldusakti andmise või menetlustoimingu eest. Kui ehitusaegne järelevalve püüda katta riigilõivuga, tuleks kas kehtestada ebarealistlikult suur ühekordne lõiv, mis ei vasta tegelikele kuludele, või killustada järelevalve hulk eraldi lõivudeks, mis muudaks süsteemi normitehniliselt ebaselgeks. Seetõttu ei ole riigilõiv ehitusaegse tuumaohutuse järelevalve rahastamiseks sobiv instrument. Järelevalvetasu kui kulupõhine ja perioodiline rahaline kohustus vastab paremini kontrolli tegelikule olemusele.

#### **Kooskõla põhiseaduse §-ga 113**

PS § 113 kohaselt tuleb maksud, lõivud ja muud avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestada seadusega. Põhiseadus ei nõua, et seadus sisaldaks kõiki tehnilisi arvestusreegleid, kuid seadus peab määratlema tasu põhielemendid: kohustatud isiku, tasu eesmärgi, tasu aluse ja piirid.

Ehituse järelevalvetasu puhul on seaduse tasandil sätestatud:

- tasu maksja (tulevane käitaja);
- tasu eesmärk (tuumaohutuse järelevalvetoimingute finantseerimine);
- kulude piiritlemine üksnes otseselt vajalike järelevalvetoimingutega;
- tasu määramise mehhanism (pädeva asutuse ettekirjutus metoodika alusel);
- tasu ülemmäärad.

Metoodika ning tasumise korra täpsustamine määruses ei muuda tasu olemust maksuks ega anna haldusorganile piiramata kaalutlusruumi, vaid konkretiseerib seaduses sätestatud kulupõhise arvestuse põhimõtet. Tasu ei ole üldise tulu kogumise vahend, vaid seotud konkreetse riskitegevuse järelevalvega. Seetõttu ei ole tegemist PS § 113 vastase maksuga, vaid seaduses piisavalt määratletud avalik-õigusliku rahalise kohustusega.

### **Vajalikkus ja proportsionaalsus**

Ehituse järelevalvetasu on vajalik, kuna tuumakäitise ehitamine on kõrge riskiga tegevus, mille järelevalve nõuab spetsialiseeritud ekspertiisi ja stabiilset rahastust. Kui järelevalve kulud kaetaks üksnes riigieelarvest, kanduks erasektori riskitegevusest tulenev koormus põhjendamatult maksumaksjale. Järelevalvetasu realiseerib põhimõtet, et riskitekitaja kannab oma tegevusega seotud järelevalvekulu.

Riive on mõeldukas, sest tasu on seotud üksnes otseselt vajalike kuludega, sellele on kehtestatud ülemmäärad ning tasu määramine toimub haldusaktiga, mis on vaidlustatav. Maksmata jätmise korral ei järgne loa peatamist, vaid esmalt tehakse ettekirjutus ning alles seejärel on võimalik sundtäitmine vastavalt täitemenetluse seadustikule. Seega on süsteem astmeline ja välistab ebaproportsionaalse sekkumise.

### *Tuumaohutusloa omaja järelevalvetasu põhiseaduslikkuse analüüs*

Tuumaohutusloa omaja järelevalvetasu on ette nähtud käitamisfaasis toimuva riikliku ja rahvusvahelise tuumaohutuse järelevalve finantseerimiseks. Ka see tasu riivab ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust, kuid tuleb hinnata selle vajalikkust tuumavaldkonna eripära arvestades.

### **Järelevalve olemus käitamisfaasis**

Käitamisfaasis ei ole järelevalve ühekordne kontroll, vaid pidev ja süsteemne tegevus, mis hõlmab regulaarseid inspekteerimisi, ohutussüsteemide hindamist, auditite läbiviimist ning rahvusvaheliste kohustuste täitmist. Järelevalve vajadus ei tulene riigi abstraktselt huvist, vaid konkreetsest käitaja riskitegevusest.

Seetõttu ei ole võimalik käsitada käitamisfaasi järelevalvet riigilõivuna. Tegemist ei ole konkreetse teenuse eest võetava tasuga, vaid pideva kontrolli rahastamisega, mille maht ja iseloom sõltuvad käitise tegevusest.

### **Kooskõla PS §-ga 113**

Ka käitamisfaasi järelevalvetasu puhul on seaduses sätestatud tasu põhielemendid: maksja, eesmärk, kulude piiritlemine, määramise mehhanism ja ülemmäärad. Tasu ei ole maks üldise tulu saamiseks, vaid kulupõhine mehhanism tuumaohutuse järelevalve rahastamiseks.

Metoodika delegeerimine määрусesse on lubatav, kuna seadus määratleb tasu olemuse ja piirid. Tasu määratakse haldusaktiga, mis on kohtulikult kontrollitav. Seetõttu ei ole tegemist põhiseaduse § 113 rikkumisega.

### **Järelevalve sõltumatus ja riigi kaitsekohustus**

Tuumavaldkonnas peab riik tagama järelevalve sõltumatuse ja jätkusuutlikkuse. Järelevalve ei tohi sõltuda üksnes üldistest eelarveotsustest, kuna see võib ohustada kontrolli kvaliteeti ja katkematust. Käitaja poolt tasutav järelevalvetasu tagab, et riigil on vajalikud ressursid spetsialiseeritud ekspertiisi ja laboratoorsete analüüside tellimiseks.

Samal ajal välistab süsteem olukorra, kus maksumaksja kannab erasektori riskitegevuse kontrolli kulud. Selline lahendus on kooskõlas õigluse põhimõttega ning riskitekitaja vastutuse loogikaga.

### **Proportsionaalsus**

Tasu on proportsionaalne, kuna see on piiratud üksnes otseselt vajalike kuludega ning sellele on kehtestatud ülemmäärad. Tasu ei ole karistuslik ega tulupõhine, vaid seotud konkreetsete järelevalvetoimingutega. Haldusaktina määratav tasu on vaidlustatav, mis tagab kohtuliku kontrolli.

Tuumakäitise ehitamise ja käitamise üle teostatav tuumaohutuse järelevalve on oma olemuselt erakorraliselt ressursimahukas ja spetsiifiline. Tegemist ei ole tavapärase haldusjärelevalvega, vaid kõrge riskitasemega tehnilise kontrolliga, mis eeldab spetsialiseeritud pädevust, rahvusvaheliste standardite tundmist, vajaduse korral väliseksperide kaasamist ning laboratoorseid analüüse. Sellise järelevalve maht ja intensiivsus sõltuvad otseselt konkreetse tuumakäitise ehitamise või käitamise ulatusest ning riskiprofiilist.

Üksnes riigieelarve vahenditest rahastamine ei oleks piisav mitmel põhjusel. Esiteks on tuumakäitise järelevalve vajadus põhjustatud konkreetsest erasektori riskitegevusest. Kui kogu järelevalve rahastataks üldisest riigieelarvest, kanduks selle konkreetse riskitegevuse kontrolli kulu põhjendamatult kogu maksumaksjate ringile. Teiseks võib üksnes riigieelarveline rahastamine muuta järelevalve mahu ja kvaliteedi sõltuvaks iga-aastastest eelarveotsustest, mis ei pruugi tagada järelevalve katkematut ja prognoositavat toimimist. Tuumavaldkonnas, kus riskid on pikaajalised ja potentsiaalselt pöördumatud, peab järelevalvevõimekus olema stabiilne ja sõltumatu lühiajalistest eelarvelistest kõikumistest.

Samas on oluline, et järelevalvetasu ei kujuneks varjatud maksuks ega tooks kaasa topeltrahastamist. Eelnõu loogika kohaselt kaetakse järelevalvetasust üksnes need kulud, mis on otseselt seotud konkreetse tuumakäitise ehitamise või käitamise järelevalvetoimingutega. See tähendab, et tasust ei rahastata pädeva asutuse üldist haldustegevust, strateegilist planeerimist ega muid ülesandeid, mis kuuluvad riigi üldise haldusfunktsiooni hulka. Need kulud kaetakse jätkuvalt riigieelarve üldisest osast.

Topeltrahastamise vältimiseks on kavandatud selge kulude eristamise põhimõte. Järelevalvetasust kaetakse üksnes:

- konkreetse tuumakäitise seotud inspekterimised ja auditid kohapeal;
- tehniliste lahenduste hindamiseks tellitud ekspertiisid;
- laboratoorsed analüüsid ja mõõtmised;
- otseselt järelevalvetoimingutega seotud tööjõukulu ulatuses, mis on seaduses piiritletud.

Riigieelarvest rahastatakse seevastu:

- pädeva asutuse üldine toimimine ja püsikulud;

- üldised tuumaohutuse arendustegevused;
- rahvusvahelise koostöö üldised kulud, mis ei ole seotud konkreetse käitise kontrolliga;
- nn „töö arvuti taga“.

Selline kulude funktsionaalne eristamine tagab, et sama järelevalvetoimingut ei rahastata paralleelselt nii riigieelarvest kui ka järelevalvetasust. Järelevalvetasu katab üksnes konkreetse riskitegevuse tõttu tekkinud lisakulud, samas kui riigieelarve katab asutuse üldise töö ja haldusfunktsiooni kulud. Järelevalvetasu ei ole varjatud maks, kuna sellel puuduvad maksule iseloomulikud tunnused. Tasu ei ole kehtestatud üldise tulu saamise eesmärgil, vaid on sihtotstarbeline ja kulupõhine. Tasu suurus on seotud tegelike ja põhjendatud järelevalvetoimingutega ning sellele on kehtestatud ülemmäärad. Samuti on tasu määramine individuaalse haldusaktiga vaidlustatav, mis võimaldab kontrollida selle vastavust seaduses sätestatud piiridele.

Seetõttu ei ole järelevalvetasu käsitatav maksuna PS § 113 tähenduses, vaid seaduses piisavalt määratletud avalik-õigusliku rahalise kohustusena, mille eesmärk on tagada konkreetse tuumakäitise seotud järelevalve tõhus ja sõltumatu rahastamine. Arvestades tuumavaldkonna riskitaset ja riigi põhiseaduslikku kaitsekohustust, on selline rahastamislahendus vajalik, õiglane ning kooskõlas proportsionaalsuse ja õigusselguse põhimõtetega.

**Eelnõu § 77** sätestab dekomissioneerimis- ja lõpladustusreservi ning riiklik dekomissioneerimis- ja lõpladustusfondi korralduse.

**Eelnõu § 77 lõikes 1** sätestatakse tuumakäitise käitaja põhikohustusena moodustada rahaline reserv, mis kataks tuumakäitise dekomissioneerimise ning kasutatud tuumkütuse ja tuumajäätmete lõpladustamise kulud. Kasutatud tuumkütuse ja tuumajäätmete lõpladustamise all mõeldakse dekomissioneerimise, käitamise ning katsetamise käigus tekkivate kasutatud tuumkütuse ja tuumajäätmete käitlemist kui ka nende jäätmete lõpladustamispaiga planeerimisega, rajamisega, opereerimisega, sulgemisega ja sulgemisjärgse seirega ning turvamisega seotud kulusid. Dekomissioneerimise ja radioaktiivsete jäätmete lõpladustamise kulude koondamine ühisesse reservi tagab, et käitaja kogub vahendeid süsteemselt kõigi tulevaste kohustuste täitmiseks korraga. Selline lähenemine välistab riskid, kus vahendid jaotatakse ebaefektiivselt eri fondide vahel või kus lühiajalised lammutustööd prioriseeritakse pikaajalise jäätmekäitluse ees.

Kehtestatud lõike eesmärk on tagada, et suuremahuliste ning planeeritud tegevuste jaoks oleks piisavad vahendid kõrvale pandud ning dekomissioneerimise alguseks võimekus neid finantseerida. Dekomissioneerimine on uue käitaja jaoks kaugel kohustus, mistõttu peab olema nende vahendite kogumiseks kehtestatud range raamistik. IAEA toob välja finantstagatise olemasolu alusnõude juhendmaterjalis „*GSR Part 5 – Pre-disposal Management of Radioactive Waste*“.<sup>74</sup>

**Eelnõu § 77 lõikes 2** määratakse, et dekomissioneerimis- ja lõpladustusreservi vahendeid tuleb hoida riiklikus dekomissioneerimis- ja lõpladustusfondis. Fondi riiklik haldamine tagab kogutud vahendite eraldatuse (kaitse käitaja äriotsustest või finantsriskidest), sihtotstarbelise kasutamise (ainult dekomissioneerimiseks ja jäätmekäitluseks) ja piisavuse (läbi käitaja igaaastase kohustuse fondi makseid tehes). Vabariigi Valitsuse määrusega (käesoleva paragrahvi lõige 9 alusel) tuleb luua fondi haldav asutus, ning kehtestada fondi haldamise ja vara paigutamise kord, et tagada vahendite väärtuse säilimine pika aja jooksul, arvestades dekomissioneerimise ja lõpladustamise kulude tekkimise ajalisi horisonti (aastakümneid).

<sup>74</sup> [IAEA GSR Part 6](#)

**Eelnõu § 77 lõikes 3** sätestatakse, et tuumakäitise dekomissioneerimise ja tuumajäätmete lõppladustamisega seotud kulude katmiseks oleks vajalikud rahalised vahendid kogutud juba käitise tööperioodi jooksul. Dekomissioneerimis- ja lõppladustusreservi suuruse määramisel lähtutakse seaduses sätestatud põhimõtetest, eelkõige käitaja vastutusest, ohutuse prioriteetsusest ning põhimõttest, et jäätmete tekitaja kannab nende käitlemise ja lõppladustamise kulud. Reserv peab olema sellise suurusega, et dekomissioneerimise alustamise ajaks oleks riiklikus dekomissioneerimis- ja lõppladustusfondis piisav rahaline kate kõigi seaduses nimetatud kulude katmiseks.

Säte annab pädevale asutusele volituse määrata tuumaohutusloa tingimustes konkreetse tuumakäitise puhul nii esialgne sissemakse kui ka reservi järkjärgulise kogumise põhimõtted kogu käitise eeldatava kasutusaja jooksul. See võimaldab arvestada iga käitise tehnilisi eripärasid, prognoositavaid jäätmemahutusi, kasutusiga ning kuluprognoose ning tagab, et rahalised kohustused on proportsionaalsed ja piisavad. Regulatsioon aitab vältida olukorda, kus dekomissioneerimise või lõppladustamise kulud jääksid tulevikus riigi või maksumaksja kanda

**Eelnõu § 77 lõikes 4** sätestatakse reservi suuruse määramise aluspõhimõtte. Peamine eesmärk on, et dekomissioneerimise alustamise hetkeks oleks fondis piisav summa kõikide lõikes 4 nimetatud kulude katmiseks. Kulude katmine peab olema tagatud enne, kui tuumakäitis lõpetab kasumi teenimise. Lisaks antakse pädevale asutusele õigus määrata reservi esialgne suurus ja selle kogumise põhimõtted iga tuumakäitise puhul tuumaohutusloa tingimustes, sidudes finantskohustuse otseselt tuumaohutusloaga.

Esimene sissemakse peab toimuma enne tuumakütuse paigutamist reaktorisse, mille järgselt tekib tuumakäitise süsteemide, konstruktsioonide ja komponentide neutronite toimel aktiveerumine ning radionukliididega saastumise oht. Reservi lõplik suurus tuleb paika seada planeeritavate tegevuste alusel, kuid on eeldatavasti üle 1 miljardi euro, kuna reserv peab katma lisaks dekomissioneerimisele ka kasutatud kütuse ja tuumajäätmete lõppladustamisega seotud kõik kulud. Eelnevalt kirjeldatud tegevuste rahastamise praktikat on kirjeldanud Euroopa Komisjon oma kommunikatsioonidokumendis<sup>75</sup>. Teise riikide praktika on näidanud, et range reservi nõudega riigid on aastakümnetega kogunud fondi üle mitme miljardi euro (Soome – 2,65 miljardit eurot 2018. aasta seisuga; Rootsi – 6,88 miljardit eurot 2023. aasta seisuga; Saksamaa – 21,7 miljardit eurot 2022. aasta seisuga)<sup>76</sup>. Käitaja peab reservi kohustusega arvestama ning selle iga-aastasest kasumist välja arvama.

**Eelnõu § 77 lõikes 5** kohustatakse tuumaohutusloa omajat esitama kulude detailse hinnangu (dekomissioneerimis- ja jäätmekäitluskulu prognoos) mitte eraldiseisva dokumendina, vaid dekomissioneerimiskava ja tuumajäätmete käitluskava lahutamatu osana. Prognooside esitamine ja uuendamine on sünkroniseeritud tuumajäätmete käitluskava esitamise rütmiga (vähemalt iga kolme aasta järel). Prognooside uuendamine on vajalik, kuna tegevuste kogukulu muutub pidevalt inflatsiooni, tehnoloogiliste uuendused, käitamise käigus saadava täiendava teave ning regulatsioonide muutumise tõttu. Regulaarne uuendamine tagab reservi suuruse realistlikkuse ning võimaldab vastavalt sissemaksete metoodikale seda vajadusel ajakohastada.

**Eelnõu § 77 lõige 6** sätestab, et pädev asutus kontrollib käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud hinnangut vähemalt tuumaohutusloa taotlemisel, dekomissioneerimiskava ja tuumajäätmete käitlemise kava ajakohastamisel ning muutmisel. Tulenevalt enda ülesannetest, on pädeval

<sup>75</sup> [https://energy.ec.europa.eu/document/download/512ecb19-1cf8-4be5-b98e-f3ab1290e8c7\\_en?filename=1\\_EN\\_autre\\_document\\_travail\\_service\\_part1\\_v10.pdf&prefLang=el](https://energy.ec.europa.eu/document/download/512ecb19-1cf8-4be5-b98e-f3ab1290e8c7_en?filename=1_EN_autre_document_travail_service_part1_v10.pdf&prefLang=el)

<sup>76</sup> Hradicky, J. M.; Sabovcik, R. (2025) Decommissioning without Financial Fallout: Reforming Public Nuclear Funds. Energy Policy, 206, 114723.

asutusel õigus prognoosi hinnata nii loa taotlemisel kui ka regulaarselt. Kui selgub, et sissemaksete suurus ei kata kulusid, on pädeval asutusel kohustus sissemakseid suurendada. See säte täidab järelevalvefunktsiooni, mis kaitseb riiki alafinantseerimise riski eest.

**Eelnõu § 77 lõige 7** sätestab, et pädev asutus sätestab tuumaohutusloa tingimustes riiklikusse dekomissioneerimis- ja lõppladustusfondi tehtavate sissemaksete suuruse lähtudes lõikes 5 nimetatud hinnangust. Sissemaksed peavad ajas kasvama, et katta pikaajalist inflatsiooni, prognoosivigu ja tagada fondi piisavus vastavalt kulude prognooside ajakohastamisele.

**Eelnõu § 77 lõikes 8** volitatakse valdkonna eest vastutavat ministrit kehtestama dekomissioneerimis- ja jäätmeäitluskulu prognoosi esitamise vormi osana metoodikast. Ühtne vorm tagab prognooside võrreldavuse, tuumaohutusloa omaja jaoks selguse ning pädeva asutuse poolt hindamise lihtsuse.

**Eelnõu § 77 lõikes 9** sätestatakse, et dekomissioneerimis- ja lõppladustusfondi valitsemise ja vara investeerimise korra ning fondihalduri ja tema ülesanded kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Sätte eesmärk on tagada, et fondi juhtimine ja vara paigutamine toimuksid riigi tasandil selgelt reguleeritud, läbipaistval ja kontrollitaval viisil.

Arvestades fondi eesmärki – tagada vahendid tuumakäitise dekomissioneerimiseks ja tuumajäätmete lõppladustamiseks –, on tegemist pikaajalise ja strateegilise riikliku kohustusega. Seetõttu nähakse ette, et fondi haldamise üldised põhimõtted, investeerimisraamistik ning fondihalduri roll määratakse Vabariigi Valitsuse määrusega. See tagab kõrgema tasandi poliitilise ja finantsilise vastutuse ning kooskõla riigi eelarve- ja varahalduspõhimõtetega.

Säte rõhutab vahendite eraldatuse, sihtotstarbelise kasutamise ja piisavuse põhimõtteid, vältimaks olukorda, kus fondi vara kasutatakse muudel eesmärkidel või selle maht osutub tulevikus ebapiisavaks.

**Eelnõu § 77 lõike 10** eesmärk on anda valdkonna eest vastutavale ministriile volitus kehtestada dekomissioneerimis- ja lõppladustusreservi minimaalse vajaliku suuruse hindamise metoodika ning riikliku dekomissioneerimis- ja lõppladustusfondi sissemaksete ja väljamaksete tegemise täpsem kord.

Erinevalt lõikest 9, millega sätestatakse fondi valitsemise ja investeerimise üldraamistik Vabariigi Valitsuse tasandil, reguleerib käesolev lõige fondi rahastamise ja kasutamise tehnilisi ja metoodilisi aspekte. See hõlmab muu hulgas põhimõtteid, mille alusel arvutatakse reservi minimaalne vajalik maht, arvestades käitise eeldatavat kasutusaega, dekomissioneerimise kuluprognoose, jäätmeahtusid ning inflatsiooni- ja riskitegureid.

Samuti sätestatakse ministri määrusega sissemaksete tegemise ajastamine, sagedus ja arvutamise alused ning fondist väljamaksete tegemise menetluslik kord. See võimaldab tagada, et fondi vahendite kogumine toimub järjepidevalt ja proportsionaalselt ning et väljamaksed tehakse üksnes seaduses sätestatud eesmärkidel ja kontrollitaval viisil.

Sätte eesmärk on tagada regulatsiooni paindlikkus ja ajakohasus, võimaldades metoodikat ja arvutusmudeleid vajadusel ajakohastada vastavalt tehnoloogilistele arengutele, turuolukorrale ja kuluprognooside muutumisele, ilma et oleks vaja muuta Vabariigi Valitsuse määrust või seadust ennast.

**Dekomissioneerimis- ja lõppladustusreservi õiguslik olemus ja põhiseaduslik raamistik**

Dekomissioneerimis- ja lõpladustusreservi moodustamise kohustus tähendab, et tuumakäitise käitaja peab koguma rahalised vahendid tulevikus tekkivate kulude katmiseks ning paigutama need riiklikku fondi. See on avalik-õiguslik rahaline kohustus, mis riivab ettevõtlusvabadust (PS § 31) ning omandipõhiõigust (PS § 32), kuna piirab käitaja võimalust kasutada oma vahendeid vabalt ning kohustab neid sihtotstarbeliselt eraldama.

Lisaks tuleb hinnata kooskõla PS §-ga 113, mille kohaselt tuleb avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestada seadusega.

Reservi moodustamise kohustus ei ole maks klassikalises tähenduses, kuna:

- vahendeid ei koguta riigi üldiseks tuluks;
- vahendid on sihtotstarbelised ja seotud konkreetse käitiseiga;
- iga tuumakäitise kohta moodustatakse eraldi fond;
- vahendeid võib kasutada üksnes seaduses loetletud kulude katmiseks.

Õiguslikult sarnaneb see konstruktsioon kõige enam sundkindlustusega.

### **Võrdlus sundkindlustusega**

Sundkindlustuse korral kohustab riik isikut tegema sissemaksid (nt liikluskindlustus, tööõnnetuskindlustus), et katta tulevikus tekkida võivad kahjud või riskid. Dekomissioneerimis- ja lõpladustusreserv täidab analoogset funktsiooni:

- tegemist on kõrge riskiga tegevusega;
- tulevikus tekkivad kulud on vältimatud, kuid ajaliselt kauged;
- kui reservi ei koguta ette, võib kulu langeda kolmandatele isikutele või riigile;
- reserv tagab, et riskitekitaja kannab oma tegevuse lõppfaasi kulud.

Erinevalt maksust ei ole reservi eesmärk riigi üldiste kulude katmine, vaid konkreetse käitise dekomissioneerimise ja jäätmete lõpladustamise rahastamine. See on riskitegevuse sisemise kulukomponendi ettefinantseerimine.

Sundkindlustuse põhiseaduspärasust on Riigikohus hinnanud lubatavaks juhul, kui:

- kohustus on seaduses sätestatud;
- see teenib kaalukaid avalikke huve;
- see on proportsionaalne;
- vahendite kasutamine on sihtotstarbeline ja läbipaistev.

Reservi regulatsioon vastab nendele tingimustele.

### **Kooskõla põhiseaduse §-ga 113**

PS § 113 nõuab, et avalik-õiguslik rahaline kohustus oleks kehtestatud seadusega ning selle põhielemendid oleksid määratletud seaduse tasandil.

Käesoleval juhul on sätestatud:

- kohustatud isik (tuumakäitise käitaja);
- kohustuse eesmärk (dekomissioneerimise ja lõpladustamise kulude katmine);
- fondi struktuur (iga käitise kohta eraldi fond);
- lubatud kululiigid (loetletud ammendavalt lõikes 4);
- sissemaksete määramise alus (pädeva asutuse otsus tuumaohutusloa tingimustes);
- meetodika kehtestamise volitus.

Seadus määrab kohustuse olemuse, eesmärgi ja piirid. Määruses täpsustatakse üksnes meetodikat ja tehnilisi arvestuspõhimõtteid. Seetõttu ei ole tegemist varjatud maksuga ega PS § 113 rikkumisega.

Oluline on, et fondi vahendeid ei kanta riigi üldisesse tulubaasi, vaid need on eraldatud ja sihtotstarbelised. See välistab maksule omase tunnuse – üldise fiskaalse eesmärgi.

Reservi moodustamise kohustus on sobiv meede, et tagada tuumakäitise ohutustamine, dekomissioneerimine ja radioaktiivsete jäätmete lõppladustamine tulevikus. Tuumakäitise kasutusiga võib olla mitu aastakümnet. Kui reservi ei koguta järk-järgult, tekib risk, et:

- käitaja lõpetab tegevuse enne kulude realiseerumist;
- käitaja muutub maksejõuetuks;
- kulud jäävad riigi või maksumaksja kanda.

Reserv on ainus mehhanism, mis tagab, et dekomissioneerimise hetkeks on vajalikud vahendid olemas.

Alternatiiviks võiks olla:

- üksnes finantstagatis (nt pangagarantii);
- riigieelarveline katmine vajaduse tekkimisel.

Need alternatiivid ei pruugi tagada pikaajalist piisavust. Pangagarantii või kindlustus sõltub turutingimustest ja võib olla ajaliselt piiratud. Riigieelarveline katmine ei pruugi olla piisav. Reservi järkjärguline kogumine kogu kasutusaja vältel on ainus süsteemne lahendus, mis tagab vahendite tegeliku olemasolu dekomissioneerimise alustamise ajaks.

Riive seisneb selles, et käitaja peab osa oma kapitalist siduma ega ei saa seda vabalt kasutada. Samas on riivet leevendavad asjaolud:

- reservi suurus põhineb prognoosil, mille esitab käitaja ise;
- pädev asutus kontrollib prognoosi, kuid ei määra summat meelevaldselt;
- sissemaksed on järkjärgulised;
- iga käitise fond on eraldatud ja seotud konkreetse käitisega;
- vahendeid kasutatakse üksnes seaduses loetletud eesmärkidel.

Lisaks tuleb arvestada, et dekomissioneerimise kulu on tegevuse paratamatu osa. Tegemist ei ole lisakoormusega, vaid tegevuse kogukulu ajas jaotamisega. Arvestades tuumategevuse potentsiaalselt pöördumatuid keskkonna- ja julgeolekutagajärgi, on reservi moodustamise kohustus mõõdukas.

Dekomissioneerimis- ja lõppladustusreserv ning riiklik fond on põhiseadusega kooskõlas. Regulatsioon:

- teenib erakordselt kaalukaid eesmärke (elu, tervise, keskkonna ja riigi julgeoleku kaitse);
- sarnaneb oma olemuselt sundkindlustusega;
- on seaduses piisavalt määratletud (PS § 113 nõue täidetud);
- on sobiv, vajalik ja mõõdukas.

Arvestades tuumavaldkonna pikaajalist riskiprofiili ja võimalikke pöördumatuid tagajärgi, on selline ettefinantseerimise mehhanism mitte üksnes lubatav, vaid põhiseaduslikult põhjendatud ja riigi kaitsekohustusest tulenevalt vajalik.

**Eelnõu 9. peatüki 3. jagu** reguleerib kohaliku omavalitsuse ja kohalike elanike kaasamist ning tuumajaamaga seotud kohaliku kasu tasu suurust ja maksmise alused.

**Eelnõu §-s 78** toodud säte väljendab põhimõtet, mille kohaselt peab tuumajaama kavandamine, ehitamine, käitamine ja dekomissioneerimine toimuma koostöös kohaliku omavalitsuse ja kohaliku kogukonnaga. Eesmärk on tagada kohalike huvide ja teadmiste varajane arvestamine, otsustusprotsessi läbipaistvus ning avalikkuse usaldus tuumajaama ohutu ja vastutustundliku käitamise vastu. Põhimõte vastab rahvusvahelisele praktikale, sealhulgas Soomes rakendatavale lähenemisele, kus kohaliku tasandi kaasamine on tuumaenergia kasutamise ühiskondliku vastuvõetavuse keskne element.

See kaasamise kohustus ei asenda õigusaktides sätestatud haldusmenetlusi ega avalikkuse kaasamise kohustusi ning ei anna otsustusõigust tuumaohutuslubade või muude haldusaktide andmisel.

**Eelnõu § 79 lõikes 1** antakse kohaliku kasu tasu definitsioon. Tuumajaamaga seotud kohaliku kasu tasuna käsitletakse tasu, mida maksab tuumajaama tuumakäitise ehitus- ja tuumaohutusloa omanik (edaspidi ka kui käitaja) kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvesse, mille territooriumil tuumajaam hakkab asuma või asub.

**Eelnõu § 79 lõikes 2** sätestatakse kohaliku kasu tasu maksmise ajavahemik. Tasu maksmisekohustus tekib tuumajaama tuumakäitise ehitamise alustamisest (st ehitamise alustamise teatise esitamise päevast) ning kestab kuni dekomissioneerimiseks väljastatud tuumaohutusloa kehtivuse lõppemiseni (st kuni ala täieliku vabastamiseni), tagades kohaliku kasu kogu tuumajaama tuumakäitise elutsükli jooksul.

Kohaliku kasu peamised eesmärgid:

- 1) Tõenäoliste majanduslike ja sotsiaalsete mõjude kompenseerimine. Näiteks maineprobleemid, kinnisvara väärtuse langus, suurenenud liiklus, ehitusega seotud häiringud jms. Tasu aitavad neid mõjusid tasakaalustada nii kohalikul omavalitsusel kui ka piirkonnas elavatel inimestel.
- 2) Investeeringud piirkonna arengusse ja infrastruktuuri. Suunata raha kohaliku infrastruktuuri parendamise (näiteks teed, transpordiühendused, haridus- ja koolitusprogrammid, ettevõtluse edendamine), et tagada, et piirkond ei jääks tuumajaama negatiivse mõju alla, vaid saaks ka pikaajalist kasu.
- 3) Kogukonna nõusoleku ja osaluse toetamine. Tasu üks funktsioon on vastata kogukonna vastuvõtlikkusele ja aktsepteerimisele.
- 4) Võimalike ebamugavuste (nt õppustel osalemistega seotud) kompenseerimine.

Tasu maksmine ei vabasta tuumajaama käitajat turvalisuse, keskkonnakaitse ja läbipaistvuse nõuetest. Samuti ei piira see tasu täiendavate kokkulepete sõlmimist täiendavate investeeringute rahastamise osas. Näiteks kergliiklusteede, lasteaedade jms ehitamise finantseerimise osas.

**Eelnõu § 79 lõige 3** reguleerib kohaliku kasu tasu arvutamist ehitamise (st ajavahemik ehitamise alustamise päevast kuni elektrienergia tootmise alustamisele eelneva päevani) ja dekomissioneerimise ajal.

Dekomissioneerimine on kiirgusseaduse § 58 lõike 4 ja ka käesoleva seaduse tähenduses kõik toimingud ja meetmed, mida rakendatakse kiirgusohu kujutava rajatise tegevuse osaliseks või täielikuks lõpetamiseks, mis hõlmab ka rajatise desaktiveerimist ja osalist või täielikku demonteerimist.

Ehitus- ja dekomissioneerimisperioodil ei teeni tuumajaama käitaja elektri müügist tulu, mistõttu on põhjendatud kehtestada sel ajal fikseeritud, mitte elektri börsihinnast sõltuv kohaliku kasu tasu. Fikseeritud tasu tagab suurema finantsstabiilsuse ja etteaimatavuse perioodil, mil projektiga kaasnevad märkimisväärsed kulud, kuid puuduvad tulud, vähendab hinnakõikumistest tulenevat põhjendamatu riski ning toetab investeerimisotsuste tegemist. Samuti on see halduslikult lihtsam ja õiglasem, kuna tasu ei seata sõltuvusse turuhinnast, mis ei ole sellel perioodil seotud jaama tegeliku majandustegevusega.

Teiselt poolt sel ajal esinevad juba tuumajaama rajamisest ja olemasolust tulenevad kohalikud mõjud ning kohaliku omavalitsuse halduskoormus on juba olemas. Tasu tagab sel ajal kohaliku omavalitsuse jaoks prognoositava ja stabiilse rahastuse.

Aastane tasumäär 262,80 eurot megavati kohta on saadud järgmiselt:  $0,03 \text{ eurot/MWh} \times 24 \text{ h} \times 365 = 262,80 \text{ eurot/MW}$  aastas. Selline lahendus lihtsustab tasu arvutamist, tagab õigusselguse ning on kooskõlas hea maksundustava ja proportsionaalsuse põhimõttega.

Aastases tasumääras olev 0,03 €/MWh moodustab ligikaudu 7,5% tootmisperioodil kohaldatavast tasust ning on seega selgelt madalama intensiivsusega. See kinnitab, et ehitamise ja dekomissioneerimise ajal rakenduv tasu on mõõdukas, mittekarakteristlik ning toimib miinimumtasemena kohalike mõjude kompenseerimiseks olukorras, kus elektritootmisest tulu ei teenita.

Näiteks 300 MW elektrilise nimivõimsusega tuumakäitise puhul on ehitusperioodil tuumajaama kohaliku kasu tasu suurus  $300 \times 262,80 = 78\,840$  eurot aastas.

**Eelnõu § 79 lõikes 4** sätestatakse elektrienergia tootmisega seotud kohaliku kasu tasu arvutamise alus. Tasu seotakse toodetud elektrienergia koguse ja Eesti hinnapiirkonna järgmise päeva turu elektrienergia eelneva kalendriaasta aritmeetilise keskmise börsihinnaga, tagades tasu proportsionaalsuse turuolukorraga. Seda tasu maksab tuumajaama käitaja kui tuumajaam toodab elektrienergiat võrku, otseliini või salvestusseadmesse.

Sätestatud tasumäär 0,5% eelneva kalendriaasta Eesti hinnapiirkonna järgmise päeva turu elektrienergia aritmeetilisest keskmisest börsihinnast on valitud eesmärgiga tagada kohaliku kasu tasu proportsionaalsus tuumajaama elektritootmisest saadava tuluga ning vältida nii üle- kui alahüvitamist erinevates turutingimustes. Protsendipõhine määr kohandub automaatselt hinnataseme muutustega ning on seetõttu prognoositav ja õiglane nii kohaliku omavalitsuse kui tuumajaama käitaja jaoks.

2025. aasta Eesti hinnapiirkonna keskmise järgmise päeva turu elektrienergia aritmeetilise keskmise börsihinna 80,39 €/MWh<sup>77</sup> korral oleks tasu suurus ligikaudu 0,40 €/MWh, mis moodustab marginaalse osa elektrienergia hinnast, kuid tagab kohaliku kasu mehhanismi toimimise kogu käitamisperioodi vältel. Kui näiteks 300 MW elektrilise nimivõimsusega tuumajaama aastane toodang on ca 2 410 000 MWh, siis kohaliku kasu tasu suuruseks oleks 2026. aastal  $2\,410\,000 \times 0,40 = 964\,000$  eurot.

**Eelnõu § 79 lõikes 5** sätestatakse õigusselguse huvides, et tootmise alustamise päevana käsitatakse päeva, millal tuumajaama vastav tuumakäitis esimest korda annab elektrienergiat võrku, otseliini või salvestusseadmesse.

---

<sup>77</sup> <https://data.nordpoolgroup.com/auction/day-ahead/prices?deliveryDate=latest&currency=EUR&aggregation=YearlyAggregate&deliveryAreas=EE>

**Eelnõu § 79 lõikes 6** sätestatakse tingimused, mille alusel kohaliku omavalitsuse üksus jagab 50% laekunud kohaliku kasu tasust piirkonna eluruumi omanikele. Eesmärk on tagada otsene rahaline kasu neile elanikele, keda tuumajaama lähedus kõige enam mõjutab.

Lõike 4 selgituse juures toodud näite korral oleks tuumajaama kohaliku kasu tasu suuruseks 964 000 eurot, millest 50%, st 482 000 eurot jääks kohaliku omavalitsuse eelarvesse ja 50% peaks omavalitsus jagama võrdsetelt nõuetekohaste eluruumide omanike vahel. Kui selliseid isikuid oleks näiteks 50, siis oleks eluruumi kohta arvestatav summa  $482\,000/50=9\,640$  eurot. Arvestada tuleb, et füüsilisele isikule makstav tuumajaama kohaliku kasu tasu on tulumaksuga maksustatav tasu ja seega on reaalselt saadav tasu mõnevõrra väiksem.

Põhilised tingimused, mille korral eluruumi omanikud saavad tasu on, et taotlemise aastale eelneva kalendriaasta 1. jaanuari seisuga on eluruum füüsilise isiku omand ja omaniku rahvastikuregistrijärgne elukoht ning eluruum asub tuumajaama hädaolukorraks valmisoleku tsoonis või kuni kahe kilomeetri kaugusel tuumajaama kaitise piirist.

Hädaolukorraks valmisoleku tsooni mõistet on selgitatud seaduse § 3 lõikes 1 (Hädaolukorraks valmisoleku tsoon on kindlaks määratud piirkond, kus rakendatakse tuuma- või kiirgusavarii korral varem kavandatud kiireloomulisi ja vajaduse korral pikaajalisi kaitsemeetmeid).

Juhul kui tuumajaama kindlaksmääratud hädaolukorraks valmisoleku tsooni on vähemalt mingis osas suurem, kui nimetatud kaks kilomeetrit, siis on tasu saama õigustatud ka need isikud, kes ei ela küll kaks kilomeetri raadiuses kuid kelle elukoht siiski jääb hädaolukorraks valmisoleku tsooni piiridesse.

Siinkohal tuleb rõhutada, et nimetatud kaks kilomeetrit on tinglik väärtus, mida kasutatakse seaduse tasandil üldise lähtepunktina ning mis ei tähenda konkreetse tuumatehnoloogia või tuumajaama projektiga seotud hädaolukorraks valmisoleku tsooni tegelikku ulatust.

Rahvusvahelises tuumaregulatsioonis käsitletakse tuumajaama hädaolukorraks valmisoleku tsooni ohutus- ja valmisolekumeetmena, mis põhineb madala tõenäosusega, kuid kõrge mõjuga stsenaariumide ennetaval käsitlemisel. Planeerimistsooni kehtestamine ei tähenda tegeliku keskkonnanähäringu olemasolu ega kujuta endast püsivat ohtu elanikkonnale. Selline lähenemine tuleneb Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri ohutusstandarditest ning on rahvusvaheliselt üldtunnustatud praktika.

**Eelnõu § 79 lõikes 7** sätestatakse, et kui eluruum on isikute kaas- või ühisomandis ja omanikud esitavad taotlused eraldiseisvalt, siis kohaliku omavalitsuse üksus maksab nõuetekohase taotluse esitanud kaas- või ühisomanikele käesoleva paragrahvi lõikes 6 nimetatud tasu võrdsetes osades eluruumi kohta arvestatud tasust. Sätte eesmärk on tagada õigusselgus ning vältida vaidlusi tasu jagamisel mitme omaniku vahel.

Võrdsetes osades jaotamine tagab isikute võrdse kohtlemise ning lihtsa ja läbipaistva halduskorra, vähendades kohaliku omavalitsuse halduskoormust ning vältides vajadust hinnata või kontrollida omandiosade suurust. Samuti välistab see olukorra, kus sama eluruumi eest makstav tasu sõltuks eraõiguslikest kokkulepetest või omandistruktuuri muutustest.

Säte ei välista kaas- või ühisomanike võimalust omavahel kokku leppida tasu edasises jaotamises tsiviilõiguslikus korras, kuid avalik-õiguslik makse tehakse seaduses sätestatud alustel ja võrdsetel tingimustel.

Näiteks kui eluruumi kohta arvestatud tasu on 9640 eurot ja eluruum on kolme isiku kaasomandis ning nad kõik esitasid tasu saamiseks taotluse, kuid ainult kahe puhul on see eluruum ka nende rahvastikuregistrijärgne elukoht, siis saavad 2 isikut  $9640/2=4820$  eurot ja kolmas, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht see eluruum ei ole, jääb tasuta.

**Eelnõu § 79 lõike 8** kohaselt loetakse eluruum lõikes 6 sätestatud tingimustele vastavaks, kui vähemalt osa (osa suurus ei ole määrav) kinnistust, millel eluruum asub, jääb tuumajaama hädaolukorraks valmisoleku tsooni või kuni kahe kilomeetri kaugusele tuumajaama kinnistu piirist.

Sätte eesmärk on tagada õiglane ja võrdne kohtlemine ning vältida põhjendamatuid välistamisi, mis võiksid tekkida kinnistute piiride juhuslikust kulgemisest või kinnistute suuremast pindalast.

Osalise kattuvuse arvestamine väldib olukorda, kus sisuliselt samas asukohas paiknevad eluruumid oleksid koheldud erinevalt üksnes kinnistu geomeetria või halduslike piiride tõttu. Selline lähenemine on kooskõlas õigusselguse ja võrdsuspõhimõttega ning lihtsustab sätte rakendamist, vähendades vaidluste ja halduskoormuse tekkimise riski.

**Eelnõu § 79 lõike 9** eesmärk on tagada, et kohaliku kasu tasu saamine ei sõltu halduspiiridest. Kui eluruum asub mõne teise kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil, kuid vastab seaduses sätestatud tingimustele, on selle omanikul õigus tasule.

**Eelnõu § 79 lõikes 10** sätestatakse, et tuumajaamaga seotud kohaliku kasu tasu tasumise korra (sh tasumise tähtaja, võlgnevuse korral viivised jms), jaotamise täpsemad tingimused ja korra (sh kui sageli kohalik omavalitsus tasu maksab, kuidas toimub selle taotlemine jms), kehtestab kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu määrusega. Sätte eesmärk on tagada õigusselge, läbipaistev ja kohalikke olusid arvestav rakendusmehhanism, lähtudes kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest.

Seaduses sätestatakse kohaliku kasu tasu tasumise ja jaotamise põhimõtted ning peamised õigustloovad alused, samas kui volikogu määrusega reguleeritakse üksikasjalikumalt menetluslikud küsimused. Selline jaotus on kooskõlas seadusereservatsiooni põhimõttega ning võimaldab paindlikku rakendamist, ilma et oleks vaja seadust muuta iga praktilise detaili täpsustamiseks. Samuti võimaldab selline lähenemine arvestada kohalikke eripärasid ning tagada tasu kogumise ja haldamise ning jagamise läbipaistvuse.

Tuumajaamaga seotud kohaliku kasu tasu riivab ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust, kuid teenib legitiimset eesmärki – tagada kohaliku kogukonna õiglane kohtlemine ning sotsiaalne tasakaal strateegilise ja kõrgendatud riskiga taristu paiknemisel. Seadus sätestab tasu põhielemendid piisava määratletusega, mistõttu on PS § 113 nõue täidetud. Tasu on sobiv, vajalik ja mõõdukas ning ei kujuta endast varjatud maksustamist. Arvestades tuumajaama pikaajalist mõju ning kohaliku kogukonna rolli riiklikult olulise taristu talumisel, on selline regulatsioon põhiseadusega kooskõlas.

**Eelnõu 10. peatüki** eesmärk on luua õiguslik raamistik Eestis tuumakontrollimeetmete efektiivseks rakendamiseks, et vältida tuumamaterjali väärkasutust ja tagada vastavus tuumarelvade leviku tõkestamise lepingus sätestatud kohustustele. Peatükk sätestab riigisisese tuumamaterjali kontrolli korralduse ja kohustused, et tagada Tuumarelvade leviku tõkestamise

lepingu<sup>78</sup> III artikli lõigete 1 ja 4 rakendamiseks sõlmitud kokkuleppe ja selle lisaprotokolli<sup>79</sup>, Euratomi asutamislepingu<sup>80</sup> ja selle artiklite 77, 78, 79 ja 81 rakendamiseks välja töötatud Komisjoni määruse (Euratom) 2025/974, 26. mai 2025, mis käsitleb Euratomi kaitsemeetmete kohaldamist<sup>81</sup> (edaspidi: *2025/974/Euratom määrus*), täitmist. Rahvusvahelisi inspeksioone teevad Rahvusvaheline Aatomienergiaagentuur (IAEA) ja Euroopa Komisjon. Käesoleva seaduse 10. peatükk reguleerib tuumamaterjali kontrolliga seotud mõisteid, tuumamaterjali omava isiku kohustusi (arvestus, inventuur, aruandlus, teavitamine, füüsiline kaitse), tuumamaterjali riikliku registri pidamist, rahvusvaheliste inspeksioonide läbiviimist Eestis ja pädeva asutuse kaasamist inspeksiooni, välisinspektorite õigusi ja nende lubamist inspeksiooni läbiviimiseks ning tuumkütusetsükliga seotud teadus- ja arendustegevusest teavitamist.

Käesoleva peatüki kohaldamisala vastab 2025/974/Euratom määruse artiklis 1 sätestatule. Sama artiklis sätestatud erandid kohalduvad samadel tingimustel ka käesoleva peatüki rakendamisel. Määruse mõttes laieneb tuumakontrollimeetmete kohaldamine nii füüsilistele kui ka juriidilistele isikutele, mistõttu 10. peatükis sätestatud kohustused kehtivad sõltumata sellest, kas käitaja<sup>82</sup> on füüsiline või juriidiline isik, ning kohustatud täitma 2025/974/Euratom määruses sätestatud nõudeid.

**Eelnõu § 80 lõige 1** sätestab tuumamaterjali omav isiku kohustused määrata tuumamaterjali ala esindaja, kehtestada aruandlusprotsess ning tagada selle järgimine, korraldada tuumamaterjali arvestust ja inventuuri, teavitada pädevat asutust igast tuumamaterjali koguse muudatusest, tuumamaterjali kadumisest, tuumamaterjali veost, väljaveost, sisseveost ja vastuvõtust, tagada tuumamaterjali füüsiline kaitse ning täita muid 2025/974/Euratom määruses sätestatud kohustusi. Ala esindaja vastutab andmete täpsuse ja õigeaegse edastamise eest nii riigisiselt kui rahvusvaheliselt, mis tagab käitaja organisatsioonis selge vastutaja ja ühtlase teabevahetuse. Tuumamaterjali arvestuse pidamine ja inventuuride läbiviimine tähendab, et materjal on arvel, liikumised jälgitavad ning kõrvalekalded avastatakse kiiresti. Tuumamaterjali koguse muudatusest ning võimaliku kadumise juhtumitest teavitamine võimaldab varakult tuvastada kõrvalekaldeid, tagada arvestuse vastavus tegeliku olukorraga ja välistada võimalikku väärkasutust või deklareerimata tegevusi. Pädeva asutuse eelnev teavitamine tuumamaterjali veost, sisseveost, väljaveost ja vastuvõtust võimaldab planeerida järelevalvet (sh turvameetmed ja pakendamise nõuded) ning koordineerida rahvusvahelist aruandlust.

**Lõigetes 2-5** defineeritakse 2025/974/Euratom määruse mõisted (tuumamaterjali ala, ala esindaja, käitaja, rajatis), et seaduse tekst oleks loetav ja selge ning säiliks terminoloogiline ühtlus ja kooskõla nimetatud määrusega. See tagab õigus selguse nii käesoleva peatüki kui ka määruse rakendamisel. Mõisteid ei defineerita ümber ega laiendata, vaid viidatakse 2025/974/Euratom määrusele, et tähendus oleks ühesugune.

<sup>78</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/79190>

<sup>79</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/954451>

LISAPROTOKOLL. Austria Vabariigi, Belgia Kuningriigi, Hispaania Kuningriigi, Hollandi Kuningriigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Kreeka Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Portugali Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Soome Vabariigi, Taani Kuningriigi, Euroopa Aatomienergiaühenduse ja Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri vahelisele kokkuleppele tuumarelvale leviku tõkestamise lepingu III artikli lõigete 1 ja 4 rakendamiseks.

<sup>80</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012A/TXT>

<sup>81</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202500974](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202500974)

<sup>82</sup> käitaja – isik või ettevõtte, sealhulgas organisatsioon, kes kavandab rajatise rajamist või on selle rajamise eest õiguslikult vastutav või käitab seda

**Eelnõu § 80 lõikes 6** kehtestatud volitusnorm annab valdkonna eest vastutavale ministrile õiguse kehtestada määrusega tuumamaterjali arvestuse korraldamise, inventeerimise ja aruandluse nõuded ning pädevale asutusele andmete esitamisel tähtajad.

**Eelnõu § 81 lõiked 1-2** kehtestavad tuumamaterjali riikliku registri pidamise nõude. Register koondab käitajatelt laekuva vajaliku andmestiku, et tagada ühtne ja usaldusväärne riiklik arvestus, mis on vajalik tuumamaterjali liikumise jälgimiseks, kõrvalekallete varajaseks tuvastamiseks ning Eestis võetud rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks. Registri vastutav töötleja on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet.

**Eelnõu § 81 lõige 3** nimetab, milliseid andmeid tuumamaterjali registris töödeldakse. Nendeks on andmed käitaja kohta (ärinimi, registrikood ja kontaktandmed), andmed tuumamaterjali ala esindaja kohta, andmed tuumamaterjali kohta (kogus, liik, esinemiskuju, koostis ja asukoht), andmed tuumamaterjali arvestuses kajastuvate koguste erinevuste ja kadude kohta ning muud tuumamaterjali kasutamise, liikumise ja käitlemisega seotud andmed.

**Eelnõu § 81 lõige 4** sätestab, et tuumamaterjali registri andmeid säilitatakse nii kaua, kui tuumamaterjal asub rajatises, ning 30 aastat pärast seda, kui tuumamaterjal on rajatisest eemaldatud või kuni rahvusvaheliste kaitsemeetmete kohustuste lõppemiseni, kui see on pikem.

**Eelnõu § 81 lõige 5** reguleerib juurdepääsu tuumamaterjali riikliku registri andmetele. Andmetele võimaldatakse juurdepääs üksnes isikutele ja asutustele, kellel on seadusest tulenev ülesanne tuumamaterjali arvestuse ja kontrolli teostamisel või kelle pädevus tuleneb nende põhimäärusest ja asjakohastest õigusaktidest. Käitajale ja tuumamaterjali ala esindajale võimaldatakse juurdepääs teda puudutavatele andmetele.

Sätte eesmärk on tagada registriandmete kasutamine üksnes õiguspärasel ja põhjendatud alusel, arvestades tuumamaterjali andmete tundlikkust ning julgeolekukaalutlusi.

**Eelnõu § 81 lõige 6** annab valdkonna eest vastutavale ministrile volituse kehtestada tuumamaterjali registri põhimäärus määrusega. Põhimääruses täpsustatakse registri toimimise korralduslikud ja tehnilised aspektid, sealhulgas vastutava töötleja ülesanded, registri andmekoosseis, andmeandjad, andmete säilitamise tähtajad ning andmete töötlemise ja juurdepääsu kord.

Sätte eesmärk on tagada registri toimimine selgete ja läbipaistvate reeglite alusel ning võimaldada registri pidamise detailide paindlikku ajakohastamist ilma seadust muutmata, arvestades tuumamaterjali arvestuse ja julgeoleku eripära.

**Eelnõu § 82** sätestatakse alused rahvusvaheliste inspeksioonide läbiviimiseks Eestis ja rahvusvaheliste organisatsioonide volitatud esindajate õigused.

**Eelnõu § 82 lõike 1** kohaselt on välisinspektoritel vastavalt tuumarelvastuse leviku tõkestamise lepingu III artikli lõigete 1 ja 4 rakendamise kokkuleppe lisaprotokollis kehtestatud nõuetele (edaspidi kui *Lisaprotokoll*) õigus oma ülesannete täitmiseks siseneda tuumamaterjali alale, mis kuulub vastava välislepingu kohaldamisalasse; saada ligi inspeksiooni jaoks vajalikele andmetele ja dokumentidele; võtta proove, teha mõõtmisi, korraldada ekspertiise ning jäädvustada olukorda pilti ja heli salvestava seadmega. Säte tagab, et rahvusvahelised organisatsioonid saaksid kontrollida, kas Eesti täidab tuumamaterjali rahumeelse kasutamise ja tuumarelvastuse leviku tõkestamisega seotud rahvusvahelisi lepingukohustusi ning et aruandlus on täpne ja usaldusväärne.

**Eelnõu § 82 lõike 2** kohaselt on pädeval asutusel õigus saata välisinspektoreid inspekteerimisel, millega tagatakse riigi osalus ja järelevalve rahvusvaheliste inspeksioonide käigus.

**Eelnõu § 82 lõike 3** täpsustatakse, et lepingust või seadusest tulenevad juurdepääsupiirangud ehitistele või andmetele ei kohaldu ulatuses, mis on vajalik tuumakontrollimeetmete rakendamiseks või nende üle kontrolli teostamiseks. See võimaldab täita rahvusvahelisi järelevalve kohustusi ka juhul, kui muidu kehtiksid kitsamad juurdepääsupiirangud. Vajadusel kohaldatakse andmetele ja rajatisele juurdepääsu erandeid üksnes ulatuses, mis on vajalik tuumakontrollimeetmete eesmärgi saavutamiseks.

**Eelnõu § 82 lõike 4** kohaselt on tuumamaterjali omav isik kohustatud andma välisinspektoritele juurdepääsu materjalibilansi alale ning käitamisega seotud andmetele ja dokumentidele, samuti võimaldama proovide võtmist ja mõõtmiste tegemist. Sellega tagatakse, et rahvusvahelised inspeksioonid saavad koguda välislepingust tulenevate kohustuste täitmiseks vajalikku teavet.

**Eelnõu § 82 lõige 5** defineerib materjalibilansi ala mõiste ning seob selle komisjoni määruse (Euratom) 2025/974 artikli 2 punktiga 17.

**Eelnõu § 82 lõige 6** nimetab Lisaprotokolli artikli 10 tähenduses riigi esindajaks pädeva asutuse, kellele edastatakse teave Lisaprotokolli alusel tehtud toimingute, tuvastatud probleemide ja vastuolude, nende lahendamise tulemuste ning kord aastas tehtavate järelduste kohta. Sellega luuakse kontaktpunkt, kes koondab riigi tasandil info Lisaprotokolli kohaste toimingute kohta, omades niimoodi ühtset ülevaadet rahvusvahelistest tähelepanekutest ja rakendades vajadusel meetmeid probleemide lahendamiseks.

### **Eelnõu § 83 reguleerib välisinspektori tegutsemise kooskõlastamist ning juurdepääsu tagamist rajatisele ja teabele**

**Eelnõu § 83 lõigetes 1-4** sätestatakse välisinspektori rajatise kontrollimisele lubamise otsustamise kord. Lõikega 1 piiratakse välisinspektorina tegutsemist isikute suhtes, kelle puhul on Eesti pädevatel asutustel põhjendatud kahtlus, et nende tegevus võib ohustada Eesti või rahvusvahelist julgeolekut või viia tuumakontrolli- või julgeolekumeetmete rikkumiseni. Lõike 2 kohaselt korraldab pädev asutus välisinspektori nimetamise kooskõlastamise ning esitab vajaduse korral vastuväite välisinspektori nimetamise suhtes. Pädev asutus küsib enne kooskõlastuse andmist asjassepuutuvatelt asutustelt seisukoha käesoleva seaduse §-s 17 sätestatud korras. Lõike 3 kohaselt pädeva asutuse kooskõlastuse alusel tagatakse välisinspektorile juurdepääs rajatisele ja teabele ulatuses, mis on vajalik tuumakontrollimeetmete rakendamise kontrolliks, kooskõlas välislepingust tulenevate nõuetega. Lõige 4 sätestab, et pädev asutus korraldab välisinspektorite nimetamisega seotud teabevahetuse ning edastab rahvusvahelisele organisatsioonile rahvusvahelise lepingu kohaselt vajalikud andmed ja teated, sealhulgas vajaduse korral vastuväite välisinspektori nimetamise kohta.

Oluline on märkida, et nende sätetega ei looda uut liiki inspeksioone ega uut rahvusvahelist kontrollimehhanismi, vaid see annab siseriikliku õigusliku raamistiku juba pikemat aega toimivale praktikale. Eesti Vabariigi territooriumil toimuvad tuumamaterjali üle peetava arvestuse ning tuumakontrollimeetmete rakendamise kontrollid rahvusvaheliste lepingute alusel, eeskätt tuumarelvade leviku tõkestamise lepingu (NPT) alusel sõlmitud kaitsemeetmete kokkuleppe raames. Neid inspeksioone viivad läbi nii Euroopa Aatomienergiaühenduse (EURATOM) inspektorid kui ka IAEA poolt määratud tuumakontrolli (kaitsemeetmete) inspektorid vastavalt Eesti suhtes kehtivale kaitsemeetmete lepingule.

Rahvusvaheliste organisatsioonide poolt nimetatavate inspektorite määramisest teavitatakse Eestit Välisministeeriumi vahendusel. Inspektorite nimekirjad saadetakse koos elulookirjeldustega, mis edastatakse Eesti pädevatele asutustele ning kooskõlastatakse julgeolekuasutustega. Selline praktika on juba kasutusel, kuid seni ei ole see olnud selgesõnaliselt seaduse tasandil reguleeritud. Tegemist ei ole eraldiseisva haldusakti andmise või tavapärase haldusmenetluse läbiviimisega iga üksiku inspektori suhtes, vaid riigisisese kooskõlastusmehhanismiga rahvusvahelisest lepingust tulenevate kohustuste täitmise raames. Sätestatud kord tagab välisinspektorite sobivuse hindamise ja otsustamise nende lubamise üle rajatise kontrollimiseks. Sellega kindlustatakse, et inspektsioone viivad läbi üksnes usaldusväärsed isikud, minimeerides niimoodi riigi julgeoleku- ja tuumajulgeoleku riske.

**Eelnõu § 84** sätestab kohustuse teavitada pädevat asutust enne tuumkütusetsükliga seotud teadus- ja arendustegevuse alustamist ka juhul, kui tegevuse käigus tuumamaterjali ei kasutata (nt arvutusmodelid, külmkatsetused, protsessisimulatsioonid). Teavitamiskohustus võimaldab pädeval asutusel saada ülevaadet tuumkütusetsükliga seotud arendustegevusest riigis, vajadusel kontrollida, et tegevus ei oleks vastuolus välislepingust tulenevate tuumakontrollimeetmete nõuetega ja riigisiseste kohustustega.

#### *Tuumakontrollimeetmed*

Tuumakontrollimeetmeid käsitlev peatükk lähtub Euroopa Liidu otsekohalduvast õigusest, eeskätt Euratomi kaitsemeetmete määrusest, millega kehtestatakse tuumamaterjali arvestuse ja kontrolli süsteem Euroopa Liidus. See on valdkond, kus liikmesriigi kaalutlusruum materiaalsete kohustuste kujundamisel on piiratud, kuna tuumamaterjali arvestuse, aruandluse ja kontrolli põhinõuded tulenevad vahetult Euroopa Liidu määrusest ning rahvusvahelistest kohustustest.

Seetõttu ei ole tuumakontrollimeetmete peatükis sätestatud kohustuste näol tegemist riigisisese seadusandja autonoomse valikuga, vaid Euroopa Liidu õiguse rakendamisega riigisiseses õiguskorras. Eesti seadusandja ülesanne on tagada määruse täitmiseks vajalikud riigisisemed menetluslikud ja institutsionaalsed eeldused, sealhulgas pädeva asutuse määratlemine, järelevalvekorra sätestamine ning vajaduse korral sanktsioonide ettenägemine.

Põhiseaduslikkuse seisukohalt on oluline, et Eesti Vabariik on põhiseaduse § 123 ja Euroopa Liidu liikmesusest tulenevalt aktsepteerinud Euroopa Liidu õiguse kohaldamist. Tuumakontrollimeetmete materiaalne sisu ei tulene riigisisest poliitilisest otsustusest, vaid liidu õigusest. Seetõttu ei ole käesolevas peatükis sätestatud tuumamaterjali arvestuse ja kontrolli kohustuste põhiseaduslikkuse analüüs suunatud nende kohustuste enda sisule, vaid üksnes riigisisese rakendusmehhanismi proportsionaalsusele.

Riigisiselt sätestatud kohustused – näiteks tuumamaterjali ala esindaja määramine, aruandluse esitamine pädevale asutusele või komisjonile ning kontrollile kaasaaitamise kohustus – teenivad tuumamaterjali rahumeelse kasutamise ja leviku tõkestamise eesmärki. Need kohustused riivavad ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust üksnes ulatuses, mis on vältimatult vajalik Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmiseks. Kuna liikmesriigil puudub nende nõuete sisulise ulatuse osas kaalutlusruum, ei ole tegemist riigisisese lisapiiranguga, vaid liidu õiguse kohaldamisega. Seetõttu on regulatsioon põhiseadusega kooskõlas, eeldusel et riigisisene rakendus ei ületa liidu õigusest tulenevat vajalikku raamistikku.

#### *Tuumamaterjali registri põhiseaduslikkus*

Tuumamaterjali register on riigi infosüsteemi kuuluv register, mille eesmärk on tagada tuumamaterjali käitlemise läbipaistvus, arvestus ja kontroll. Registri pidamine on lahutatult

seotud nii Euroopa Liidu tuumakontrollimeetmete kui ka riigi tuumaohutuse ja -julgeoleku kohustustega. Registriis töödeldakse andmeid tuumamaterjali, koguste, liikide, esinemiskuju, koostise ja asukoha kohta ning vajaduse korral andmeid tuumamaterjali veo kohta. Andmed on valdavalt seotud juriidiliste isikute ja käitistega, kuid registris sisalduvad materjali bilansi ala esindaja füüsilise isiku andmed. Seetõttu riivab registri pidamine teatud ulatuses eraelu puutumatus ning ettevõtlusvabadust, kuid seda minimaalselt.

Registri eesmärk on siiski äärmiselt kaalukas – tagada tuumamaterjali üle riiklik ja rahvusvaheline kontroll, vältida selle kõrvalekaldumist rahumeelsest kasutusest ning täita Euratomi kaitsemeetmetest ja rahvusvahelistest kokkulepetest tulenevaid kohustusi. Ilma keskse ja usaldusväärse arvestussüsteemita ei oleks võimalik tagada tuumamaterjali jälgitavust ega täita Euroopa Liidu ees võetud kohustusi.

Registri regulatsioon on põhiseaduspärane, kuna:

- registri eesmärk on selgelt määratletud;
- andmekoosseis on seaduses piiritletud;
- andmete töötlemine on seotud konkreetse avaliku ülesande täitmisega;
- andmete säilitamise ja kaitse põhimõtted tulenevad isikuandmete kaitse üldnormidest.

Registri pidamine ei kujuta endast varjatud sekkumist ettevõtlusvabadusse, vaid on vältimatu osa tuumamaterjali kontrollisüsteemist. Arvestades tuumamaterjali strateegilist ja julgeolekualast tähendust, on registri loomine ja pidamine sobiv, vajalik ja mõõdukas meede.

Kokkuvõttes on nii tuumakontrollimeetmete kui ka tuumamaterjali registri regulatsioon osa Euroopa Liidu õiguse täitmise süsteemist ning teenib erakordselt kaalukaid eesmärke – tuumamaterjali leviku tõkestamist, rahvusvahelise julgeoleku tagamist ning tuumaohutuse kindlustamist. Riigisisised normid ei loo liidu õigusest sõltumatuid täiendavaid piiranguid, vaid tagavad selle kohaldamise. Seetõttu on 10. peatüki regulatsioon tervikuna põhiseadusega kooskõlas.

**Eelnõu 11. peatüki** eesmärk on luua õiguslik raamistik julgeolek, füüsilise kaitse, taustakontrolli ja tuumaohutusloa omaja omandistruktuuri läbipaistvuse tagamiseks. Peatüki sätted lähtuvad riskipõhisest ja proportsionaalsest lähenemisest, arvestades tuumamaterjalide kategooriat, käitise riskitaset ning riigi julgeolekukeskkonda. Regulatsioon põhineb IAEA juhendil „Riikliku tuumajulgeoleku süsteemi eesmärgid ja põhielemendid”<sup>83</sup> (*Objective and Essential Elements of a State’s Nuclear Security Regime*, NSS-20) ning on kooskõlas Euratom direktiivide ja rahvusvahelise praktikaga. NSS-20 kohaselt on riikliku tuumajulgeoleku režiimi üheks põhielemendiks nii füüsiline kaitse kui ka isikute usaldusvääruse tagamine. Seetõttu hõlmab peatükk lisaks tehnilistele ja organisatsioonilistele kaitsemeetmetele ka taustakontrolli regulatsiooni, mis on suunatud sisemiste ohtude ennetamisele ning tuumamaterjalile ja tundlikule teabele ligipääsu omavate isikute sobivuse hindamisele.

Peatüki alusel loodav tuumajulgeoleku süsteem tagab tuumamaterjalide ja ehitiste kaitse kogu elutsükli vältel („*cradle-to-grave*“ lähenemine), hõlmates nii käitiste turvameetmeid, tuumamaterjalide vedu kui ka isikupõhist riskijuhtimist. Nii moodustub terviklik tuumajulgeoleku raamistik, milles füüsiline kaitse ja inimfaktoriga seotud meetmed toimivad koostoimes.

**Eelnõu §-s 85** sätestatakse tuumakäitiste ja tuumamaterjalide füüsilise kaitse põhimõtted ning vastutusjaotus.

---

<sup>83</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1590\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1590_web.pdf)

**Eelnõu § 85 lõike 1** kohaselt tuleb füüsiline kaitse tagada riiklike ohuhinnangute alusel, arvestades riigi julgeolekukeskkonna muutusi (sh terroriohud, geopoliitilised mõjud, hübriidohud) ning tuumkütuse tsükli uute tehnoloogiate kasutuselevõttu (nt SMR-id). See tagab, et turvameetmed ei põhine staatilisel hinnangul, vaid arvestavad muutuvaid ohutegureid. Tuumajaam saab Eestis olema riigikaitseobjekt tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse tähenduses ning hetkel kehtiva riigikaitse seaduse § 83 tähenduses. Säte tugineb IAEA juhendile NSS-20<sup>84</sup> ja tuumamaterjali füüsilise kaitse konventsioonile<sup>85</sup> ja selle muudatusele<sup>86</sup>. Tuumakäitise füüsilise kaitse aluseks olev ohupilt peab olema ühtne riikliku julgeoleku planeerimisega ning ei tohi sõltuda üksnes käitaja hinnangutest. Rahvusvaheliste standardite, sealhulgas IAEA tuumajulgeoleku juhendi "Kavandamise aluseks oleva ohu väljatöötamine, kasutamine ja ajakohastamine" (*Development, Use and Maintenance of the Design Basis Threat*, NSS-10)<sup>87</sup> kohaselt koostatakse tuumakäitiste turvameetmete planeerimisel kasutatav kavandamise aluseks olev oht (*DBT – Design Basis Threat*) või tüüpohu profiil (*RTS – Representative Threat Statement*) riiklikult julgeolekuasutuse poolt. Eestis tähendab see, et riiklikud ohuhinnangud, mis käsitlevad tuumkütuse tsükli turvariske, sabotaažiohtu, varguse- või terrorismiriski ning hübriid- ja küberohtusid, koostatakse ja ajakohastatakse eelkõige Kaitsepolitsei ameti poolt koostöös teiste asutustega, arvestades riigi üldist julgeolekukeskkonda.

Kiirgus- ja tuumaohutusosalase tegevuse pädev asutus kasutab riiklikke ohuhinnanguid käitaja üle järelevalve teostamisel. Käitaja koostab objekti spetsiifilise turvaplaani ning rakendab meetmed riiklikult määratud ohupildi alusel, mitte vastupidi. Kaitsemeetmete ulatus peab olema kooskõlas tuumamaterjali kategooriaga ning tuumakäitise riskitasemega. Füüsiline kaitse peab olema proportsionaalne potentsiaalsete ohtudega ning lähtuma tüüpohu profiilist või kavandamise aluseks olevast ohust vastavalt IAEA juhendile NSS-10.

Füüsilise kaitse meetmete kavandamine peab vastama riigikaitse seaduse § 87 lõike 1 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 23.09.2016 määrusele nr 106 „Riigikaitseobjekti kaitse kord“<sup>88</sup>, arvestades eelnõus sätestatud erisusi. See tagab sidususe Eesti olemasoleva riikliku julgeoleku- ja kriisivalmidussüsteemiga.

**Eelnõu § 85 lõige 2** volitab valdkonna eest vastutavat ministrit kehtestama määrusega tuumamaterjali füüsilise kaitse nõuded, tuumamaterjali kategooriate liigituse ning tüüpohu profiili või kavandamise aluseks oleva ohu määramise korra. Määrusega kehtestatakse tuumamaterjali kategooriad on oluline osa rahvusvahelisest tuumajulgeoleku raamistikust ning lähtuvad IAEA juhendist „Soovitused tuumamaterjali ja tuumakäitiste füüsiliseks kaitseks“ (*Recommendations on Physical Protection of Nuclear Material and Nuclear Facilities*, NSS-13)<sup>89</sup>. Tuumamaterjal jagatakse selle juhendi alusel kolme kategooriasse: I, II ja III. Kategooriad on üles ehitatud tuumamaterjali potentsiaalse väär- või kuritarvitamise tagajärgede põhjal, võttes seejuures arvesse ka võimalikku tuumarelvastamise või radioloogilise rünnaku riski. Kõrgeim kaitsetase kehtib I kategooria materjalile, mida järgnevad II ja III kategooria materjalidele kohandatud proportsionaalsed turvanõuded. Kategooriad mõjutavad otseselt juurdepääsupiiranguid, järelevalve- ja valvekorraldust, tehnilisi tõkkeid ja turvasüsteeme, transpordinõudeid ja turvateenistuse reageerimisvalmidust.

---

<sup>84</sup> [Objective and Essential Elements of a State's Nuclear Security Regime](#)

<sup>85</sup> [Tuumamaterjali füüsilise kaitse konventsiooniga ühinemise seadus–Riigi Teataja](#)

<sup>86</sup> [Tuumamaterjali füüsilise kaitse konventsiooni muudatuse ratifitseerimise seadus–Riigi Teataja](#)

<sup>87</sup> <https://www.iaea.org/publications/8097/development-use-and-maintenance-of-the-design-basis-threat>

<sup>88</sup> [Riigikaitseobjekti kaitse kord–Riigi Teataja](#)

<sup>89</sup> <https://www.iaea.org/publications/8629/nuclear-security-recommendations-on-physical-protection-of-nuclear-material-and-nuclear-facilities-infcirc225revision-5>

Määrusega kehtestatakse ka tüüpohu profiili ja kavandamise aluseks oleva ohu määramise kord.

Kavandamise aluseks oleva ohu hinnang ei ole avalik dokument, kuna see sisaldab riigisaladusele kuuluvat teavet potentsiaalsete ründevoimaluste ja vastumeetmete kohta.

Tüüpohu profiil tugineb riiklikule ohupildile ning kirjeldab võimalike ründajate võimekust, motivatsiooni, kasutatavaid vahendeid ning organiseerituse taset. Tüüpohu profiili kasutatakse eelkõige olukordades, kus ohupotentsiaal ei eelda kõrgeima taseme julgeolekuvastaste meetmete rakendamist, kuid siiski on vajalik süsteemne ja riskipõhine kaitse. Rahvusvahelise praktika ja IAEA tuumajulgeoleku juhendite alusel rakendatakse kavandamise aluseks olevat ohtu ainult juhul, kui tegemist on I kategooria tuumamaterjaliga või sellega seotud rajatistega, mille väärkasutusel võib olla potentsiaal kaasa tuua katastroofilise tagajärjega sündmus. Kuigi nii kavandamise aluseks olev oht kui ka tüüpohu profiil tuginevad riiklikule ohupildile ja julgeolekuanalüüsile, on nende eesmärk, detailsusaste ja rakendussfäär erinevad.

Tüüpohu profiil on üldisem, vähem detailne ja laiemapõhjaliseks orientiiriks mõeldud dokument, mille koostamise eest vastutab Kaitsepolitseiamet, kaasates teisi asutusi. Seda kasutatakse juhtudel, kus füüsilise kaitse riskitase ei eelda kõrgeima kategooria julgeolekumeetmete rakendamist. See kirjeldab ohtude tüüpe ja üldist ründaja võimekust, nt pahatahtlik töötaja, organiseeritud kuritegelik grupp, tehniliste vahenditega varustatud isikud, kuid ei sisalda konkreetseid ründeviise, taktikaid ega operatiivseid detailsemaid stsenaariume. Tüüpohu profiili eesmärk on tagada proportsionaalne, aga mitte liigkoormav turvatase II ja III kategooria tuumamaterjali ning madalama riskitasemega tegevuste või seadmete puhul.

Kavandamise aluseks olev oht on seevastu detailne, operatiivne ja riigisaladuse tasemel dokument, mis kirjeldab konkreetseid rünnete tüüpe, kasutatavaid vahendeid, realistlikku ründaja võimekust ja võimalikke meetodeid, sealhulgas koordineeritud, vägivaldsed, relvastatud või küber-füüsilised ründevektorid. Seda rakendatakse ainult I kategooria tuumamaterjalile ja väga kõrge riskitasemega tuumakäitistele, mille väärkasutusel võib olla rahvusvahelise julgeoleku ja riigikaitse tühendusega tagajärg.

Kavandamise aluseks oleva ohu väljundi alusel projekteeritakse ja valideeritakse tuumarajatisel relvastatud valve, piirdeaia dünaamika (nt viivitusaeg), juurdepääsu autentimismeetmed, reageerimisüksuste reageerimisaja kriteeriumid ja tehnilised vastumeetmed. See võimaldab tagada proportsionaalsuse põhimõtte, mille kohaselt turvanõuded vastavad tegelikule riskitasemele ega koorma põhjendamatuult nii riiki kui ka käitajat.

**Eelnõu § 85 lõige 3** kirjeldab loa omaja peamisi julgeolekukohustusi ning määratleb, millised konkreetsed tegevused peavad olema rakendatud selleks, et tagada tuumamaterjalide ja tuumakäitise turvalisus vastavalt ohutasemele ja riiklikule ohupildile.

Loa omaja peab rakendama turvameetmeid, mis vastavad kehtivale ohupildile, kasutades selleks ka kavandamise aluseks olevat ohtu või tüüpohu profiili, sõltuvalt materjalide kategooriast ja riskitasemest. See tagab turvasüsteemide proportsionaalsuse tegelike ohtudega. Loa omajal kohustus koostada ka tuumakäitise turvaplaan, mis kirjeldab terviklikult füüsilise kaitse ülesehitust, sealhulgas juurdepääsukontrolli, valve-, reageerimis- ja koostöömehhanisme. Turvaplaan ei tohi olla üksnes teoreetiline dokument ning selle rakendatavust tuleb regulaarselt kontrollida turvaõppuste kaudu. Õppuste eesmärk on testida nii personali valmisolekut kui ka tehniliste ja organisatsiooniliste turvameetmete toimivust.

Samuti peab loa taotleja esitama loataotluse osana riskihinnangu ning kirjeldama koostöökorraldust korra- ja kaitseorganitega, sealhulgas vastutuse üleminekut olukorras, kus

intsidendist saab hädaolukord ning juhtimine liigub turvajärelevalvel kriisi- või päästejuhtimisse.

Tuumakäitises peab töötama piisav arv kvalifitseeritud ja väljaõppinud turvateenistujaid, kes suudavad rakendada turvameetmeid nii tavaolukorras kui ka hädaolukorras. Lisaks on loa omajal kohustus kontrollida töötajate usaldusvärsust, mis hõlmab regulaarseid taustakontrolle. Teatud kriitiliste ülesannete puhul, mis võivad anda ligipääsu tuumamaterjalidele või strateegilisele teabele, peab töötajatele tegema julgeolekukontrolli vastavalt riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadusele. Nii tausta- kui julgeolekukontrolli viib läbi Kaitsepolitseiamet, kuna tegemist on riikliku julgeolekuga seotud rollidega. Praktikast tähendab see, et loa omaja esitab kontrolli vajavate töötajate andmed Kaitsepolitseiametile, kes omakorda otsustab kontrolli ulatuse ja meetodid vastavalt kehtestatud ohutasele ning riigisaladuse kaitse seadusest, käesolevast eelnõust, hädaolukorra seadusest ja riigikaitse seadusest tulenevatele reeglitele. Kontrolli teostamine ei ole automatiseeritud tegevus, vaid hõlmab mitmetasandilist hindamist, sealhulgas andmebaasipäringuid, võimalikke intervjuusid ja vajadusel täiendavat menetlust, mis hindab isiku usaldusvärsust, turvariski profiili, ligipääsuõiguse põhjendatust ning võimalikku mõju tuumajulgeolekule. Kuna julgeolekukontrollide ja taustakontrollide läbiviimine tuumakäitise ehitamisel ja käitamisel osaleva personali suhtes toob Kaitsepolitseiametile kaasa märkimisväärse lisakoormuse juba tuumajaama ehitusetapis, tagatakse riigilõivuseadusega mehhanism, mille kaudu on loa omajal võimalik lisakulud kompenseerida ilma, et kahjustuks riiklik julgeolekuhuvi.

Loa omajal on kohustus teavitada pädevat asutust viivitamatult kõigist juhtumitest või kahtlustest, mis võivad ohustada tuumakäitise turvalisust või viidata pahatahtlikule tegevusele. See tähendab, et teavitamiskohustus ei piirdu üksnes kinnitatud intsidentidega, vaid hõlmab ka olukordi, kus täpne ohu ulatus ei ole veel teada, kuid esineb põhjendatud kahtlus või kõrvalekalle tavapärasest tegevusest. Intsendid, mille puhul tuleb teavitada, võivad hõlmata näiteks volitamata juurdepääsukatseid, anomaaliaid jälgimissüsteemides, sisekommunikatsiooni rikkumisi, turvasüsteemide ootamatut käivitumist või juhtumeid, kus töötaja tegevus ei ole kooskõlas turvanõuete ja tööloaga. Lisaks varajase hoiatamise põhimõttele peab loa omajal olema rakendatud selge reageerimis- ja häirekorraldus, mis hõlmab tegevusi nii sisemiste kui ka väliste osapooltega, sealhulgas politsei-, julgeoleku- ja järelevalveasutustega. Reageerimisprotseduurid peavad olema dokumenteeritud turvaplaanis ning personali peab olema koolitatud nende koheseks rakendamiseks.

Samuti näeb säte ette loa omaja kohustuse omada võimekust rakendada meetmeid kadunud, varastatud või muul viisil kontrolli alt väljunud tuuma- või radioaktiivse materjali leidmiseks ja tagasisaamiseks. See hõlmab ka praktilisi ja operatiivseid tegevusi, sealhulgas koostööd õiguskaitseasutuste ja rahvusvaheliste partneritega, teabevahetuse protseduure IAEA ja teiste asjaomaste institutsioonidega, võimekust analüüsida, kas kaotuse või varguse tagajärjel võib olla tekkinud radioloogiline või julgeolekurisk. See kohustus põhineb IAEA soovitusel, mille kohaselt tuumamaterjali kadumine ei ole käsitletav üksnes turvarikkumisena, vaid potentsiaalse tuumajulgeoleku intsidendina, millel võivad olla piiriüleised tagajärjed. Seetõttu peab loa omaja tagama, et tagasisaamise tegevused ei oleks juhuslikud ega reageerivad, vaid eelnevalt planeeritud ja koordineeritud. Nõue toetab põhimõtet, et tuumamaterjal peab jääma reguleeritud ja jälgitavaks kogu selle elutsükli jooksul ning igasugused kõrvalekalded tuleb tuvastada ja neile reageerida kiiresti, läbipaistvalt ja koordineeritult.

Samuti tuuakse siin füüsilise kaitse süsteemi sisse mehitamata süsteemidest (nt droonidest) tulenev oht. Kaasaegses julgeolekukeskkonnas kujutavad droonid endast vahendit nii luureks, sabotaažiks kui ka ründe teostamiseks. Seetõttu peab loa omaja kavandama ja rakendama meetmeid, mis hõlmavad nii ohu ennetamist (nt lennukeelutsooni järgimine, koostöö riiklike

asutustega), avastamist (tehnilised seiresüsteemid), tõrjumist kui ka võimaliku mõju leevendamist.

**Eelnõu § 85 lõige 4** sätestab, et turvaplaani nõuded ja õppuste kord tulenevad riigikaitse seaduse § 87 lõike 1 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 23.09.2016 määrusest nr 106 „Riigikaitseobjekti kaitse kord“, mis sätestab nõuded riigikaitseoluliste objektide füüsilise kaitse ülesehitusele. Kuigi määrus on sektoripõhine ega käsitle eraldi tuumakäitisi, laieneb see põhimõttena tuumajaamale, kuna selle olemus vastab riigikaitse seaduses defineeritud riigikaitseobjektile. Määrus kehtestab muu hulgas nõuded turvaplaani koostamisele, ajakohastamisele ja rakendamise kontrollile, õppuste sageduse ja ulatuse.

Tuumakäitise kontekstis peab turvaplaan peab sisaldama lisaks üldistele riigikaitseolulistele turvanõuetele ka tuumavaldkonna eripärasid, sealhulgas tuumamaterjali kategooria- ja riskipõhiseid meetmeid, IAEA tuumajulgeoleku standarditele vastavaid tehnilisi tõkkeid ja viivituselemente, sisemiste ohtude (*insider threat*) maandamise meetmeid, materjalivoogude jälgitavust ja kontrollimehhanisme, reageerimisahelat olukorras, kus turvaintsident võib areneda kiirgushädaolukorraks või vastupidi, koostööprotokolle Politsei- ja Piirivalveameti, Kaitsepolitsei ja teiste asutustega.

Õppuste läbiviimise kord tuleneb samast määrusest ning toetub põhimõttele, et turvaplaan ei tohi jääda üksnes dokumendiks, vaid peab olema regulaarselt testitud. Turvaõppused peavad hõlmama nii personali kui turvasüsteemide reageerimisvõime kontrolli, koostööd riikliku reageerimisvõrgustikuga, realistlikke, stsenaariumipõhiseid harjutusi, mis hõlmavad võimalikke ohustsenaariume alates volitamata ligipääsust kuni organiseeritud ründe või sabotaažini, järelmeid ja parandusmeetmete planeerimist.

Tuumakäitise kontekstis muutub õppuste roll eriti oluliseks, kuna lisaks füüsilise ründe tõrjumisele on oluline pädevalt hallata piirialasid, kus tuumajulgeolek võib põimuda hädaolukorra lahendamise, nt kui sabotaažil on potentsiaal tekitada kiiritusõnnetus.

Eelnõu loob mehhanismi, mis võimaldab tuumakäitise kaitset kiiresti kohandada muutuvate julgeolekuoludega.

**Eelnõu § 85 lõige 5** sätestab, et kui riigikaitseolukord halveneb, esineb kõrgendatud julgeolekuoht või sõjalise või hübriidkonflikti oht, võivad Kaitsepolitsei, Kaitsevägi või muu pädev asutus anda käitajale siduvaid juhiseid ja nõuda täiendavate kaitsemeetmete rakendamist. See säte peegeldab arusaama, et tuumakäitis on strateegilise tähtsusega objekt ning selle kaitse tase ei saa olla staatiline, vaid peab olema seotud riigi julgeolekuolukorraga. Praktikas võimaldab see näiteks tõsta valve taset, piirata juurdepääsu, tugevdada relvastatud kaitset või rakendada täiendavaid tehnilisi kaitsemeetmeid ilma, et selleks oleks vaja eelnevalt muuta loatingimusi või oodata pikaajalist haldusmenetlust.

**Eelnõu §-s 86** reguleeritakse konkreetseid nõudeid turvateenistujatele ning julgeoleku praktilist korraldust tuumakäitistes ja tuumamaterjali veol.

**Eelnõu § 86 lõige 1** sätestab, et tuumakäitises ja tuumamaterjali veol peab olema piisav arv kvalifitseeritud turvateenistujaid, kes tunnevad käitise eripära ning on saanud spetsiaalse väljaõppe koos jõu ja relva kasutamise õigusega vastavalt turvategevuse seadusele<sup>90</sup>. Relva ja erivahendeid võivad kanda ning kasutada vaid vastava koolituse, katsete ja taustakontrolli läbinud, Politsei- ja Piirivalveameti ning Kaitsepolitsei poolt tunnustatud turvatöötajad.

<sup>90</sup> [Turvategevuse seadus–Riigi Teataja](#)

Turvategevuse seaduse § 4 lõike 3 alusel kehtestatud siseministri 16.05.2024 määrus nr 13 "Turvategevuse eeskiri" täpsustab omakorda nõuded seoses füüsilise jõu ja relvade kasutamise juhustega, nt järk-järguline eskalatsioonipõhimõte, turvatöötajate registreerimisega, valveülesannete liigitusega, nt perimeetrivalve, ligipääsukontroll, patrull, piirkonnakontroll. Tuumakäitises tähendab see, et turvateenistus ei tegele üksnes territooriumi üldise turvalisusega, vaid on koolitatud tuvastama tuumamaterjalide ja -taristu vastu suunatud tahtlikke ründeid, sealhulgas sisemiste ohtude (*insider-threat*) tüüpi tegevusi. Selline ettevalmistus tagab, et objektil on võimekus viivitada, tuvastada, lokaliseerida ning vajaduse korral neutraliseerida vaenulik tegevus vastavalt turvaintsidentide eskalatsiooniplaanidele, mis omakorda tagab operatiivse reageerimisahela ja tuumajulgeoleku tagamiseks vajaliku mitmekihilise kaitsekontseptsiooni (*defence-in-depth*).

**Eelnõu § 86 lõige 2** volitab ministrit kehtestama siseturvateenistuse ja turvatöötajate täpsustatud pädevus-, väljaõppe- ja sertifitseerimismõuded, mis võimaldab arvestada tuumajulgeoleku valdkonna eripärasid. Tavapärane turvateenistus ei hõlma tuumavaldkonna spetsiifilisi oskusi, nagu radioloogiliste ja tuumamaterjalide ohutu käsitlemine, sisemiste ohtude tuvastamine, kaitsetasemete ja ligipääsukontrolli rakendamine ning koordineeritud reageerimine võimalikele ründe- või sabotaažijuhtumitele. Sarnast lähenemist kasutatakse Eestis juba lennundusjulgestuse valdkonnas, kus lennundusseaduse<sup>91</sup> alusel on kehtestatud riiklikult reguleeritud koolitus- ja sertifitseerimissüsteem. Seal tohib julgestustegevust teostada üksnes isik, kes on läbinud standardiseeritud koolitusprogrammi, taustakontrolli ning riikliku pädevushindamise ning kelle kvalifikatsiooni kontrollitakse regulaarselt korduskoolituste ja eksamitega. Tuumajulgeoleku valdkonnas on seetõttu põhjendatud analoogne mudel, mille puhul koolitusprogrammide sisu ja kvaliteedi nõuded kehtestab minister määrusega, koolitajad ja õppekavad on riiklikult volitatud, turvateenistuse töötajatele rakendatakse taustakontrolli, perioodilist sertifitseerimist ja pädevuse uuendamist.

Koolitust ja sertifitseerimist võivad läbi viia riiklikult volitatud asutused, nt pädev asutus, Sisekaitseakadeemia või IAEA standarditele vastavad tuumajulgeoleku kompetentsikeskused.

**Eelnõu § 87** reguleerib tuumamaterjali veoga seotud turvameetmeid ja planeerimise kohustusi.

**Eelnõu § 87 lõige 1** kohustab veo eest vastutavat isikut koostama turvaplaani, mis vastab tuumamaterjali kategooriale ning selle riskitasemele. Turvaplaan peab olema terviklik dokument, milles käsitletakse nii veetava materjali iseloomust ja kogust kui ka veoga seotud riskide hindamist, veovahendite sobivust ning kavandatavaid tehnilisi ja organisatsioonilisi turvameetmeid. Lisaks peab turvaplaanis olema kirjeldatud koostöö Politsei- ja Piirivalveametiga ning vajaduse korral teiste riiklike asutustega, samuti marsruudi planeerimine koos alternatiivsete liikumisteede ja hädaolukorra lahendustega. Säte tugineb IAEA juhendile „Tuumamaterjali turvalisus transpordi ajal“ (*Security of Nuclear Material during Transport, NSS-9*)<sup>92</sup>, mis rõhutab riskipõhist lähenemist ning mitmekihilise kaitse põhimõtet, mille kohaselt vedu ei käsitleta üksnes logistilise, vaid ka julgeolekutegevusena.

**Eelnõu § 87 lõige 2** sätestab, et turvaplaan esitatakse kooskõlastamiseks vähemalt 30 päeva enne veo toimumist pädevale asutusele, Politsei- ja Piirivalveametile ning Kaitsepolitseiametile, mis annab riigile võimaluse hinnata, kas planeeritavad turvameetmed on piisavad, realistlikud ning vastavuses rahvusvaheliste ja riiklike julgeolekustandarditega. Samuti loob see aluse õigeaegseks operatiivkoostööks ning vajaduse korral riiklike jõustruktuuride kaasamiseks, näiteks erieskordi, järelevalve või kriisijuhtimise valmiduse

<sup>91</sup> [Lennundusseadus–Riigi Teataja](#)

<sup>92</sup> [Security of Radioactive Material in Transport | IAEA](#)

tagamiseks. See aitab tagada läbipaistvust ja kontrolli ning mängib olulist rolli õigusrikkumiste ennetamisel. Samuti toetab see koordineeritud riiklikku valmisolekut juhuks, kui transpordi käigus peaks tekkima oht, mis võib mõjutada tuumajulgeolekut või avalikku turvalisust.

#### *Põhiseaduslikkuse analüüs*

Füüsilise kaitse ja tuumajulgeoleku sätted riivavad eelkõige ettevõtlusvabadust (PS § 31), omandipõhiõigust (PS § 32) ning osaliselt ka isikute eraelu puutumatust (PS § 26) seoses taustakontrolli ja julgeolekuhindamisega. Tegemist on ulatusliku regulatsiooniga, mis kohustab tuumaohutusloa omajat tagama tuumakäitise ja tuumamaterjalide füüsilise kaitse riiklike ohuhinnangute, tüüpohu profiili ja riigikaitseliste kaalutluste alusel, koostama turvaplaane, korraldama turvaõppusi, tagama relvastatud turvateenistuse olemasolu ning täitma täiendavaid juhiseid kõrgendatud julgeolekuohu korral.

Kaitstava hüvena on tegemist riigi julgeoleku, põhiseadusliku korra, avaliku korra, elu ja tervise kaitsega. Tuumakäitised kuuluvad strateegilise taristu hulka ning nende vastu suunatud rünnak või sabotaaž võib kaasa tuua ulatuslikke ja pöördumatuid tagajärgi. Seetõttu on riigil põhiseadusest tulenev kaitsekohustus kehtestada piisavad ennetavad ja reageerivad meetmed.

Sätted on tuumajulgeoleku tagamiseks sobivad. Füüsilise kaitse nõuete sidumine riiklike ohuhinnangute ja tüüpohu profiiliga tagab, et kaitsemeetmed ei ole abstraktsed ega juhuslikud, vaid lähtuvad tegelikust julgeolekukeskkonnast. Turvaplaani koostamise kohustus, turvaõppuste läbiviimine, relvakandmisõigusega kvalifitseeritud turvateenistujate olemasolu ning transpordi turvaplaani kooskõlastamine pädevate julgeolekuasutustega võimaldavad riske ennetada ja neile tõhusalt reageerida.

Samuti on sobiv säte, mille kohaselt julgeolekuasutused võivad kõrgendatud julgeolekuohu või riigikaitseolukorra tõttu anda täiendavaid juhiseid. Selline mehhanism võimaldab reageerida kiiresti muutuvatele ohtudele, sealhulgas hübriid- või sõjalise konflikti riskile.

Tuumavaldkonnas ei ole võimalik piirduda üksnes üldiste turvategevuse või korrakaitse normidega. Tavaline turvameetmete regulatsioon ei arvesta tuumamaterjali eripära ega selle väärkasutuse võimalikke tagajärgi. Alternatiivne lahendus – jätta füüsilise kaitse detailid üksnes käitaja enda riskijuhtimisele või üldiste turvaseaduste raamistikku – ei tagaks piisavat julgeolekut ega rahvusvaheliste kohustuste täitmist. Samuti ei oleks piisav üksnes riigi poolne väliskaitse ilma käitaja kohustuseta rakendada siseturvameetmeid. Tuumakäitise turvalisus eeldab mitmekihilist kaitseüsteemi, milles käitaja vastutab esmase füüsilise kaitse eest ning riik täidab strateegilist ja operatiivset rolli kõrgendatud ohu korral. Tuumamaterjali transpordi puhul on täiendava turvaplaani koostamise kohustus vajalik, kuna vedu kujutab endast ajaliselt ja ruumiliselt haavatavat etappi. Kooskõlastamine pädeva asutuse ja julgeolekuasutustega võimaldab hinnata marsruudi, veovahendi ja turvameetmete piisavust.

Regulatsioon on üles ehitatud proportsionaalsuse põhimõttel. Füüsilise kaitse nõuded sõltuvad tuumamaterjali kategooriast ja käitise riskitasemest. See välistab olukorra, kus väiksema riskiga tegevusele kohaldatakse sama intensiivseid meetmeid kui kõrge riskiga tuumakäitisele. Seega ei ole tegemist ühetaolise ja ülemäärase koormisega, vaid riskipõhise lähenemisega. Turvaplaanide, riskihinnangute ja koostöökohustuste nõuded ei võta käitajalt tegevusvabadust tervikuna, vaid seavad tegevusele julgeolekust tulenevad piirid. Relvastatud turvateenistuse nõue on seotud üksnes tuumakäitiste ja tuumamaterjalide kaitsega ning lähtub turvategevuse seaduse raamistikust.

Julgeolekuasutuste õigus anda täiendavaid juhiseid on seotud konkreetse kõrgendatud ohuga ning tuleneb nende seadusest tulenevast pädevusest. Tegemist ei ole piiramatu diskretsiooniga,

vaid olukorraspetsiifilise meetmega, mis allub õigusriiklikule kontrollile. Taustakontrolli kohustus riivab eraelu puutumatus, kuid see riive on tuumavaldkonnas põhjendatud, kuna siseturvalisuse nõrkus võib kaasa tuua äärmuslikke tagajärgi. Taustakontrolli ulatus ja menetlus on reguleeritud ja põhjendatud järgmise jao juures, elutähtsa teenuse tagamise taustakontroll tehakse hädaolukorra seaduse alusel.

Tuumakäitised ja -materjalid erinevad oma olemuselt teistest tööstusobjektidest. Võimalik kahju ei piirdu varalise kahjustusega, vaid võib hõlmata ulatuslikku keskkonnakahju, elanikkonna evakueerimist ja pikaajalisi julgeolekumõjusid. Seetõttu on riigil põhiseaduslik kohustus kehtestada kõrgendatud turvanõuded. Selline kohustus tuleneb nii PS §-dest 13 ja 14 (riigi kaitsekohustus) kui ka üldisest õiguskaitsekohustusest. Tuumakäitiste ja -materjalide füüsilise kaitse ning tuumajulgeoleku regulatsioon riivab ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust, kuid teenib teisi kaalukaid põhiseaduslikke eesmärke – riigi julgeoleku, avaliku korra, elu ja tervise kaitset. Regulatsioon on riskipõhine, diferentseeritud ning seotud riiklike ohuhinnangutega, mis välistab ülemäärase ja põhjendamatu koormuse. Meetmed on sobivad, vajalikud ja mõõdukad ning kooskõlas riigi põhiseadusliku kaitsekohustusega. Seetõttu on tuumajulgeoleku sätted põhiseadusega kooskõlas.

**Peatüki 2. jaos** sätestatud taustakontrolli eesmärk on tagada, et tuumakäitise territooriumile ning tuumamaterjalile, turvasüsteemidele ja nendega seotud tundlikule teabele antakse ligipääs üksnes isikutele, kelle usaldusväärsus on tuumaohutuse ja -julgeoleku ja riigi julgeoleku vaatest piisav. Taustakontroll on osa tuumaohutuse ja -julgeoleku süsteemi mitmekihilisest kaitsekontseptsioonist (*defence-in-depth*), toetades eelkõige sisemiste ohtude (*insider threat*) ennetamist ja varajast tuvastamist, sest füüsilise kaitse meetmete rakendamine ei sõltu üksnes tehnilistest tõketest, vaid ka personali ja ligipääsuga seotud riskide maandamisest. Rahvusvahelises praktikas ja IAEA juhendites käsitletakse inimfaktorit kui tuumajulgeoleku süsteemi keskset elementi. Füüsiline kaitse, tehnilised tõkked ja relvastatud valve ei ole piisavad, kui isik, kellel on õiguspärane ligipääs võib tegutseda pahatahtlikult. Tuumakäitise puhul võib ühe töötaja, alltöövõtja või omaniku tasandi otsused avaldada mõju riigi julgeolekule, keskkonnaohutusele ning rahvusvaheliste kohustuste täitmisele. Seetõttu on põhjendatud, et taustakontrolli käsitletakse tuumajulgeoleku lahutamatu osana ning see hõlmab nii operatiivtasandit kui ka juhtimis- ja omandistruktuuri tasandit.

Kuna tuumakäitis on hädaolukorra seaduse tähenduses elutähtsa teenuse osutaja, kohaldatakse sellele paralleelselt ka hädaolukorra seaduse §-des 41<sup>1</sup>–41<sup>3</sup> sätestatud taustakontrolli nõudeid. Hädaolukorra seaduse alusel tehtav taustakontroll on suunatud elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisele ning hõlmab eelkõige isikusamasuse ja karistatuse kontrolli.

Käesolevas eelnõus sätestatud taustakontroll on sisult laiem ning suunatud riikliku tuumaohutuse ja -julgeoleku kaitsele. See hõlmab vajaduse korral julgeolekuasutuse hinnangut, riiklikku ohupilti ning strateegilise taseme riske, sealhulgas omandistruktuuri ja mõjutustegevusega seotud asjaolusid. Seetõttu ei ole tegemist dubleeriva regulatsiooniga, vaid erineva eesmärgi ja ulatusega kontrollimehhanismidega, mis moodustavad tuumajulgeoleku mitmekihilise kaitse süsteemi. Lisaks tuleb arvestada, et juhul kui tuumakäitise töötaja või pädeva asutuse ametnik puutub tööülesannete tõttu kokku riigisaladusega, kohaldatakse talle riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse kohast julgeolekukontrolli.

**Paragrahv 88** sätestab taustakontrolli tegemise alused, kontrollitavate isikute ringi ning taustakontrolli tegemise korralduse. Taustakontrolli eesmärk on hinnata isiku usaldusväärsusust ja sobivust tuumaohutuse ja -julgeoleku tagamiseks. Tuumakäitise rajamine ja käitamine eeldab, et selliste tegevustega seotud isikud on usaldusväärsed ning ei kujuta ohtu tuumaohutusele ja -julgeolekule ega Eesti Vabariigi julgeolekule.

**Paragrahvi 88 lõikes 1** on sätestatud taustakontrolli eesmärk ja olukorrad, mil taustakontroll tehakse. Taustakontroll on vajalik eelkõige enne tuumakäitise territooriumile juurdepääsu võimaldamist ning enne tuumamaterjalile, tuumkütusetsükli tegevustele, turvasüsteemidele või nendega seotud teabele juurdepääsu andmist. Sellised juurdepääsuõigused võivad anda isikule võimaluse mõjutada tuumakäitise ohutut toimimist või selle füüsilist kaitset ning seetõttu tuleb enne juurdepääsu võimaldamist hinnata isiku usaldusväärsust.

Lisaks tehakse taustakontroll loamenetluste raames, eelkõige eelhinnangu, ehitusloa ja tuumaohutusloa menetluses. Sellega tagatakse, et tuumakäitise rajamise ja käitamisega seotud ettevõtja juhtorganite liikmed, kontrolli omavad isikud ja muud olulised otsustajad on usaldusväärsed ning nende tegevus ei kujuta julgeolekuriski. Taustakontroll tehakse ka juhul, kui kavandatakse kontrolli omandamist tulevase käitaja või tuumaohutusloa omaja aktsiaseltsis, kuna selline osalus võib anda isikule võimaluse mõjutada käitise juhtimist või tegevust. Samuti tehakse taustakontroll välisinspektori usaldusväärsuse hindamiseks, arvestades nende rolli tuumakäitise tegevuse kontrollimisel.

**Paragrahvi 88 lõikes 2** on sätestatud isikute ring, kelle suhtes taustakontrolli tehakse. Nende hulka kuuluvad tulevase käitaja või tuumaohutusloa omaja juhatuse ja nõukogu liikmed ning muud isikud, kellel on aktsiaseltsi juhtimise üle valitsev mõju. Samuti tehakse taustakontroll töötajatele, alltöövõtjatele ja teenuse osutajatele, kes taotlevad juurdepääsu tuumamaterjalile, tuumkütusetsükli tegevustele, turvasüsteemidele või nendega seotud teabele. Kontrolli kohaldatakse ka isikutele, kes soovivad omandada või suurendada olulist osalust tuumakäitise seotud aktsiaseltsis, ning isikutele, kellele võimaldatakse tuumakäitise territooriumil iseseisev või püsiv viibimine. Lisaks hõlmab taustakontroll tuumakäitise ehitamisega seotud isikuid ning välisinspektoreid. Selline isikute ring on vajalik, et hõlmata kõik isikud, kelle tegevus võib mõjutada tuumakäitise ohutut toimimist või selle julgeolekut.

**Paragrahvi 88 lõikes 3** sätestatakse, et taustakontrolli teeb Kaitsepolitseiamet. Kaitsepolitseiametil on julgeolekuasutusena pädevus koguda ja analüüsida julgeolekuohtude hindamiseks vajalikku teavet ning hinnata isikute võimalikku seotust tegevustega, mis võivad ohustada Eesti Vabariigi julgeolekut või tuumajulgeolekut.

**Paragrahvi 88 lõikes 4** sätestatakse, et taustakontrolli tegemisel võib Kaitsepolitseiamet kohaldada julgeolekuasutuste seaduses sätestatud isikuandmete töötlemise regulatsiooni, arvestades 11. peatüki 2. jaos sätestatud erisusi. Julgeolekuasutuste seadus sätestab julgeolekuasutuste pädevuse koguda ja töödelda oma ülesannete täitmiseks vajalikku teavet, sealhulgas isikuandmeid, ning saada teavet riigiasutustelt, kohaliku omavalitsuse üksustelt, teistelt juriidilistelt ja füüsilistelt isikutelt ning riiklikest andmekogudest. Taustakontrolli jaos sätestatakse samal ajal tuumaohutuse ja tuumajulgeoleku valdkonnast tulenevad erisused, sealhulgas taustakontrolli tegemise alused, kontrollitavate isikute ring, kontrolli eesmärk ning taustakontrolli tulemuste kasutamine loamenetluses ja järelevalves. Selline lahendus võimaldab kasutada julgeolekuasutuste seaduses sätestatud üldisi volitusi ja menetlusraamistikku, säilitades samas tuumavaldkonna spetsiifikast tulenevad täiendavad nõuded ja erisused.

**Paragrahvi 88 lõikes 5** sätestatakse, et Kaitsepolitseiamet määrab pädeva asutuse, tulevase käitaja või tuumaohutusloa omaja esitatud andmete alusel, kas ja millises ulatuses on taustakontrolli tegemine vajalik. Taustakontrolli ulatus sõltub isiku ülesannetest ja vastutusest tuumakäitises või käitise seotud tegevustes. Selline lähenemine võimaldab kohaldada kontrolli riskipõhiselt ning vältida ebaproportsionaalset riivet isiku õigustesse.

**Paragrahvi 88 lõikes 6** sätestatakse erand, mille kohaselt võib Kaitsepolitseiamet loobuda taustakontrolli tegemisest isiku suhtes, kellel on riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse alusel kehtiv riigisaladusele juurdepääsu luba või salastatud välisteabe juurdepääsusertifikaat. Sellisel juhul on isiku usaldusvärsust juba hinnatud riigisaladuse kaitse menetluse käigus ning täiendava taustakontrolli tegemine ei ole üldjuhul vajalik.

**Paragrahvi 88 lõikes 7** nähakse ette volitusnorm, mille kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega taustakontrolli täpsemad nõuded ja korra. Määruses täpsustatakse muu hulgas taustakontrolli tegemise menetlus ning muud taustakontrolli korraldamiseks vajalikud küsimused. Selline lahendus võimaldab vajaduse korral paindlikult kohandada taustakontrolli korraldust vastavalt praktikas ilmnevatele vajadustele ning rahvusvahelistele nõuetele tuumaohutuse ja tuumajulgeoleku valdkonnas vältides isiku õiguste ebaproportsionaalset riivet.

**Eelnõu § 89** sätestab taustakontrolli sageduse korduva taustakontrolli tegemisel.

**Eelnõu § 89 lõike 1** kohaselt tehakse isikutele, kellele võimaldatakse iseseisev või püsiv juurdepääs tuumakäitise territooriumile, või vastutavatele töötajatele taustakontroll iga viie aasta järel. Regulaarne kontroll arvestab, et isiku usaldusvärsust ja sobivust mõjutavad asjaolud võivad ajas muutuda ning tuumakäitise turvalisus eeldab pidevat riskijuhtimist.

**Eelnõu § 89 lõike 2** kohaselt tehakse taustakontroll enne viieaastase tähtaja saabumist, kui isiku ülesanded või vastutus suurenevad ja sellega seoses laienevad käesoleva seaduse § 85 lõikes 3 nimetatud juurdepääsuõigused, või kui tekib põhjendatud kahtlus, et isiku usaldusvärsust ja sobivust mõjutavad asjaolud või muud riskid on muutunud. Säte võimaldab reageerida muutuvatele riskidele paindlikult ning ennetada olukordi, kus ligipääsu või vastutuse suurenemine toimiks ilma ajakohase sobivushinnanguta.

**Eelnõu § 90** reguleerib taustakontrolli tegemiseks vajalike andmete esitamist ning ankeedi minimaalse andmekoosseisu.

**Eelnõu § 90 lõike 1** kohaselt täidab kontrollitav isik isikuandmete ankeedi ning esitab Kaitsepolitseiametile käesoleva paragrahvi lõikes 2 ja lõike 4 alusel kehtestatud õigusaktis nimetatud andmed ja dokumendid. Säte muudab andmete esitamise loogika selgemaks ja üheselt mõistetavaks: taustakontrolli läbiviiv asutus saab vajalikud andmed otse kontrollitavalt, mis vähendab vahendajate rolli ning aitab tagada andmete tervikluse ja menetluse tõhususe.

**Eelnõu § 90 lõige 2** sätestab ankeedis esitatava minimaalse andmekoosseisu. Nõutavad andmed hõlmavad isiku identifitseerimisandmeid (ees- ja perekonnanimi, isikukood või sünniaeg, sünnikoht), varem kasutatud nimesid, perekonnaseisu, kontaktandmeid, isikut tõendava dokumendi andmeid, elukohaandmeid, kodakondsust ning hariduse ja töökogemuse andmeid. Andmekoosseisu sätestamine seaduse tasandil tagab õigusselguse ja andmekaitse põhimõtete järgimise.

**Eelnõu § 90 lõike 3** kohaselt on Kaitsepolitseiametil õigus nõuda taustakontrolli tegemiseks, täiendavaid andmeid ja dokumente, kui see on vajalik taustakontrolli eesmärgi saavutamiseks. Täiendavate andmete nõudmine peab olema põhjendatud ning seotud sobivuse ja julgeolekuriski hindamise vajadusega ning seda saab teha üksnes lõikes 2 sätestatud andmekategooriate piires.

**Eelnõu § 90 lõike 4** kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega isikuandmete ankeedi andmete täpsustatud loetelu ja ankeedi näidismuud. Volitusnorm

võimaldab seaduses sätestatud minimaalse andmekoosseisu täpsustada määruse tasandil, arvestades praktilisi vajadusi ja menetluse standardiseerimise eesmärki.

**Eelnõu § 91** reguleerib täiendavate andmete esitamist rahvusvahelise taustaga isikute puhul, kelle kohta ei pruugi Eesti riigil olla täielikku või vahetut juurdepääsu andmekogudele.

**Eelnõu § 91 lõike 1** kohaselt peab isik, kes ei ole Eesti Vabariigi kodanik või kes on elanud välisriigis vähemalt kuus kuud viimase viie aasta jooksul, esitama lisaks § 90 lõikes 2 nimetatud andmetele andmed oma osaluste ja juhtimisrollide kohta äriühingutes, osaluse kaitseväeteenistuses või sõjalises väljaõppes ning karistus- ja menetlusandmed. Sätte eesmärk on tagada, et sobivuse hindamisel ei jääks arvestamata asjaolud, mis võivad tuleneda isiku varasemast tegevusest väljaspool Eestit. Kuna Eesti riigil ei ole alati otsest ligipääsu välisriikide registritele või andmekogudele, on vajalik, et isik ise esitaks asjakohase teabe ja dokumendid. Äriühingutes osalemise ja juhtimisrollide andmed võimaldavad hinnata võimalikke huvide konflikte, välismõju riske või muid julgeolekuga seotud seoseid. Kaitseväeteenistuse või sõjalise väljaõppe andmed võivad teatud juhtudel olla asjakohased võimaliku mõjutatavuse või erioskuste hindamisel. Karistus- ja menetlusandmed on vajalikud isiku usaldusväärsuse hindamiseks. Säte ei tähenda automaatselt negatiivset hinnangut välisriigi tausta olemasolul, vaid tagab, et julgeolekuhindamine põhineb täielikul ja asjakohasel teabel.

**Eelnõu § 91 lõike 2** kohaselt tuleb lõikes 1 nimetatud dokumendid esitada tõlgituna eesti või inglise keelde ning vajaduse korral apostilliga kinnitatuna, kui välislepingust ei tulene teisiti.

Sätte eesmärk on tagada dokumentide usaldusväärsus ja õiguslik kehtivus. Apostillimise või muu kinnitamise nõue vähendab võltsitud või kontrollimatute dokumentide kasutamise riski. Samal ajal arvestatakse rahvusvahelisi lepinguid, mis võivad näha ette lihtsustatud menetluse.

**Eelnõu § 92** sätestab taustakontrolli läbiviimise tähtajad.

**Eelnõu § 92 lõike 1** kohaselt tehakse taustakontroll 30 tööpäeva jooksul alates kõigi nõutud andmete ja dokumentide saamisest. Tähtaeg tagab menetluse prognoositavuse ja õigusselguse nii kontrollitavale isikule kui ka tulevasele käitajale, tuumaohutusloa omajale või pädevale asutusele. Tähtaja kulgemine algab hetkest, mil kõik vajalikud andmed on esitatud, mis väldib olukorda, kus menetlus venib puuduliku teabe tõttu.

**Eelnõu § 92 lõike 2** kohaselt võib tähtaega pikendada kuni 40 tööpäeva võrra, kui kontrolli tegemiseks on vajalik järelepärimine välisriigile, rahvusvahelisele organisatsioonile või muule asutusele. Säte arvestab rahvusvahelise koostöö ajakuluga ning tagab, et taustakontrolli ei lõpetata enne, kui kogu vajalik teave on kättesaadav. Pikendamine peab olema põhjendatud ja seotud konkreetse välispäringu vajadusega.

**Eelnõu § 93** reguleerib taustakontrolli tulemuse sisu, selle edastamist ja kasutamist.

**Eelnõu § 93 lõike 1** edastab Kaitsepolitsei amet taustakontrolli tulemuse pädevale asutusele, tulevasele käitajale või tuumaohutusloa omajale. Taustakontrolli tulemuse edastamise eesmärk on võimaldada nimetatud isikutel teha otsuseid, mis on vajalikud tuumaohutuse ja tuumajulgeoleku tagamiseks, sealhulgas otsustada isikule juurdepääsu võimaldamise, töö- või teenistussuhte loomise või jätkamise ning loamenetluses vajalike otsuste tegemise üle.

Taustakontrolli tulemus tähendab üksnes hinnangut kontrollitava isiku sobivuse või mitesobivuse kohta käesolevas seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks. Edastatav teave sisaldab vajaduse korral viidet õiguslikule alusele, mille tõttu on isiku sobivus või mitesobivus

tuvastatud. Taustakontrolli käigus kogutud üksikasjalikke andmeid ega julgeolekuasutuse kogutud teabe allikaid ei edastata, kuna selline teave võib olla seotud julgeolekuasutuste töömeetodite, andmeallikate või muude kaitset vajavate asjaoludega, sh isikuandmete kaitsega. Selline lahendus on vajalik julgeolekuasutuse töömeetodite ja andmeallikate kaitseks ning vastab ka isikuandmete töötlemise põhimõttele, mille kohaselt edastatakse üksnes selline teave, mis on otsuse tegemiseks vältimatult vajalik. Pädev asutus, tulevane käitaja või tuumaohutusloa omaja saab taustakontrolli tulemusel alusel teha vajalikud otsused, ilma et neile avaldataks julgeolekuasutuse kogutud tundlikku teavet ja isikuandmeid.

**Eelnõu § 93 lõige 2** sätestab, et kui isik ei läbi taustakontrolli, keeldub tulevane käitaja või tuumaohutusloa omaja isikule tuumakäitise territooriumile juurdepääsu võimaldamisest, töö- või teenuse osutamise suhte loomisest või lõpetab selle, samuti muudab isiku tööülesandeid, kui need on seotud juurdepääsuga tuumamaterjalile, turvasüsteemidele või nendega seotud teabele.

Sätte eesmärk on tagada tuumakäitise julgeolek ja vältida olukorda, kus isikul, kelle usaldusväärsus ei ole taustakontrolli tulemusel kinnitatud, oleks ligipääs tuumamaterjalile, tuumakäitise turvasüsteemidele või nendega seotud tundlikule teabele. Taustakontroll on üks tuumajulgeoleku põhimeetmeid, mille abil hinnatakse isiku usaldusväärstust ja võimalikku riski tuumakäitise julgeolekule. Kui taustakontrolli tulemus on negatiivne, peab käitaja keelduma isikule tuumakäitise territooriumile juurdepääsu võimaldamisest või töö- või teenuse osutamise suhte loomisest. Kui isik juba töötab käitise juures või osutab seal teenust, peab käitaja lõpetama vastava töö- või teenuse osutamise suhte või muutma isiku tööülesandeid selliselt, et need ei oleks seotud juurdepääsuga tuumamaterjalile, turvasüsteemidele ega nendega seotud teabele.

Säte jätab käitajale võimaluse valida sobiv meede vastavalt konkreetsele olukorrale, arvestades muu hulgas tööõigusest tulenevaid nõudeid. Eelistatud on tööülesannete muutmine juhul, kui see on võimalik ilma tuumajulgeolekut kahjustamata. Kui see ei ole võimalik, tuleb töö- või teenuse osutamise suhe lõpetada. Säte aitab tagada, et tuumakäitise territooriumile ja selle turvakriitilistele süsteemidele pääsevad üksnes isikud, kelle usaldusväärsus on kontrollitud ja kinnitatud. See on kooskõlas rahvusvaheliste tuumajulgeoleku põhimõtetega, mille kohaselt tuleb tuumakäitiste puhul rakendada personali usaldusväärssuse hindamise meetmeid, et vähendada sisemiste ohtude (*insider threat*) riski.

**Eelnõu § 93 lõike 3** kohaselt kasutab pädev asutus taustakontrolli tulemust üksnes eelhindangu ja loamenetluses ning järelevalve teostamisel. Pädev asutus võib selle alusel: keelduda eelhindangu, ehitusloa või tuumaohutusloa andmisest; peatada või tunnistada loa kehtetuks; keelduda olulise osaluse omandamise lubamisest; teha ettekirjutuse ligipääsu piiramiseks või tööülesannete muutmiseks. Säte rõhutab eesmärgipärasuse põhimõtet – tulemust ei või kasutada muudel eesmärkidel.

**Eelnõu § 93 lõige 4** täpsustab paragrahvi lõikes 3 nimetatud piirangute ajalist kehtivust. Taustakontrolli tulemusel kohaldatavad piirangud ei ole tähtajatud, vaid kehtivad kuni uue taustakontrolli tegemiseni.

Säte tagab, et taustakontrolli tulemusel tehtud otsused on seotud konkreetse riskihinnanguga ning neid on võimalik uuesti üle vaadata, kui isiku ülesanded, vastutus või muud usaldusväärstust ja sobivust mõjutavad asjaolud muutuvad. Samuti seob säte piirangute kehtivuse käesoleva seaduse §-s 89 sätestatud taustakontrolli kordamisega.

Selline regulatsioon võimaldab tagada tuumaohutuse ja tuumajulgeoleku kõrge taseme, säilitades samal ajal õigusselguse ja proportsionaalsuse põhimõtte isiku õiguste piiramisel.

**Eelnõu § 93 lõike 5** kohaselt teeb Kaitsepolitseiamet taustakontrolli läbinud isikule tema soovil teatavaks piirangu või otsuse põhjuse ja selle aluseks oleva asjaolu, välja arvatud juhul, kui see ohustaks riigi julgeolekut, tuumajulgeolekut, avalikku korda või rahvusvaheliste kohustuste täitmist. Ohu äralangemisel teave isiku soovil avaldatakse. Säte tasakaalustab isiku õiguse saada teavet teda puudutava otsuse kohta ja riigi julgeolekuhuvi kaitsta tundlikku teavet.

**Eelnõu § 94** reguleerib andmete esitamata jätmise või puudulikkuse tagajärgi.

**Eelnõu § 94 lõike 1** kohaselt määrab Kaitsepolitseiamet kontrollitavale tähtaja puuduste kõrvaldamiseks, kui nõutud andmeid ei ole esitatud või esitatud andmed on puudulikud. Sätte eesmärk on tagada menetluslik õiglus ja võimalus puudused kõrvaldada enne negatiivsete tagajärgede saabumist.

**Eelnõu § 94 lõige 2** sätestab, et kui puudusi ei kõrvaldata, võib tuumaohutusloa omaja keelduda ligipääsu andmisest või selle peatada.

**Eelnõu § 94 lõike 3** kohaselt võib pädev asutus loamenetluse või olulise osaluse omandamise menetluse puhul jätta taotluse läbi vaatamata või keelduda loa andmisest, kui puudusi ei kõrvaldata.

**Eelnõu § 95** sätestab taustakontrolli käigus töödeldavate isikuandmete liigid ja töötlemise piirid. Arvestades, et tegemist on isiku põhiõigusi riivava valdkonnaga, on vajalik andmetöötluse alused ja piirid sätestada seaduse tasemel.

**Eelnõu § 95 lõike 1** kohaselt töödeldakse taustakontrolli läbiviimiseks isikuandmeid üksnes ulatuses, mis on vältimatult vajalik isiku usaldusväärsuse, julgeolekuriski ja võimaliku mõjutatavuse hindamiseks tuumaohutuse ja tuumajulgeoleku tagamise eesmärgil. Säte kehtestab andmetöötluse üldise raamnõrmi ning seob kõik järgnevad lõiked otseselt konkreetse eesmärgiga. See tähendab, et taustakontroll ei tohi kujuneda üldiseks isiku tausta või eluolude kaardistamiseks, vaid peab piirduma üksnes nende andmetega, millel on otsene seos tuumaohutuse või tuumajulgeoleku riskide hindamisega. Vältimatu vajalikkuse kriteerium tähendab, et andmeid ei tohi koguda „igaks juhuks“, vaid iga andmeliigi töötlemisel peab olema konkreetne seos hinnatava riskiga. Säte aitab tagada koosõla põhiseaduse §-ga 26 (eraelu puutumatus) ning isikuandmete kaitse üldpõhimõtetega.

**Eelnõu § 95 lõike 2** kohaselt võib julgeolekuriski hindamiseks töödelda andmeid isiku osaluse ja juhtimisrolli kohta äriühingutes ning muid majanduslikke seoseid ulatuses, mis on vajalik huvide konflikti, välismõju või muu tuumaohutust või tuumajulgeolekut ohustava riski hindamiseks. Tuumavaldkonnas võib julgeolekurisk avalduda ka kaudselt majanduslike seoste kaudu, näiteks olukorras, kus isik omab huve äriühingutes, mille tegevus või omandistruktuur võib olla seotud välismõjuga, sanktsiooniriskiga või muude julgeolekuohtudega. Samuti võivad majanduslikud seosed viidata huvide konfliktile või mõjutatavusele. Säte võimaldab hinnata selliseid riske, kuid piirab töötlemise ulatuse selgelt tuumaohutuse ja tuumajulgeoleku seisukohalt oluliste asjaoludega. See ei anna alust isiku majandusliku olukorra üldiseks hindamiseks, vaid üksnes konkreetse riskikonteksti analüüsiks.

**Eelnõu § 95 lõike 3** kohaselt töödeldakse karistusregistri ning käimasolevate kriminaalmenetluste kohta andmeid üksnes ulatuses, mis on vajalik selliste õigusrikkumiste tuvastamiseks, mis võivad viidata isiku usaldusväärsuse puudumisele, julgeolekuohule, korrupsiooniriskile, vägivalla- või sabotaažiriskile või muule tuumaohutust või tuumajulgeolekut ohustavale käitumisele. Karistusandmete töötlemine on oluline sisemise ohu

(*insider threat*) riski maandamiseks, kuid see peab olema selgelt eesmärgipõhine. Kõik varasemad õigusrikkumised ei ole automaatselt asjakohased tuumajulgeoleku kontekstis. Seetõttu piirab säte töötlemise ulatust nende rikkumistega, mis võivad viidata riskikäitumisele või mõjutatavusele. Käimasolevate kriminaalmenetluste andmete töötlemine võimaldab arvestada olukordi, kus risk ei pruugi olla veel lõplikult tuvastatud, kuid olemas on menetluslik alus hinnata võimalikku julgeolekuohtu. Samas ei tähenda menetluse olemasolu automaatselt sobimatust; hinnang peab olema individuaalne ja proportsionaalne.

**Eelnõu § 95 lõike 4** kohaselt töödeldakse väärtetoandmeid üksnes juhul, kui väärteto laad on otseselt seotud julgeoleku, relvade, lõhkematerjalide, kiirgusallikate, korrupsiooni või muu tuumaohutuse seisukohalt olulise riskiga. Väärtetod on üldjuhul madalama raskusastmega õigusrikkumised ning nende üldine arvestamine ei oleks proportsionaalne. Seetõttu on seaduses selgelt piiritletud, millistel juhtudel väärtetoandmete töötlemine on õigustatud.

Säte tagab, et näiteks liiklusalase või muu tuumaohutusega mitteseotud väärteto olemasolu ei saa olla iseenesest sobivushinnangu aluseks. Töötlemine on lubatud üksnes juhul, kui väärtetegu on sisuliselt seotud tuumajulgeoleku või julgeoleku riskidega.

**Eelnõu § 95 lõike 5** kohaselt töödeldakse kaitseväeteenistuse või sõjalise väljaõppe andmeid üksnes juhul, kui see on vajalik julgeolekuriski või võimaliku välismõjutatavuse hindamiseks. Sõjalise tausta olemasolu ei tähenda iseenesest julgeolekuriski, kuid teatud juhtudel võib see olla asjakohane riskihindamisel, näiteks välismõju, lojaalsuskonflikti või relva- ja lõhkematerjalidega seotud oskuste kontekstis.

Säte piirab selliste andmete töötlemise selgelt konkreetse riskihindamise vajadusega ning välistab nende automaatse või üldise arvestamise. Sellega tagatakse proportsionaalsus ja välditakse põhjendamatu sekkumist isiku eraellu.

**Eelnõu § 95 lõige 6** sätestab, et kui isik ei ole Eesti Vabariigi kodanik või on elanud välisriigis vähemalt kuus kuud viimase viie aasta jooksul, võib temalt nõuda andmete ja dokumentide esitamist osas, milles Eesti riigil puudub vahetu juurdepääs vastavatele andmekogudele.

Säte tagab, et andmete kogumine toimub esmalt riigi enda andmekogude kaudu ning isikult nõutakse dokumente üksnes juhul, kui vajalik teave ei ole riigile kättesaadav. See tagab, et rahvusvahelise taustaga isikute puhul ei jää riskid hindamata. Lahendus arvestab tuumavaldkonna rahvusvahelist iseloomu, kus töötajad ja investorid võivad olla pärit erinevatest riikidest. Samas tagab säte, et andmete kogumine välisriikide kohta piirdub üksnes ulatusega, milles see on vajalik ja põhjendatud.

**Eelnõu § 96** reguleerib taustakontrolli käigus kogutud isikuandmete säilitamise tähtaegu ja tingimusi. Sätte eesmärk on tagada, et julgeoleku eesmärgil kogutud andmete kasutamine oleks rangelt piiratud, eesmärgipärane ja kooskõlas andmekaitse ning proportsionaalsuse põhimõtetega.

**Eelnõu § 96 lõike 1** kohaselt säilitatakse taustakontrolli andmeid kuni viis aastat alates taustakontrolli lõppemisest või töölt lahkumisest, töösuhtes oleva isiku puhul kuni uue taustakontrolli tegemiseni. Andmeid võib säilitada kauem, kui see on vajalik õigusvaidluse lahendamiseks; pärast vaidluse lahendamist andmed kustutatakse. Viieaastane säilitustähtaeg on seotud taustakontrolli korduva tegemise tsükliga ning võimaldab hinnata isiku usaldusväarsuse muutusi ajas. Säilitamine kuni uue taustakontrolli tegemiseni võimaldab kasutada varasema kontrolli andmeid võrdlusbaasina ning tagada järjepidev riskihindamine.

Säte välistab andmete piiramatut säilitamist. Säilitamine on ajaliselt piiratud ning seotud konkreetse eesmärgiga. Kui isik lahkub töölt või tema ligipääsuõigused lõppevad, algab säilitustähtaja kulgemine. Õigusvaidluse korral võib andmeid säilitada kuni vaidluse lõpliku lahendamiseni, et tagada menetluslike õiguste kaitse ja võimalus tõendada tehtud otsuse põhjendatust. Pärast säilitustähtaja möödumist või vaidluse lõppemist tuleb andmed kustutada või arhiveerida vastavalt kehtivatele arhiivi- ja andmekaitseõuetele. See tagab kooskõla isikuandmete säilitamise piirangu põhimõttega.

**Eelnõu § 96 lõike 2** kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega taustakontrolli käigus kogutud andmete säilitamise täpsemad tingimused. Volitusnorm võimaldab määruse tasandil täpsustada säilitamise korralduslikke ja tehnilisi üksikasju, sealhulgas säilitamise viisi, juurdepääsuõiguste korraldust, logimist, arhiveerimist ja andmete kustutamise korda. Kuna andmetöötluse tehnilised lahendused ja turvameetmed võivad ajas muutuda, on otstarbekas reguleerida need küsimused määrusega, mitte seaduse tasandil. Samas jäävad seaduses sätestatud põhimõtted – eesmärgipärasus, minimaalsus ja ajaliselt piiratud säilitamine – määruse kehtestamisel siduvaks. Ministri määrus ei või laiendada seaduses sätestatud säilitustähtaega ega andmete kasutamise eesmärke, vaid üksnes täpsustada nende rakendamist praktikas.

#### *Taustakontrolli regulatsiooni põhiseaduslikkuse analüüs*

Taustakontrolli regulatsioon (§ 88–96) kujutab endast käesoleva seaduse kõige ulatuslikumat sekkumist põhiõigustesse. Eeskätt riivab see isiku eraelu puutumatus (PS § 26), samuti ettevõtlusvabadust (PS § 31) ning teatud juhtudel ka omandipõhiõigust (PS § 32) ja võrdsuspõhiõigust (PS § 12). Taustakontroll hõlmab:

- isikuandmete ankeedi täitmist ja ulatusliku isikuinfo esitamist;
- karistusandmete ja käimasolevate menetluste kontrolli;
- majanduslike seoste ja osaluste hindamist;
- välisriigis elanud isikute puhul täiendavate dokumentide esitamist;
- võimalust koguda andmeid andmekogudest, eraõiguslikelt isikutelt ja avalikest allikatest;
- süvendatud kontrolli võimalike mõjutatavus- või välismõjuriskide hindamiseks.

Lisaks võivad taustakontrolli tulemused kaasa tuua:

- tööle mittevõtmise või töösuhte lõpetamise;
- ligipääsu piirangu tuumakäitisele;
- olulise osaluse omandamise keelamise;
- loa andmisest keeldumise või loa kehtetuks tunnistamise.

Tegemist ei ole pelgalt formaalse kontrolliga, vaid mehhanismiga, millel võivad olla otsesed tagajärjed isiku kutsetegevusele ja majanduslikule positsioonile.

Taustakontrolli eesmärk on hinnata isiku usaldusväarsust, julgeolekuriski ja võimalikku mõjutatavust tuumaohutuse ja tuumajulgeoleku tagamise eesmärgil. Tuumakäitised on strateegiline taristu. Nende vastu suunatud sabotaaž, sisemine väärkasutus või välismõju võivad põhjustada ulatuslikke ja pöördumatuid tagajärgi. Riigil on põhiseadusest tulenev kaitsekohustus (PS § 13 ja § 14) kaitsta elu, tervist, keskkonda ja põhiseaduslikku korda. Tuumavaldkonnas on see kohustus intensiivsem kui tavapärasel majandustegevuses. Seetõttu on julgeoleku ja mõjutatavuse hindamine legitiimne ning erakordselt kaalukas eesmärk.

Taustakontroll on sobiv meede tuumajulgeoleku tagamiseks. Tuumakäitise siseturvalisus sõltub suurel määral sellest, millistel isikutel on ligipääs territooriumile, materjalidele, turvasüsteemidele ja tundlikule teabele.

Eriti oluline on:

- juhtorganite ja kontrolli omavate isikute kontroll;
- relvakandmisõigusega turvateenistujate usaldusväärsuse hindamine;
- süvendatud kontroll nende isikute suhtes, kellel on iseseisev ligipääs kriitilistele süsteemidele.

Ilma sellise mehhanismita ei oleks võimalik tuvastada varjatud julgeolekuriske ega mõjutatavust.

Tuumavaldkonnas ei ole piisav üksnes üldine tööandja hoolsuskohustus või tavapärase karistusregistri kontroll. Riskid võivad olla seotud:

- välismõjuga;
- majandusliku sõltuvusega;
- korrupsiooniriskiga;
- varjatud sidemetega;
- radikaliseerumise või sabotaažiriskiga.

Süvendatud taustakontroll on vajalik eeskätt nende isikute puhul, kellel on püsiv ja iseseisev ligipääs kriitilisele infrastruktuurile. Samuti on vältimatult vajalik anda julgeolekuasutusele õigus kasutada erandlikel juhtudel jälitustoiminguid, kuna osa julgeolekuohte ei ole tuvastatav üksnes avalikest andmetest. Seadus piirab selle õiguse kasutamist sõnaselgelt vältimatu vajaduse tingimusega, mis tugevdab proportsionaalsust. Leebem meede, näiteks üksnes enesedeklaratsioon või tööandja sisemine kontroll, ei tagaks piisavat julgeolekutaset.

Kuigi riive on intensiivne, sisaldab regulatsioon mitmeid tasakaalustavaid elemente:

1. Riskipõhine diferentseerimine – eristatakse üldist ja süvendatud taustakontrolli.
2. Seotus konkreetsete ülesannetega – kontrolli ulatus määratakse vastavalt isiku rollile ja vastutusele.
3. Tähtaegade piirang – kontroll tuleb teha kindla tähtaja jooksul.
4. Andmete säilitamise piirang – andmeid säilitatakse kuni viis aastat või uue kontrollini.
5. Piiratud avaldamine – andmeid ei avalikustata ulatuses, mis ohustaks julgeolekut.
6. Vaidlustatavus – otsused on halduskohtus vaidlustatavad.
7. Andmete minimaalsuse põhimõte – eelnõu kohaselt töödeldakse andmeid üksnes vältimatult vajalikus ulatuses.

Taustakontroll ei ole universaalne ega piiramatu, vaid seotud konkreetse, kõrge riskiga tegevusvaldkonnaga ja selle ulatuse määrab Kaitsepolitsei amet arvestades isiku tööülesandeid ja muid volitusi tuumakäitises. Lisaks on see ajaliselt piiratud ning korduv kontroll on ette nähtud vaid viie aasta järel või muutunud asjaolude korral.

Taustakontroll võib mõjutada tööle asumise võimalust või juhtorganite koosseisu. See riive ei ole siiski suunatud ettevõtluse takistamisele, vaid riskitegevuse ohutule korraldamisele. Tuumavaldkonnas ei saa ettevõtlusvabadus olla piiramatu, kuna tegevuse potentsiaalne mõju ühiskonnale on erakordselt suur. Riive on kaudne ja seotud üksnes usaldusväärsuse kriteeriumidega. See ei välista ettevõtlust tervikuna, vaid seab sellele julgeolekupõhised tingimused.

### **Isikuandmete töötlemise ulatus ja põhjendatus taustakontrolli menetluses**

Taustakontrolli regulatsioon näeb ette ulatusliku isikuandmete töötlemise, mis riivab isiku eraelu puutumatus (PS § 26) ning puudutab ka isikuandmete kaitse üldmäärusest tulenevaid põhimõtteid, eeskätt minimaalsuse, eesmärgipärasuse ja proportsionaalsuse nõuet. Arvestades riive intensiivsust, tuleb selgitada, miks just seaduses loetletud andmekoosseis on vajalik ning kuidas on tagatud, et andmete liigne levik on välistatud.

Taustakontrolli eesmärk ei ole isiku üldine hindamine, vaid konkreetse riski – julgeoleku- ja mõjutatavusriskide – tuvastamine tuumavaldkonnas. Seetõttu on töödeldavad andmed piiratud nende kategooriatega, mis võimaldavad hinnata:

- isikusamasust ja identiteedi usaldusväärsust;
- varasemaid õigusrikkumisi, mis võivad viidata vägivalda-, sabotaaži-, korrupsiooni- või julgeolekuriskile;
- majanduslikke ja organisatsioonilisi seoseid, mis võivad viidata huvide konfliktile või välismõjule;
- välisriigi sidemeid ja võimalikku mõjutatavust;
- tegelikku kontrolli ja otsustusõigust omavate isikute tausta, sealhulgas perekondlikke sidemeid.

Näiteks varasemate elukohtade ja kodakondsuste esitamine on vajalik selleks, et hinnata, millistes jurisdiktsioonides isik on viibinud ning kas Eesti riigil on võimalik saada usaldusväärset teavet tema tausta kohta. Äriühingutes osalemise ja juhtimisrolli andmed on vajalikud võimalike majanduslike sõltuvussuhete või huvide konflikti tuvastamiseks.

Karistusandmete ja käimasolevate menetluste kontroll on suunatud üksnes selliste õigusrikkumiste tuvastamisele, mis võivad olla relevantset tuumaohutuse ja -julgeoleku seisukohalt. Seadus piiritleb sõnaselgelt, et andmeid töödeldakse üksnes ulatuses, mis on vältimatult vajalik isiku usaldusväärsuse, julgeolekuriski ja võimaliku mõjutatavuse hindamiseks. See välistab andmete kogumise abstraktse või huvipõhise eesmärgiga.

Andmete kogumise õigus riigiasutustelt, andmekogudest, eraõiguslikelt isikutelt ja avalikest allikatest tuleneb vajadusest saada terviklik pilt isiku riskiprofiilist. Julgeolekuriskid ei pruugi avalduda üksnes ametlikes registrites ning võivad olla seotud varjatud seostega. Jälitustoimingute ja sideandmete päringute võimalus on seaduses sätestatud erandina ning seotud vältimatu vajaduse tingimusega. See tähendab, et tegemist ei ole automaatse kontrolli osaga, vaid meetmega, mida kasutatakse üksnes juhul, kui muudest allikatest ei ole võimalik riski adekvaatselt hinnata. Selline piirang on oluline proportsionaalsuse tagamiseks.

Oluline põhimõte taustakontrolli regulatsioonis on see, et kogutud isikuandmed ei liigu laia ringi ega jõua täies ulatuses pädeva asutuse või tuumaohutusloa omajani. Kaitsepolitseiamet edastab tulemusena hinnangu ja otsustamiseks oluliste asjaolude kokkuvõtte, mitte kogu kogutud teabe. See tähendab, et detailne julgeolekuteave jääb julgeolekuasutuse valdusesse ning ei levi haldusorganile ega tööandjale ulatuses, mis ei ole otsuse tegemiseks vajalik. Pädev asutus ja tuumaohutusloa omaja kasutavad taustakontrolli tulemust üksnes seaduses nimetatud eesmärkidel – eelhinnangu, loamenetluse või ligipääsu otsustamisel. See piiritleb andmete funktsionaalse kasutuse.

Taustakontrolli läbinud isikul on õigus taotleda põhjenduse ja aluseks oleva asjaolu teatavaks tegemist. Julgeolekuasutus võib andmete avaldamisest keelduda üksnes ulatuses, milles see kahjustaks riigi julgeolekut või rahvusvaheliste kohustuste täitmist. Seega ei ole tegemist täieliku läbipaistmatusega, vaid tasakaalustatud lahendusega, kus isikul säilib õigus saada teavet enda kohta tehtud otsuse põhjuste kohta. Lisaks allub taustakontrolli tulemusest lähtuv haldusotsus kohtulikule kontrollile. See tähendab, et isik saab oma õigusi kaitsta ning vajaduse

korral kontrollitakse ka seda, kas andmete töötlemine ja riskihinnang olid õiguspärased ja proportsionaalsed.

Andmeid säilitatakse ajaliselt piiratud ulatuses – kuni viis aastat või uue kontrollini, ning kauem üksnes õigusvaidluse korral. See vastab andmete minimaalsuse ja säilitamise piirangu põhimõttele. Andmete säilitamise täpsem kord kehtestatakse määrusega, mis võimaldab täiendavalt konkretiseerida tehnilisi ja organisatsioonilisi kaitsemeetmeid.

Taustakontrolli käigus töödeldakse tundlikke isikuandmeid, kuid andmekoosseis on sisuliselt seotud üksnes julgeolekuriski, usaldusvääruse ja võimaliku mõjutatavuse hindamisega tuumavaldkonnas. Andmete töötlemine on eesmärgipärane, piiratud ja diferentseeritud vastavalt isiku rollile ning vastutusele. Oluline tasakaalustav mehhanism on see, et kogutud andmed ei jõua täies mahus pädeva asutuse või tööandjani, vaid neile edastatakse üksnes hinnang ja otsustamiseks vajalik kokkuvõte. Isikul säilib õigus saada teavet enda kohta tehtud otsuse põhjuste kohta, välja arvatud julgeoleku kaalutlustel piiratud ulatuses, ning otsus allub kohtulikule kontrollile. Arvestades tuumavaldkonna erakordselt kõrget riskiprofiili ja riigi põhiseaduslikku kaitsekohustust, on taustakontrolli raames toimuv isikuandmete töötlemine vajalik, sobiv ja mõõdukas ning kooskõlas põhiseadusega.

**Eelnõu 11. peatüki 3. jagu** sätestab tuumaohutusloa omaja omandistruktuuri muutmise regulatsiooni. Tuumakäitise rajamine ja käitamine on kõrgendatud julgeolekuriskiga tegevus, mille puhul ei ole määrav üksnes tehniline ohutus, vaid ka käitise üle tegelikku kontrolli omavate isikute usaldusväärsus, läbipaistvus ning riigi julgeolekuhuvide kaitse.

Tuumavaldkonnas võib omandi- või kontrollistruktuuri muutumine mõjutada nii tuumaohutuse tagamist kui ka riigi julgeolekut. Seetõttu kehtestatakse olulise osaluse omandamise ja kontrolli saavutamise suhtes eelnev teavitamis- ja kontrollimehhanism.

**Eelnõu § 97** sätestab kohustuse taotleda pädeva asutuse nõusolekut enne tuumaohutusluba omavas äriühingus olulise osaluse omandamist või kontrolli saavutamist. Seda nii otsese kui ka kaudse omandamise puhul, et vältida kontrolli varjatud üleminekut vahendatud struktuuride kaudu.

Olulise osaluse määratlus (vähemalt 20 protsenti aktsia- või osakapitalist või häälte arvust või muu otsene või kaudne kontroll, mis võimaldab äriühingu otsuseid mõjutada sarnaselt aktsionärile) on kooskõlas üldise äriõigusliku arusaamaga kontrolli saavutamisest ning võimaldab hõlmata ka olukordi, kus formaalne osalus on väiksem, kuid tegelik mõju ettevõtja juhtimisele on määrav.

Pädev asutus keeldub olulise osaluse omandamiseks nõusoleku andmisest juhul, kui see võib seada ohtu tuumaohutuse, tuumajulgeoleku või riigi julgeoleku. Hindamisel võetakse arvesse nii omandaja tausta kui ka laiemat julgeolekukeskkonda, sealhulgas omandaja asukohariigi õigusruumi ja koostöövõimalusi pädevate asutustega. Samaväärseks peetakse olukorda, kus pädeval asutusel ei ole võimalik omandistruktuuri ja/või tegelikku kontrolli omavaid isikuid. Säte võimaldab ennetada olukordi, kus tuumakäitise üle omandatakse kontroll riigist või õiguskeskkonnast tulenevate riskide tõttu viisil, mis takistaks tõhusat järelevalvet või julgeolekuhuvide kaitset.

Paragrahvi lõigetes 4 ja 5 sätestatakse otsuse tegemise tähtaeg ning nn negatiivse heakskiidu põhimõtte. Pädev asutus peab tegema otsuse 60 päeva jooksul nõuetekohase teate ja vajalike andmete saamisest arvates. Mõjuval põhjusel võib tähtaega pikendada kuni 60 päeva võrra. Kui nimetatud tähtaja jooksul keelavat otsust ei tehta, loetakse osaluse omandamine lubatuks.

Selline lahendus tagab ühelt poolt riigile piisava aja julgeolekuriskide hindamiseks ning teiselt poolt õiguskindluse ja prognoositavuse omandajale.

**Eelnõu § 98 lõike 1** eesmärk on tagada pädevale asutusele pidev ja ajakohane ülevaade tuumaohutusloa omaja omandi- ja kontrollstruktuurist. Tuumaohutuse valdkonnas on ettevõtja usaldusväärsus, finantsiline stabiilsus ning tegelik kontrollistruktuur otseselt seotud ohutuse ja julgeoleku tagamise võimekusega.

Teavitamiskohustus hõlmab kõiki muutusi omandi- ja kontrollstruktuuris, sõltumata sellest, kas muudatus puudutab otsest või kaudset kontrolli teostavat isikut.

Seega tuleb teavitada muu hulgas:

- aktsiate võõrandamisest või omandamisest,
- kontrolli üleminekust emaettevõtja tasandil,
- tegeliku kasusaaja muutumisest,
- muudest tehingutest või kokkulepetest, mille tulemusel muutub kontroll ettevõtja üle.

Kohustus teavitada „viivitamata“ tähendab, et teave tuleb esitada põhjendamatu viivitusega pärast muudatuse toimumist või sellest teada saamist. Regulatsiooni eesmärk on võimaldada pädeval asutusel hinnata, kas muudatus võib mõjutada tuumaohutuse tagamist, ning vajaduse korral rakendada järelevalvemeetmeid või algatada loa tingimuste muutmise või kehtetuks tunnistamise menetlus.

**Lõige 2** sätestab perioodilise aruandluskohustuse, mille kohaselt esitab tuumaohutusloa omaja iga kahe aasta järel pädevale asutusele kirjelduse oma omandi- ja kontrollistruktuuri kohta.

Sätte eesmärk on tagada regulaarne ja süstemaatiline ülevaade loa omaja struktuurist ka juhul, kui vahepealsel perioodil ei ole toimunud teavitamiskohustust käivitavaid muudatusi. Kaheaastane intervall võimaldab pädeval asutusel hinnata ettevõtja jätkuvat vastavust seadusest tulenevatele nõuetele, sealhulgas nõuetele, mis puudutavad usaldusväärset, sõltumatust ja finantsvõimekust.

Kirjeldus esitatakse käesoleva seaduse § 38 lõike 9 alusel kehtestatud korras, mis võimaldab täpsustada esitatava teabe ulatust, vormi ja esitamise viisi. See tagab ühtse halduspraktika ning võimaldab vajaduse korral nõuda detailsemat teavet, sealhulgas andmeid tegelike kasusaajate, ema- ja tütarettevõtjate ning muude kontrollisuhete kohta.

**Eelnõu § 99** sätestab keelatud või nõuetekohase teavitamiseta toimunud omandamise tagajärjed.

**Lõige 1** sätestab pädeva asutuse õiguse rakendada järelevalvemeetmeid juhul, kui tuvastatakse olulise osaluse omandamine ilma seaduses nõutud eelneva nõusolekuta. Regulatsiooni eesmärk on tagada, et tuumaohutusloa omava äriühingu üle ei tekiks otsest ega kaudset kontrolli isikul, kelle sobivust ja usaldusväärset ei ole hinnatud või kes on hinnatud ebasobivaks.

Punkti 1 kohaselt võib pädev asutus otsese osaluse omandamise korral teha ettekirjutuse omandamistehingu tühistamiseks. See on erandlik meede, mida rakendatakse olukorras, kus kontroll või oluline mõju on tekkinud vahetult tuumaohutusloa omava äriühingu tasandil ning see on toimunud ilma nõutava eelneva nõusolekuta. Meetme eesmärk on taastada õigusvastase tehingu eelne olukord ning vältida võimalikke riske tuumaohutusele ja julgeolekule.

Punkti 2 kohaselt võib kaudse osaluse omandamise korral peatada selle aktsionäri hääleõiguse, kelle omandi- või kontrollistruktuuris toimus nõusolekuta tehing, kuni nõutava nõusoleku

saamiseni. Sellisel juhul ei arvestata tema aktsiatega esindatud hääli üldkoosoleku kvoorumimääramise. Kaudne omandamine tähendab olukorda, kus muutus toimub näiteks emaettevõtja või muu valitseva mõju kaudu kontrolli teostava isiku tasandil. Hääleõiguse peatamine on proportsionaalne abinõu, mis võimaldab piirata õigusvastaselt kujunenud kontrolli mõju äriühingu juhtimisele, kahjustamata seejuures automaatselt kolmandate isikute õigusi enam, kui see on vajalik tuumaohutuse tagamiseks.

**Lõige 2** reguleerib olukorda, kus lõike 1 punkti 2 alusel peatatud hääleõiguse ulatus ületab 50% kõigist aktsiatega esindatud häälest. Sellisel juhul tekitab tõsine oht, et aktsionäride üldkoosolek ei ole enam võimeline legitiimselt teostama äriühingu juhtimise seisukohalt oluliste otsuste vastuvõtmist.

Sätte eesmärk on vältida juhtimisvaakumi või otsustusvõimetuse tekkimist tuumaohutusluba omavas äriühingus. Kui enamus häälest on peatatud, läheb nõukogu liikmete valimise ja tagasikutsumise õigus ajutiselt üle pädevale asutusele. See on erakorraline ja ajutine sekkumismehhanism, mis on õigustatud tuumaohutuse kõrgendatud avaliku huviga ning vajadusega tagada ettevõtja juhtorganite toimimine ka kriitilises olukorras.

Pädev asutus peab nimetatud õiguse teostamisel lähtuma tuumaohutuse tagamise eesmärgist ning tagama, et nõukogu koosseis oleks sobiv ja pädev täitma seadusest tulenevaid kohustusi.

**Lõige 3** sätestab, et üldkoosoleku pädevus nõukogu liikmeid valida ja tagasi kutsuda taastub automaatselt, kui käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 2 alusel peatatud hääleõigusega aktsiate hulk langeb alla 50 protsendi kõigist aktsiatest.

Sätte eesmärk on rõhutada meetmete ajutist iseloomu ning siduda pädevuse taastumine selgelt nõusolekumenetluse tulemusena tehtud otsusega. Nii tagatakse, et äriühingu tavapärase juhtimiskorraldus taastub viivitamata pärast seda, kui omandistruktuuri muudatus on hinnatud ning tunnustatud tuumaohutuse seisukohast vastuvõetavaks.

Regulatsioon loob tasakaalu tuumaohutuse kaitse ning äriühingu autonoomia vahel, võimaldades riigil sekkuda üksnes ulatuses ja ajaks, mis on vajalik seadusest tulenevate eesmärkide saavutamiseks.

#### *Kontrolli omandamise piirangu põhiseaduslikkus tuumaohutusluba omavas äriühingus*

Paragrahvides 100–102 sätestatud regulatsioon piirab tuumaohutusluba omava äriühingu omandi- ja kontrollstruktuuri muutmist ning seab olulise osaluse omandamise eeltingimuseks pädeva asutuse nõusoleku. Lisaks nähakse ette läbipaistvusnõuded ning sanktsioonid nõusolekuta toimunud tehingute korral, sealhulgas hääleõiguse peatamine ja äärmuslikul juhul tehingu tühistamine.

Regulatsioon riivab eelkõige:

- ettevõtlusvabadust (PS § 31);
- omandipõhiõigust (PS § 32);
- lepinguvabadust ja kapitali vaba liikumise põhimõtteid;
- äriühingu autonoomiat oma juhtorganite kujundamisel.

Tegemist ei ole pelgalt tegevusloa tingimusega, vaid mehhanismiga, mis piirab kapitali omandamist, osaluste võõrandamist ja kontrolli teostamist äriühingus.

Nõusolekuta omandatud osaluse puhul võib pädev asutus:

- tühistada tehingu;
- peatada hääleõiguse;
- üle võtta nõukogu liikmete valimise pädevuse.

Need meetmed sekkuvad otseselt äriühingu sisemisse juhtimisse ning omanikupositsiooni teostamisse. Seetõttu on tegemist ettevõtlusvabaduse väga intensiivse riivega. Piirangu eesmärk on tagada, et tuumaohutusluba omava äriühingu üle ei tekiks otsest ega kaudset kontrolli isikul, kelle tegevus, taust, asukohariigi õigussüsteem või omandi- ja kontrollstruktuuri läbipaistmatus võib ohustada:

- tuumaohutust,
- tuumajulgeolekut,
- Eesti Vabariigi julgeolekut.

Tuumakäitise kontroll ei ole võrreldav tavapärase äriühingu kontrolliga. Otsustusõigus tuumakäitise üle tähendab kontrolli strateegilise taristu üle, mille väärkasutus võib kaasa tuua pöördumatuid tagajärgi. Seetõttu on riigil põhiseaduslik kaitsekohustus ennetada olukorda, kus tuumakäitise juhtimine või kaudne mõjutamine satub läbipaistmatu või julgeolekuriski kujutava isiku kontrolli alla.

Nõusolekukohustus on sobiv meede, kuna see võimaldab hinnata kontrolli omandamise mõju enne tehingu jõustumist. Tagantjärele sekkumine ei oleks tuumavaldkonnas piisav, sest kontrolli üleminek võib kohe mõjutada juhtimisotsuseid, investeeringuid, turvapoliitikat ja strateegilisi valikuid. Olulise osaluse lai definitsioon – hõlmates ka kaudset kontrolli ja juhtorganite koosseisu mõjutamise õigust – on sobiv, kuna tuumavaldkonnas ei ole risk seotud üksnes formaalse osalusprotsendiga, vaid tegeliku otsustusõigusega. Läbipaistvusnõue ja tegelike kasusaajate tuvastamise kohustus on samuti sobiv meede, kuna varjatud omandistruktuur võib takistada tõhusat järelevalvet ja julgeolekuhuvide kaitset.

Leebem meede – näiteks üksnes teavitamiskohustus – ei tagaks piisavat kaitset, kuna teavitamine pärast tehingu toimumist ei võimalda ennetavat kontrolli.

Samuti ei oleks piisav üksnes äriõiguslik läbipaistvus äriregistris, kuna:

- äriregistri andmed ei pruugi paljastada tegelikke kasusaajaid;
- keerukad rahvusvahelised omandistruktuurid võivad varjata kontrolli;
- teatud jurisdiktsioonide õigusraamistik ei võimalda tõhusat järelevalvealast koostööd.

Tuumavaldkonnas on eriti oluline välistada olukord, kus äriühingu kontroll liigub jurisdiktsiooni, mille pädevate asutustega ei ole võimalik tõhusat koostööd teha või mille õigusraamistik ei taga julgeolekuhuvide kaitset.

Kuigi riive on intensiivne, sisaldab regulatsioon mitmeid tasakaalustavaid elemente:

- nõusolekumenetlus on tähtajaliselt piiratud;
- taotlejal on õigus esitada täiendavaid andmeid;
- otsus on vaidlustatav halduskohtus;
- keeldumise alused on seaduses selgelt määratletud;
- sanktsioonid on sõnastatud dispositiivselt.

Hääleõiguse peatamine on suunatud kontrolli teostamise ajutisele piiramisele, mitte omandi äravõtmisele. Erakordselt kaalukas on asjaolu, et tegemist ei ole tavapärase majandustegevusega, vaid kõrge riskiga strateegilise tegevusega, mille puhul riigil on tugevdatud kaitsekohustus.

Olulise osaluse omandamise korral ilma pädeva asutuse nõusolekuta ette nähtud meetmed – eeskätt omandamise tehingu tühistamise võimalus ning hääleõiguse peatamine ja juhtorganite valimise pädevuse ajutine üleminek pädevale asutusele – kujutavad endast intensiivset sekkumist omandipõhiõigusesse ja äriühingu autonoomiasse. Need on siiski erandlikud, *ultima ratio* iseloomuga meetmed, mille eesmärk on taastada seaduslik olukord ning vältida olukorda, kus tuumakäitise üle teostatakse kontrolli ilma riikliku julgeoleku eelkontrollita.

Kui oluline osalus on omandatud ilma nõusolekuta, on rikutud mitte üksnes formaalset loa nõuet, vaid riiklikku julgeolekugarantiid, mille kohaselt peab tuumakäitise üle kontrolli omav isik olema eelnevalt hinnatud. Sellisel juhul ei ole tegemist tavapärase äriõigusliku rikkumisega, vaid olukorraga, kus strateegilise taristu juhtimine võib sattuda isiku kätte, kelle suhtes ei ole võimalik hinnata tuumaohutuse ja riigi julgeoleku tagamise võimet.

Tühistamine on suunatud õigusvastase olukorra kõrvaldamisele ning õiguspärase seisundi taastamisele. Samas ei ole tegemist automaatse sanktsiooniga – pädev asutus kaalub konkreetse juhtumi asjaolusid ning võib valida vähemintensiivse meetme, näiteks hääleõiguse peatamise. Hääleõiguse peatamine ning nõukogu liikmete valimise pädevuse ajutine üleminek pädevale asutusele on ajutine ja funktsionaalne meede, mille eesmärk ei ole äriühingu juhtimise püsiv ülevõtmine, vaid tuumaohutuse ja julgeoleku tagamine olukorras, kus enamus hääleõigusest on omandatud ilma nõuetekohase kontrollita. Pädevuse üleminek lõpeb niipea, kui omandistruktuur vastab seaduses sätestatud nõuetele ning nõusolek on antud. Seega on tegemist ajaliselt piiratud ja tingimusliku sekkumisega.

Arvestades, et tuumaohutusluba omav äriühing haldab strateegilist ja kõrge riskiga taristut, on selline intensiivne sekkumine põhiseaduslikult õigustatud. Riigil on kohustus ennetada olukorda, kus tuumakäitise üle tekib kontroll, mida ei ole võimalik julgeoleku seisukohalt hinnata ega usaldada. Meetmed on suunatud üksnes õigusvastaselt omandatud kontrolli neutraliseerimisele ning ei kujuta endast üldist riigistamist ega püsivat juhtimisõiguse ülevõtmist. Seetõttu on osaluse omandamise tagajärgede regulatsioon kooskõlas omandipõhiõiguse ja ettevõtlusvabaduse piirangute proportsionaalsuse nõuetega ning vastab riigi põhiseaduslikule kaitsekohustusele.

Äriõiguslikult kujutab regulatsioon endast selget eriregulatsiooni võrreldes tavapärase aktsiaseltsi autonoomiaga. Tavapärasest äriühingus on osaluste võõrandamine põhimõtteliselt vaba ning juhtorganite valik kuulub üldkoosoleku pädevusse. Äriõigus lähtub kapitali liikuvuse, lepinguvabaduse ja omaniku autonoomia põhimõttest ning riik ei sekku üldjuhul sellesse, kes võib omandada aktsiaid või mõjutada äriühingu juhtimist, välja arvatud konkurentsioiguslikes või finantsjärelevalve erandjuhtudes.

Tuumavaldkonnas on see autonoomia aga olemuslikult piiratud, kuna:

- kontroll äriühingu üle tähendab sisuliselt kontrolli strateegilise ja kõrge riskiga taristu üle, mille väärjuhtimine või tahtlik kahjustamine võib põhjustada ulatuslikke ja pöördumatuid tagajärgi;
- äriühingu otsused – sealhulgas investeerimisotsused, turvasüsteemide rahastamine, juhtkonna valik ja alltöövõtjate kaasamine – mõjutavad otseselt tuumaohutuse ja tuumajulgeoleku taset;
- riik vastutab rahvusvaheliste kohustuste täitmise eest, sealhulgas tuumamaterjali leviku tõkestamise, julgeolekumeetmete ja järelevalvesüsteemi toimimise eest;
- tuumakäitise tegevus ei mõjuta üksnes äriühingu enda varalist huvi, vaid kogu ühiskonda, sealhulgas elanikkonna turvalisust ja keskkonda;

- tuumaohutusloa omaja ei tegutse üksnes eraõigusliku kasumi teenimise eesmärgil, vaid täidab samal ajal avalik-õiguslikult reguleeritud ja kõrgendatud vastutusega funktsiooni.

Seetõttu ei saa tuumaohutusluba omavat äriühingut käsitleda täielikult võrreldavana tavapärase äriühinguga. Tegemist on eraõiguslikus vormis tegutseva, kuid sisuliselt avalikku huvi kandva ja strateegilist taristut haldava ettevõtjaga, kelle omandi- ja juhtimisstruktuur ei ole pelgalt eraautonoomia küsimus. Sellises kontekstis on riigi sekkumine kontrolli omandamisse ja juhtorganite kujundamisse õiguspoliitiliselt põhjendatud ning põhiseaduslikult õigustatav. Lisaks teatud tingimustel võib tuumakäitise käitaja olla ka elutähtsa teenuse osutaja.

Ettevõtlusvabadus kaitseb õigust tegeleda majandustegevusega ning omandada ja võõrandada osalusi äriühingutes. Eelnõukohane regulatsioon ei välista ettevõtlust, vaid seab sellele julgeolekupõhised tingimused. Isikul on võimalik omandada osalus, kui ta vastab läbipaistvuse ja julgeolekunõuetele. Regulatsioon ei ole diskrimineeriv ega suunatud teatud majanduslikele huvidele, vaid riskipõhine ja julgeolekukeskne.

Arvestades tuumavaldkonna erakordselt kõrget riskiprofiili, rahvusvahelisi kohustusi ja riigi põhiseaduslikku kaitsekohustust, on selline intensiivne riive põhiseaduslikult õigustatud. Kontrolli omandamise eelkontroll tuumaohutusluba omavas äriühingus on ettevõtlusvabaduse väga intensiivne riive, kuna see piirab kapitali liikumist, osaluste omandamist ja äriühingu juhtimisautonoomiat. Samas teenib regulatsioon erakordselt kaalukaid eesmärke – tuumaohutuse, tuumajulgeoleku ja riigi julgeoleku kaitset.

## **Eelnõu 12. peatükk sätestab vastutuse tuumakahjustuse tekitamise eest.**

**Eelnõu §-d 100 ja 101** sätestavad peatüki reguleerimisala ja kohaldamisala. Regulatsiooni eesmärgiks on tagada piisav ja prognoositav hüvitis Eesti territooriumil või jurisdiktsioonis juhtunud tuumaintsidentide korral, kaitstes inimelu, tervist, vara ja keskkonda tuumaintsidenti korral. Võrreldes Tuumakahjustuste eest tsiviilvastutuse Viini konventsiooniga on reguleerimisalasse lisandunud kahju keskkonnale. Kuna tuumaprogrammiga edasiliikumiseks peab Eesti liituma ka mõne tänapäevase tuumavastutust reguleeriva instrumendiga, kõige tõenäolisemalt kas *convention on supplementary compensation for nuclear damage* või *onvention on supplementary compensation for nuclear damage*, ja nendes kõigis on laiendatud vastutust ka keskkonnale tekkinud kahjule, siis on mõistlik see kahjuliik hõlmata juba praegu. Käesolevat peatükki ei kohaldata juhul kui kahju põhjustanud tuumaintsident ei toimunud Eesti Vabariigi territooriumil ega jurisdiktsioonis ning juhul kui kahju põhjustas muust allikast pärit ioniseeriv kiirgus.

**Eelnõu §-s 102** sätestab, et käesolevas peatükis kasutatakse termineid tuumakahjustuste eest tsiviilvastutuse Viini konventsiooni tähenduses käesolevas paragrahvides 103 -105 sätestatud täpsustustega, s.t järgnevates paragrahvides defineeritakse tähtsamad selles peatükis kasutatavad mõisted, mida mujal seaduses ei kasutata.

**Eelnõu §-des 103-105** defineeritakse käesolevas peatükis kasutatavad terminid: §-s 103 tuumakahjustuse vastutusega seotud isikud ja rajatised („Käitaja“, „Tuumakäitis“) §-s 104 tuumaintsident ja selle tagajärgede vähendamise meetmed („Tuumaintsident“, „Leevendusmeetmed“, „Mõistlikud meetmed“), §-s 105 tuumakahjustus.

**Eelnõu § 106** sätestab tuumakahjustuse ja muu kahju eristamise.

Kui tuumaintsident põhjustab tuumakahjustust ja muud kahju, loetakse muu kahju tuumakahjustuse hulka, välja arvatud juhul, kui see on mõistlikult eristatav. Printsip tagab, et ebaselges olukorras tõlgendatakse olukorda kannatanu kasuks. Samuti ei piira seaduse kohaldamine hüvitamist ioniseeriva kiirguse põhjustatud kahju eest, isegi kui sellele ei laiene tuumakahjustuste eest tsiviilvastutuse Viini konventsioonile (edaspidi CLND 1963<sup>93</sup>). See tagab kannatanutele täieliku ja õiglase hüvitamise kõigi tuumaintsidentiga seotud kahjude eest.

**Eelnõu § 107** sätestab tuumakäitise käitaja vastutuse tuumakahjustuse eest.

**Eelnõu § 107 lõikes 1** sätestatakse üks tuumakahjustuse hüvitamise põhiprintsiipidest. Vastavalt CLND 1963 (sarnane printsip on sätestatud ka kõigis teistes tuumakahjustamise hüvitamist käsitlevate konventsioonides) vastutab tuumakahjustuse eest üksnes käitaja. Kuigi rahvusvahelises kirjanduses ja ka Eestile kohalduvates konventsioonides on kasutatud sõna “operaator” siis antud peakükis ja kogu seaduses on samatähenduslikult kasutatud sõna “käitaja”. Seda seetõttu, et sama mõiste on kasutusel ka kiirgusseaduses.

Põhimõte tähendab seda, et vastutus on eksklusiivne ja koondatud käitajale, sõltumata sellest, kas kahju põhjustas tema enda tegevus, töötaja, seadmete rike või muu kolmas isik.

Selline lahendus on loodud eesmärgiga tagada kannatanutele selge ja võimalikult kiire hüvitise saamise mehhanism, vältides keerulisi vaidlusi vastutaja osas ning vastutuse hajumist erinevate osapoolte vahel. Samuti võimaldab see käitajal võtta kindlustuse või muu rahalise tagatise kahjude hüvitamiseks.

**Eelnõu § 107 lõikes 2** sätestatakse vastutuse geograafiline ulatus. CLND 1963 kohaselt vastutab käitaja tuumakahju eest sõltumata sellest, kus kahju tegelikult tekkis – kas oma riigis või mõnes teises riigis. Mõeldud on olukorda, kus Eestis toimunud tuumaintsidenti kahjulikud mõjud kanduvad üle piiri mõnda teise riiki.

Samas piirab konventsioon vastutust ainult konventsiooniga ühinenud riikide territooriumiga ning nende riikide mereterritooriumiga. Kui kahju tekib riigis, mis ei ole konventsiooniga liitunud ega oma võrdväärset kokkulepet, siis konventsiooni kohane vastutus ei laiene. Sama põhimõtte on toodud ka seaduse tasandile.

Siinkohal tuleb arvestada, et CLND 1963 loetakse liitunuks ka kõik need riigid, kes ei ole tegelikult 1963 aasta konventsiooniga liitunud vaid on liitunud ainult 1997. a. protokolliga tuumakahjustuste tsiviilvastutuse Viini konventsioon muutmise kohta (CLND 1997<sup>94</sup>). Kuna Eesti on liitunud ka 1988. a. Viini konventsiooni ja Pariisi konventsiooni rakendamise ühise protokolliga, siis on kaetud ka Pariisi konventsiooniga liitunud riigid.

**Eelnõu § 107 lõikes 3** sätestatakse sarnaselt võlaõigusseaduse 53. peatüki 2. jao sätetele suurema ohu allikaga tekitatud kahju eest riskivastutuse põhimõtte. Seega ei sõltu tuumakäitise käitaja kohustus hüvitada tuumakahjustus tema süüst. CLND 1963 art. II lõike 1 kohaselt piisab üksnes käitaja tuumakäitises või tema käitisesse teel oleva või tema käitisesst teele lähetatud tuumamaterjaliga seotudtuumaintsidenti ja kahju vahelise põhjusliku seose tõendamisest.

**Eelnõu § 107 lõikes 4** selgitatakse olukorda, kus tuumamaterjal on küll kindla käitaja valduses, kuid erandkorras vastutab siiski teine isik.

<sup>93</sup> <https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc500.pdf>

<sup>94</sup> [INFCIRC/566 - Protocol to Amend the Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage](#)

CLND 1963 artikli IV kohaselt võib vastutus tuumamaterjali eest veo ajal üle minna teisele isikule, kui see isik on vastutuse ametlikult ja kirjaliku lepingu alusel üle võtnud. Seega ei vastuta käitaja vaheladustatud tuumamaterjali eest, kui vastutav isik on selgelt määratud ja vastutus on konventsiooniga kooskõlas üle antud. Selline lahendus tagab, et vastutus on alati selgelt määratud ühele isikule korraga, vältides vastutuse kattumist.

**Eelnõu § 107 lõigetes 5 ja 6** reguleeritakse vastutust tuumamaterjali tarnespordi ajal. CLND 1963 kohaselt vastutab tuumakahjustuse eest see tuumakäitise käitaja, kelle valduses ja vastutusel on tuumamaterjal õnnetuse toimumise hetkel. Vastutus lõpeb hetkel, kui materjali eest võtab vastutuse üle teine käitaja vastavalt kirjalikule kokkuleppele või materiaalse valduse üleminekule. Samuti jääb esialgne käitaja vastutavaks juhul, kui tuumamaterjal on teel tuumareaktoris või riiki, mis ei ole konventsiooniga liitunud, kuni materjal on jõudnud määratud sihtkohta. Selline kord tagab, et tuumakahju eest vastutab alati üks selgelt määratud isik, vältides vastutuse kattumist või lünki.

**Eelnõu § 107 lõikes 7** sätestatakse, et käitaja vastutab ka sellise tuumamaterjali eest, mis on varastatud, kadunud või hüljatud, kuni see on leitud ja vastutus ametlikult üle läinud teisele isikule. See reegel tagab, et tuumakahju hüvitamise eest vastutav isik oleks alati olemas, seda ka ettenägematutes olukordades.

**Eelnõu § 107 lõikes 8** sätestatakse, et erandina on võimalik, et kõigi poolte (saatev käitaja, vastuvõttev käitaja ja vedaja) kirjalikul kokkuleppel läheb vastutus tuumakahju eest üle vedajale. Sellisel juhul kohaldatakse vedajale sarnaseid nõudeid käitajaga.

**Eelnõu § 107 lõiked 9 ja 10** annavad teatud juhtudel võimaluse käitaja vastutusest vabastada. Kui tuumakäitise või tuumamaterjali risk on määratud rahvusvaheliste kriteeriumite järgi väikeseks või kogus on lubatud piiri sees, võib pädev asutus vabastada käitaja vastutusest. Sellisel juhul ei rakendu CLND 1963 reeglid, vaid kahjud hüvitatakse tavaliste võlaõigusseaduse sätete alusel. See võimaldab kombineerida rahvusvaheliselt tunnustatud riski hindamist ja riiklikku tsiviilvastutust.

**Eelnõu § 108** reguleerib tuumajäätmete käitleja ja vedaja vastutus tuumamaterjaliga toimunud tuumaintsidenti eest. Pädev asutus võib määrata tuumajäätmete käitleja või vedaja vastutavaks isikuks, kes vastutab tuumakahjustuse eest samadel alustel nagu Eesti tuumakäitise käitaja. Vastutuse määramine eeldab taotlust, kehtivat finantstagatist ning algse käitaja nõusolekut. See tagab selge vastutuse ja kindlustab kannatanute hüvitamise võimaluse ka transpordi või jäätmekäitluse puhul.

**Eelnõu § 109** sätestab vastutuse piirmäära ja hüvitisnõuete rahuldamise järjekorra.

**Eelnõu § 109 lõikes 1** sätestatakse käitaja hüvitise piirmäär. CLND 1963 aasta konventsioon sätestab, et riik võib küll siseriikliku õigusega seada käitaja vastutuselelae, kuid see ei või olla väiksem kui 5 miljonit USA dollarit iga üksiku tuumaintsidenti kohta. Kuna hetkel Eesti ei ole käitaja vastutust kuidagi piiranud, siis kehtib meil piiranguteta vastutus - käitaja vastutab kogu kahju eest olenemata summast.

Tuumaprogrammiga edasiliikumiseks peab Eesti liituma ka mõne uuema tuumavastutust käsitleva konventsiooniga. Nii CLND 1997 aasta konventsioon kui ka CSC<sup>95</sup> sätestavad vastutuse alampiiriks 300 miljonit SDRi. Pariisi konventsioonis (1960) ja sellele lisanduva

---

<sup>95</sup> <https://www.iaea.org/topics/nuclear-liability-conventions/convention-supplementary-compensation-nuclear-damage>

Brüsseli täiendava konventsiooni (1963) alusel on piirmäär veelgi kõrgem 700 miljonit eurot. Kõige tõenäolisemalt liigub Eesti edasi CSC või CLND 1997 ühinemise teed ning sellest lähtuvalt on valitud ka sätestatav vastutuse piirmäär. Sarnaselt on käitunud ka sisuliselt kõik CSC või CLND 1997 liikmesriigid (erandiks on ainult Ühendmiraadid).

SDR (*Special Drawing Rights* ehk erikohustusõigused) on Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) loodud rahaline arvestusühik, mida kasutatakse rahvusvaheliste reserve ja finantstehingute mõõtühikuna. Oluline on, et SDR ei ole valuuta, mida saab otseselt kasutada, vaid arvestusühik rahvusvahelises õiguses ja rahanduses. SDR-i väärtus määratakse korvi põhjal, mis koosneb peamistest maailmamajanduse valuutadest: USA dollar, euro, Hiina jüaan, Jaapani jeen ja Suurbritannia naelsterling. Selline süsteem tagab rahvusvahelise võrdluse, stabiilsuse ja inflatsioonikindluse.

**Eelnõu § 109 lõikes 2** sätestatakse võimalus teatud juhtudel käitaja vastutuse piiri allapoole tuua. Seda selliste käitiste või tuumamaterjali korral, kus kahjude risk on väga madal ning seetõttu ei ole õigustatud käitajale suurema vastutuse kehtestamine. Vastutuse suuruselt sõltuvalt nõutakse käitajalt ka finantstagatise ning näiteks väikese uurimisreaktori käitajal (mis tavaliselt on ülikool) ei ole finantsiliselt võimalik seda pakkuda.

**Eelnõu § 109 lõikes 3** defineeritakse Rahvusvahelise Valuutafondi arveldusühik SDR. SDR on Rahvusvahelise Valuutafondi arveldusühik, mida Rahvusvaheline Valuutafond kasutab oma tegevuses ja tehingutes.

**Eelnõu § 109 lõike 4** kohaselt tuumakahjustuse hüvitise maksmine jaotatakse kannatanute vahel kohtu otsuse alusel, lähtudes kohaldatavast õigusest. See tagab, et kõik kannatanud saavad õiglaselt hüvitise, sõltumata sellest, mitu isikut või käitajat intsidendis osales, hüvitise jaotamine toimub kohtulikult ja seaduspäraselt, järgides kas riigi siseriiklikke tsiviilseadusi või rahvusvaheliste konventsioonide sätteid ning kohtu otsus määrab nii summade jagunemise kui ka prioriteedid arvestades siiski käesoleva paragrahvi lõiget 6.

**Eelnõu § 109 lõikes 5** sätestatakse, et lisaks põhilisele tuumakahjustuse hüvitisele peab vastutav isik tasuma ka viivitusintressid ning kulutused, mis on tehtud hüvitise väljamõistmiseks (nt kohtukulud ja ekspertiisitasud). Antud sätte eesmärk on tagada, et kannatanu ei peaks kandma täiendavat finantskoormust oma õiguste kaitsmisel ning et talle välja mõistetud hüvitis ei väheneks menetluskulude tõttu. Oluline on märkida, et need lisatasud (intressid ja kulud) ei kuulu reeglina vastutuse piirmäära ehk 300 miljoni SDR-i sisse, vaid need tuleb tasuda lisaks nimetatud summale, tagades kannatanutele täieliku kaitse.

**Eelnõu § 109 lõikes 6** seatakse isikute elule ja tervisele põhjustatud kahju hüvitamine prioriteediks. Kui kahjunõuded ületavad käitaja vastutuse piirmäära, makstakse esimesena välja surma ja tervisekahjustuse hüvitised. See prioriteet kaitseb kannatanute elusid ja tervist, tagades, et piiratud vahenditest jagatakse esmalt kõige olulisematele kahjunõuetele.

**Eelnõu § 109 lõikes 7** sätestatud regulatsiooni eesmärk on tagada õiglane riskijaotus olukorras, kus tuumakahju eest maksab hüvitise isik, kes ei ole käitaja, näiteks rahvusvahelisest lepingust või välisriigi õigusest tuleneva kohustuse alusel. Sellisel juhul omandab hüvitise maksnud isik nn regressiõiguse (tagasinõudeõiguse) kannatanu asemel selle isiku vastu, kes vastutab tuumakahju eest. Tegemist on subrogatsiooni põhimõttega, mille kohaselt hüvitise maksja astub kannatanu õigustesse makstud summa ulatuses.

Samas piirab säte seda regressiõigust ulatuses, milles tuumakäitaja-l endal on vastavalt kohaldatavale õigusele tagasinõudeõigus sama isiku vastu. Selline piirang väldib nõuete

kuhjumist ja topeltnõuete esitamist sama kahju eest ning säilitab tuumavastutuse süsteemi tasakaalu, mille keskmes on käitaja vastutuse koondamine ja selge vastutusahel.

**Eelnõu § 110** sätestab vastutusest vabastavad asjaolud.

Paragrahv sätestab vastavalt CLND 1963 konventsiooni artiklile IV lõikele 3 tuumakahjustuse eest vastutusest vabastamise alused. Kuna tegemist on tavapärasest rangemalt reguleeritud riskivastutusega (inglisekeelses terminoloogias ka „absoluutne vastutus“), on vastutusest vabanemise alused kitsalt piiratud. Käitaja vabaneb vastutusest üksnes, kui:

- (a) tuumakahjustus tekkis relvastatud konfliktis, vaenutegevuse, kodusõja või ülestõusu tagajärjel;
- (b) tuumakahjustus tekkis tuumakäitisele endale, või tuumakäitisele samas asukohas paiknevale teisele tuumakäitisele, sealhulgas ehitusjärgus olevale tuumakäitisele;
- (c) tuumakahjustus tekkis tuumakäitise asukohas olevale varale, mida kasutatakse selles asukohas paiknevate tuumakäitiste käitamiseks.

Lisaks võib kohus vabastada käitaja osaliselt või täielikult tuumakahjustuse hüvitamise kohustusest, kui tuumakahjustuse põhjustas kahjustada saanud isik ise tahtlikult või raske hooletusega. Tuumakahjustuste eest tsiviilvastutuse Viini konventsioon lubab käitaja vastutusest vabastada ka juhul, kui tuumaintsidendi põhjustas ränk ja erakorraline loodusõnnetus. Eesti seda võimalust kasutanud ei ole ning kõik vastutusest vabastavad asjaolud on ammendavalt loetletud.

**Eelnõu § 111** sätestab kohustusliku tagatise nõude. Paragrahv sätestab CLND 1963 konventsiooni artiklist VII tuleneva nõude käitajale hankida konventsiooni nõuetele vastav tagatis, milleks on kindlustus, krediidiastutuse garantii või muu tingimustele vastav ja pädeva asutuse poolt eelnevalt heaks kiidetud tagatis. Arvestades, et konventsiooni liikmesriigil on kohustus hüvitada puuduolev summa, kui tagatisest ei jätku tuumakahjustuse hüvitamiseks, on tagatiste täpsemate nõuete kehtestamise õigus jäetud valdkonna eest vastutavale ministriile ning tagatiste sisulise nõuetelevastavuse hindamise pädevus antud pädevale asutusele. Tagatise kehtivust on käitaja kohustatud tõendama vastava dokumendiga ka vedajatele, kes veab tuumamaterjali, mille eest vastutab käitaja.

**Eelnõu § 112** reguleerib tuumakahjustuse nõuete aegumist. Paragrahv sätestab vastavalt CLND 1963 artiklile VI tuumakahjustuse eest hüvitise nõude aegumistähtjad, milleks on üldiselt 10 aastat tuumaintsidendi toimumise päevast. Tervisekahjustuse või surma põhjustamise korral on aegumistähtaeg pikem ehk 30 aastat tuumaintsidendi toimumise päevast. Pikema tähtaja andmist õigustab asjaolu, et ioniseeriva kiirguse tekitatud tervisekahjustus (k.a surm) võib avalduda alles oluliselt pikema aja järel.

Nõue aegub 3 aasta jooksul päevast, mil õigustatud isik sai tuumakahjustusest teada, välja arvatud, kui eelmainitud 30-aastane või 10-aastane tähtaeg saabub vastavalt varem.

Kuigi CLND 1963 lubab siseriiklikult varalise kahju korral tähtaega pikendada ei ole seda vajalikuks peetud. Ioniseeriva kiirguse kahju varale ilmneb (erinevalt kahjust tervisele) praktiliselt alati suhteliselt kiiresti ning seetõttu 10 aastasest perioodist piisab. Hiljem on põhjusliku seoses tõendamine igal juhul väga keeruline.

**Eelnõu § 113** sätestab tagasinõudeõiguse. Sätestab vastavalt CLND 1963 artiklile X tagasinõudeõigused käitaja isiku vastu, kes oma tegevuse või tegevusetusega tuumaintsidendi põhjustas, ning riigile, kui riik on tuumakahjustuse hüvitise väljamaksnud. Tagasinõudeõiguse võib käitaja ka isikuga kirjalikult kokku leppida.

**Eelnõu § 114** reguleerib kohtualluvust ja Viini 1963. a. tuumakahjustuse hüvitamise konventsiooniga ühinenud riigi kohtu otsuse täitmist.

Sätetab viiteliselt tuumakahjustuse nõude kohtualluvuse reeglid, Harju Maakohtu erialluvuse ja konventsiooni liikmesriigi kohtu otsuse, millega mõistetakse välja hüvitis tuumakahjustuse eest, sisulise läbivaatamiseta tunnustamise ja täitmise nõude.

**Paragrahvi 114 lg 1** viidatud kohtualluvuse reeglid on CLND 1963 artikli XI kohaselt kokkuvõtlikult järgmised:

(a) nõuded tuumakahjustuse hüvitamiseks alluvad selle konventsiooni liikmesriigi kohtule, mille territooriumil tuumaintsident toimus.

(b) kui tuumaintsidenti toimumise kohta pole võimalik kindlaks määrata või see ei leidnud aset ülal punkti (a) kohaselt määratud territooriumil, allub hüvitisnõue selle tuumakäitise, mille käitaja tuumakahjustuse eest vastutab, asukohariigi kohtule;

(c) kui punktide (a) ja (b) kohaselt võib hüvitisnõue alluda mitme riigi kohtutele, määratakse kohtualluvus järgmisel:

(i) kui tuumaintsident toimus osaliselt väljapool liikmesriikide territooriume, kuid osaliselt ühe liikmesriikidest territooriumil, allub nõue selle liikmesriigi kohtutele;

(ii) muudel juhtudel nende liikmesriikide, kelle kohtutele nõue alluks punktide (a) ja (b) kohaselt, kokkuleppega määratavale kohtule.

**Paragrahvi 114 lg 2** sätestab CLND 1963 XI lõikest 4 tuleneva kohustuse täitmiseks Harju Maakohtu erialluvuse nende nõuete suhtes, mis alluvad konventsiooni kohaselt Eesti kohtule. Rahvusvahelist huvi arvestades kordab säte õigusselguse huvides sisuliselt tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 72 lg 1 p 1 ja lg 2 sätestatud reegleid.

**Paragrahvi 114 lg 3** sätestab CLND 1963 artiklist XII tuleneva kohustuse tunnustada ja täita konventsiooni liikmesriigi kohtute lahendid tuumakahjustuse eest hüvitise väljamõistmise kohta ilma sellekohase erimenetluseta, v.a. juhul, kui tegemist on pettuse, ebaõiglase menetluse käigus tehtud või fundamentaalseid õigusprintsipi eirava lahendiga.

**Eelnõu 13. peatükk** sätestab riikliku järelevalve ja auditite läbi viimise korra. Peatüki 1. jagu kehtestab tuumaohutuse riikliku järelevalve ja 2. jagu auditite läbi viimise korra, mis tagab tuumaenergia ja -ohutuse seaduse rakendamise vastavalt rahvusvahelistele kohustustele ja IAEA ning Euroopa Liidu nõuetele.

Riiklik järelevalve on IAEA tuumaohutuse põhiprintsiipide (*Safety Fundamentals No. SF-1*<sup>96</sup>) kohaselt üks peamisi meetmeid, mis tagab, et tuumakäitised toimivad pideva ja sõltumatu kontrolli all. Sama põhimõtet kinnitab ka ELi tuumaohutuse direktiiv 2014/87/Euratom, mis kohustab liikmesriike tagama sõltumatu, pädeva ja ressursidega varustatud pädeva asutuse ning riskipõhise järelevalvesüsteemi. Lisaks tuleneb järelevalvekorra kehtestamise vajadus tuumaohutuse konventsioonist (*Convention on Nuclear Safety*<sup>97</sup>), mille artikkel 8 ja 9 kohustavad tagama sõltumatu järelevalveasutuse ja efektiivse auditisüsteemi. Eesti õigussüsteemis seob antud peatükk järelevalve üldise korrakaitse raamistikuga, nagu see on kehtestatud korrakaitse seaduses ja asendustäitmise ja sunniraha seaduses, ning tagab samas vastavuse Eesti rahvusvaheliste kohustuste täitmisele (nt rahvusvahelised inspeksioonid, IAEA kaitsemeetmete rakendamine).

<sup>96</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1273\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1273_web.pdf)

<sup>97</sup> <https://www.iaea.org/publications/documents/infcircs/convention-nuclear-safety>

**Eelnõu § 115 lõige 1** sätestab, et käesoleva seaduse ja selle alusel antud õigusaktide nõuete täitmise üle teeb riiklikku järelevalvet Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. See tagab, et tuumkütusetsükli tegevuste, tuumaohutuse, füüsilise kaitse ja muude valdkonda puudutavate nõuete täitmine on üheselt rakendatud ning koordineeritud, vältides järelevalve killustumist ja tagades sõltumatu ning järjepideva kontrolli.

**Eelnõu § 115 lõige 2** toob erisusena välja, et riiklikku järelevalvet käesoleva seadusega sätestatud julgeoleku tagamise meetmete täitmise üle teeb lisaks Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile Kaitsepolitseiamet. Kaitsepolitsei ameti üldine järelevalve pädevus tuleneb julgeolekuasutuste seadusest, kuid seoses eelnõukohases seaduses kavandatava taustakontrolliga tekib Kaitsepolitsei ametile kohustusi juurde. Julgeoleku tagamise meetmete all mõistetakse käesolevas seaduses sätestatud nõudeid, mille eesmärk on tagada tuumakäitiste ja tuumamaterjali füüsiline kaitse ning kaitse pahatahtliku tegevuse, sabotaaži, terrorismi või muu riigi julgeolekut ohustava tegevuse eest. Need meetmed on eelnõus sätestatud eelkõige 11. peatükis „Julgeolek, füüsiline kaitse, taustakontroll ja tuumaohutusloa omaja omandistruktuur“. Seal on muu hulgas sätestatud tuumakäitise ja tuumamaterjali füüsilise kaitse põhimõtted ja nõuded (§ 85), tuumaohutusloa omaja kohustus rakendada turvameetmeid, koostada tuumakäitise turvaplaani, korraldada turvaõppuseid ning teha koostööd õiguskaitseasutustega (§ 85 lõige 3), tuumakäitise siseturvateenistuse korraldamise ja turvateenistujate nõuded (§ 86), tuumamaterjali veo turvaplaani koostamise ja kooskõlastamise nõuded (§ 87) ning töötajate ja teiste isikute taustakontrolli tegemise alused ja kord (§ 88). Samuti sisaldab eelnõu muid sätteid, mis käsitlevad turvameetmete rakendamist ja koostööd julgeolekuasutustega. Kaitsepolitsei ameti kaasamine nende meetmete täitmise üle riikliku järelevalve tegemisse on põhjendatud asjaoluga, et tegemist on meetmetega, mis on otseselt seotud riigi julgeoleku, terrorismivastase tegevuse ja sabotaažiohu ennetamisega ning mille hindamine ja tõrjumine kuulub Kaitsepolitsei ameti pädevusse.

**Eelnõu § 115 lõige 3** annavad Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile ja Kaitsepolitsei ametile õiguse rakendada korra- ja turvakaitse seaduses sätestatud konkreetseid riikliku järelevalve erimeetmeid (küsitlemine ja dokumentide nõudmine, kutse ja sundtoomine, isikusamasuse tuvastamine, sõiduki peatamine, vallasasja läbivaatus, valdusesse sisenemine, valduse läbivaatus, vallasasja hoiulevõtmine ja hoiulevõetud vallasasja müümine või hävitamine). Sätete eesmärk on tagada, et tuumavaldkonna järelevalvele oleksid kättesaadavad kõik vajalikud õiguskaitsevahendid olukordades, kus ohutus- või julgeolekuriskid nõuavad kiiret ja tõhusat sekkumist. Erimeetmete kasutamine toimub üksnes seaduses sätestatud alustel ja tagab proportsionaalse sekkumise võimaliku ohu ennetamiseks. Olukordades, kus tuumaobjektide või ohtlike materjalidega seotud rikkumine või vahetu oht seab ohtu inimeste elu, tervise või riigi julgeoleku, saab pädev asutus rakendada meetmeid ohu kiireks kõrvaldamiseks.

**Eelnõu § 116** sätestab, et Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil ja Kaitsepolitsei ametil on lubatud kohaldada füüsilist jõudu korra- ja turvakaitse seaduses sätestatud alustel ja korras. Füüsilise jõu kasutamise piirid ja tingimused on rangelt reguleeritud, mis tagab meetmete proportsionaalsuse ja õiguspärasuse.

**Eelnõu § 117** sätestab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti (pädeva asutuse) õiguse peatada tuumakäitise käitamine või tuumamaterjali, tuumkütuse, kasutatud tuumkütuse või radioaktiivsete jäätmehäädmete vedu, kui see on vajalik tuumaohutuse tagamiseks, seadusest tulenevate nõuete täitmise kontrollimiseks või Eesti Vabariigi rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks. See on riikliku järelevalve erimeede, mis võimaldab kiiret ja tõhusat sekkumist olukorras, kus esineb oht tuumaohutusele, tuumajulgeolekule või rahvusvahelistele kohustustele (sh tuumarelvade leviku tõkestamise lepingust tulenevad kohustused).

Sätte eesmärk on anda pädevale asutusele selgesõnaline õiguslik alus tegevuse viivitamatuks peatamiseks juhtudel, mil muud järelevalvemeetmed (nt ettekirjutus koos tähtajaga) ei pruugi olla piisavad ohu ennetamiseks või kõrvaldamiseks. Arvestades tuumavaldkonna võimalikke tagajärgi inimese tervisele, keskkonnale ja riigi julgeolekule, peab järelevalveasutusel olema võimalus rakendada ka kõige intensiivsemaid haldusmeetmeid.

Kuigi paragrahv annab pädevale asutusele õiguse tegevus peatada, tuleb seda tõlgendada koosmõjus riigi üldise kohustusega tagada tuumaohutus. Kui esineb vahetu oht inimeste tervisele, keskkonnale või Eesti rahvusvahelistele kohustustele (nt tuumarelvade leviku tõkestamise lepingust tulenevad kohustused) ning seda ohtu ei ole võimalik kõrvaldada leebemate meetmetega, muutub peatamise õigus pädeva asutuse kohustuseks. Seejuures peab asutus hindama, kas peatamine ise on tehniliselt ohutu ja proportsionaalne võrreldes tuvastatud puudusega.

Peatamisotsuse tegemisel tuleb järgida haldusõiguse üldpõhimõtteid, eelkõige proportsionaalsuse, vajalikkuse ja kaalutusõiguse eesmärgipärase kasutamise põhimõtet. Samas tuleb arvestada, et tuumaohutuse tagamine on käesoleva seaduse kohaselt kõrgeim kaalutus ning võimaliku ohu korral tuleb eelistada ohutuse tagamist muudele huvidele.

**Eelnõu § 118** sätestab, et ettekirjutuse täitmata jätmise korral võib pädev asutus ohu või rikkumise efektiivseks kõrvaldamiseks asendustäitmise ja sunniraha seaduses ette nähtud korras rakendada sunniraha, mille igakordne ülemmäär on 1 665 000 eurot. Sunniraha eesmärk on viia haldussunni abil ellu isikutele pandud seaduslikke kohustusi. Ülemmäär on põhjendatud tuumakäitiste ja tuumkütusetsükli tegevuste kapitalimahukusega: tegemist on objektidega, mille investeeringud on suured ning kus nõuete eiramine võib põhjustada olulise ohu inimeste tervisele, keskkonnale ja riigi julgeolekule. Tuumakäitise ja tuumkütusetsükliga seotud projekt kuulub potentsiaalselt Eesti suurimate tööstusinvesteeringute hulka.

Ettekirjutuste täitmise tagamiseks peab sunniraha olema piisavalt mõjutav, et tagada käitaja tegelik motivatsioon nõuetest kinni pidada. Sõltuvalt ohu ning rikkumise suuruselt ei tohi sunniraha olla käitaja jaoks pelgalt tegevuskulu, seetõttu ei saa sunniraha ülemmäär olla liiga madal. Võttes arvesse tuumakäitise seonduvate investeeringute kogumahtu ja võimalikku ohtu, on sunniraha ülemmäär 1 665 000 eurot põhjendatud. Haldusorganil on sunniraha määramisel kaalutusõigus, mis tähendab, et sunniraha suurus määratakse igal juhul proportsionaalselt rikkumise olemuse, ohu suuruse ja ettekirjutuse täitmata jätmise asjaoludega. Seega ei kohaldata ülemmäära automaatselt, vaid üksnes juhtudel, kus rikkumise tõsidus ja võimalik oht seda õigustavad. Korrakaitsemenetlust ei pea algatama, kui oht on väike. Sunniraha määramise kord riikliku järelevalve ning haldusmenetluse raames on Eestis reguleeritud asendustäitmise ja sunniraha seaduse, korrakaitse seaduse ja haldusmenetluse seadusega.

Sunniraha ülemmäära määratlemine tuumavaldkonnas peab olema proportsionaalne tuumaohutuse rikkumise potentsiaalse mõjuga. Vastavalt IAEA ohutusstandarditele ja Euroopa Liidu õigusaktidele tuleb vältida olukorda, kus rikkumisega kaasnevad sanktsioonid on vähem motiveerivad kui nõuete eiramisest saadav majanduslik kasu. Tuumahutuse direktiivi 2014/87/Euratom artikli 9 lõige 2 kohustab liikmesriike tagama, et „pädeval asutusel on volitus kohaldada proportsionaalseid ja tõhusaid sanktsioone“, kui tuumaohutuse nõudeid ei järgita.

**Eelnõu § 119** sätestab tuumaohutuse riikliku auditi, temaatiliste vastastikhindamiste ning tuumaavarii järel algatatava rahvusvahelise vastastikhindamise korra. Riiklik audit ja vastastikhindamine on tuumaohutuse kultuuri ja selle järjepideva täiustamise mehhanismid.

Nende rakendamine põhineb ühelt poolt tuumaohutuse konventsiooni artiklitele 8 ja 14, mille kohaselt peavad riigid tagama tuumaohutuse reguleeriva õigusraamistiku olemasolu ning hindama seda regulaarselt, sealhulgas pädevate asutuste ja järelevalveasutuste tõhusust. Teiselt poolt tuleb arvesse võtta ELi direktiivi 2014/87/Euratom artiklit 8e, mis näeb ette perioodilise riikliku enesehindamise, temaatilise vastastikhindamise ning tuumaavarii korral rahvusvahelise vastastikhindamise algatamise. Tuumaohutuse riikliku auditi korraldamisel on arvestatud IAEA IRRS (*Integrated Regulatory Review Service*<sup>98</sup>) missioonide põhimõtteid kui rahvusvaheliselt tunnustatud riikliku õigusraamistiku ja pädevate asutuste hindamise vormi. Tuumaohutuse riikliku auditi ja vastastikhindamise korraldamise kohustus tuleneb Euroopa Liidu õigusest ning väljendab riigi kui terviku vastutust hinnata oma tuumaohutuse tagamise süsteemi toimivust. Nimetatud tegevused rahastatakse riigieelarvest. Eesti on läbinud esimese riikliku auditi 2016. aastal ning järelauditi 2019. aastal.

**Eelnõu § 119 lõige 1** määratleb tuumaohutuse riikliku auditi kui tuumaohutuse tagamise eesmärgil tehtava riigisisese hindamise, mis hõlmab enesehindamist ning seisneb tuumaohutuse õigusliku korralduse, tuumaohutust tagavate asutuste ja tuumaohutuse tagamiseks rakendatavate meetmete toimimise hindamises. Sätte eesmärk on tagada, et tuumaohutuse õiguslik raamistik, vastutavate asutuste pädevus ja korraldus ning rakendatavad meetmed toimivad tõhusalt ning on ja kooskõlas tuumaohutuse põhimõtetega. Riiklik audit võimaldab hinnata tuumaohutuse tagamise süsteemi terviklikult ning tuvastada selle tugevused, puudused ja parendusvajadused. Riikliku auditi tulemuste hindamisse kaasatakse rahvusvaheliselt tunnustatud eksperte, et tagada hinnangu sõltumatus, kvaliteet ja võrreldavus rahvusvahelise praktikaga.

**Eelnõu § 119 lõige 2** sätestab riikliku auditi läbiviimise sageduse. Riiklik audit tuleb teha vähemalt kord kümne aasta jooksul, mis tagab, et tuumaohutuse korraldus, õigusraamistik ja pädevate asutuste tegevus vaadatakse regulaarselt üle ning neid saab vajaduse korral ajakohastada, arvestades tehnoloogia arengut, võimalikke muutusi valdkonnas ja rahvusvaheliste ohutusstandardite arengut.

**Eelnõu § 119 lõige 3** määratleb tuumaohutuse temaatilise vastastikhindamise. Tegemist on konkreetse tuumaohutusega seonduva teema (nt kütise tuleohutus, kasutatud tuumkütuse ohutus) rahvusvahelise hindamisega, mis põhineb riigisiselisel hindamisel ning mille raames esitatakse riigisisese hindamise aruanne hinnangu saamiseks teistele ELi liikmesriikidele ja Euroopa Komisjonile. Sätte eesmärk on soodustada liikmesriikide vahelist kogemuste vahetamist, läbipaistvust, parimate praktikate levikut ning seeläbi tugevdada ühtset tuumaohutuskultuuri. Nende hindamiste tulemusi tuleb arvestada riiklike arengukavade ja strateegiade koostamisel, mis tagab pideva tagasiside ja parimate praktikate ülevõtmise.

**Eelnõu § 119 lõige 4** sätestab tuumaohutuse vastastikhindamise läbiviimise sageduse. Vastastikhindamine tehakse kord kuue aasta jooksul Euroopa Komisjoni juhiste kohaselt. Säte lähtub Nõukogu direktiivist 2014/87/EURATOM, millega muudeti direktiivi 2009/71/Euratom, mille kohaselt tuleb liikmesriikidel korrapäraselt osaleda konkreetset tuumaohutuse teemat käsitlevates vastastikhindamistes oma pädevate reguleerivate asutuste kaudu ning koostöös Euroopa tuumaohutuse regulaatorite grupiga (ENSREG, *European Nuclear Safety Regulators Group*<sup>99</sup>). Kuueaastane tsükkel võimaldab hinnata järjepidevalt eri ohustustemasid vastavalt Euroopa Liidu tasandil kokku lepitud prioriteetidele, meetodikale ja ajakavale.

---

<sup>98</sup> <https://www.iaea.org/services/review-missions/integrated-regulatory-review-service-irrs>

<sup>99</sup> <https://www.ensreg.eu/eu-topical-peer-reviews>

**Eelnõu § 119 lõige 5** sätestab kohustuse algatada viivitamata rahvusvaheline vastastikhindamine tuumaavarii korral, mis nõuab erakorraliste meetmete rakendamist väljaspool käitist või elanikkonna kaitsemeetmete rakendamist. See tagab, et tõsiste intsidentide järel kaasatakse rahvusvaheline ekspertiis, et hinnata avarii käigus ilmnunud võimalike süsteemseid puudusi ning teha järeldusi tuumaohutuse parandamiseks. Tegemist ei ole tavapärase järelevalvemeetmega, vaid erakorralise rahvusvahelise vastastikhindamisega, mille vajadus tekib juhul, kui avarii mõju ulatub väljapoole käitist või nõuab elanikkonna kaitseks meetmete rakendamist. Seetõttu, väiksemad tehnilised rikked või kõrvalekalded tavapärasest käitamisest, mille mõju ei ulatu väljapoole käitist, ei kvalifitseeru tuumaavariiks ega too automaatselt kaasa riikliku hindamist. Samas on tuumaohutusloa omaja kohustus teavitada pädevat asutust viivitamata kõigist tuumakäitise või tuumamaterjaliga seotud intsidentidest, sealhulgas ohutussüsteemide rikestest, inimlikest eksimustest ja muudest kõrvalekalletest, mis võivad mõjutada tuuma- või kiirgusohutust. See võimaldab pädeval asutusel hinnata iga juhtumi mõju ning rakendada vajaduse korral asjakohaseid järelevalve- või muid meetmeid. Vastastikhindamine toetab nii riigisisest kui ka rahvusvahelist õppimist ja aitab tugevdada usaldust tuumaohutuse tagamise süsteemi vastu.

46

**Eelnõu § 119 lõige 6** sätestab, et tuumaohutuse riikliku auditi, tuumaohutuse temaatilise vastastikhindamise ning käesoleva seaduse paragrahvi § 119 lõikes 5 nimetatud rahvusvahelise vastastikhindamise korraldab Kliimaministeerium. Sätte eesmärk on määrata selgelt kindlaks asutus, kes vastutab nimetatud hindamiste korraldusliku tagamise eest. Kliimaministeeriumi roll hõlmab hindamiste algatamist, koordineerimist ning vajaduse korral koostööd teiste riigiasutuste, Euroopa Liidu institutsioonide ja rahvusvaheliste ekspertidega. Ühtse korraldava asutuse määramine aitab tagada menetluste selguse, järjepidevuse ja institutsionaalse vastutuse.

**Eelnõu § 119 lõige 7** sätestab, et riikliku auditi, temaatilise vastastikhindamise ja ning käesoleva seaduse paragrahvi § 119 lõikes 5 nimetatud rahvusvahelise vastastikhindamise tulemusi võetakse arvesse kiirgus- ja tuumaohutusega seotud arengukavade ja tegevuskavade koostamisel. See tagab, et hindamistulemused ei jää üksnes aruandluse või formaalse kontrolli tasemele, vaid neid kasutatakse sisuliselt riiklike poliitikate, arengusuundade ja tegevusmeetmete kujundamisel. Nõue aitab kaasa tuumaohutuse pidevale parendamisele ja tugevdab ohutuskultuuri, tagades, et tuvastatud puudused kõrvaldatakse süsteemselt, rakendatakse parimaid praktikaid ning tulevased meetmed lähtuvad sõltumatu hinnangu tulemustest.

**Eelnõu 14. peatükis** sätestatakse vääртеokoosseisud, mis tagavad tuumaohutuse, tuumajulgeoleku, tuumakontrollimeetmete ja tuumajäätme käitlemise valdkonna regulatsiooni täitmise ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti järelevalvepädevuse tõhusa rakendamise.

Vastutussätted on koostatud lähtudes IAEA ohutusstandarditest, Euroopa Liidu õiguse nõuetest (sh nõukogu direktiiv 2014/87/Euratom, direktiiv 2011/70/Euratom, direktiiv 2013/59/Euratom) ning Eesti õigussüsteemi üldpõhimõtetest.

Rahvusvahelise tava kohaselt peab riiklikul pädeval asutusel olema õigus rakendada sanktsioone nii loata tegutsemise, loatingimuste rikkumise, tuumaohutuse ja -julgeoleku nõuete eiramise kui ka järelevalve takistamise eest. Käesolev peatükk järgib neid põhimõtteid, kehtestades eraldi koosseisud, mis hõlmavad tuumaohutusloata tegutsemist või loa nõuete rikkumist, andmete säilitamise ja esitamise nõuete rikkumist, tuumakontrollimeetmete nõuete rikkumist, tuumajulgeoleku ja füüsilise kaitse nõuete rikkumist, tuumajäätmete käitlemise nõuete rikkumist ning riikliku või rahvusvahelise järelevalve takistamist. Sanktsioonide eesmärk on tagada, et tuumkütusetsükliga seotud tegevuste loasüsteem ja järelevalve

mehhanismid toimivad tõhusalt ning rikkumistele on võimalik reageerida proportsionaalselt ja ennetavalt.

Rahatrahvide määramise aluseks rakendati karistusseadustikku<sup>100</sup> (KarS), mille alusel võib vastavalt § 47 lõikele 1 füüsilisele isikule kohus või kohtuväline menetleja väärteo eest kohaldada rahatrahvi üks kuni kolmsada trahviühikut. Trahviühik on rahatrahvi baassumma, mille suurus on 8 eurot. Juriidilise isikule on KarS § 47 lõige 2 kohaselt võimalik kohtul või kohtuvälisel menetlejal väärteo eest kohaldada rahatrahvi 100–400 000 eurot.

Tuumavaldkonnaga seotud tegevused on kõrge riskiga ning nendega kaasnev võimalik kahju inimeste tervisele, keskkonnale ja riigi julgeolekule on sedavõrd ulatuslik, et riigil peab olema selge õigus kehtestada väärtegade puhul kõrgemad karistusmäärad. Tuumaohutuse ja -julgeoleku nõuete rikkumine võib põhjustada pikaajalise kiirgusreostuse, mõjutada strateegilise taristu toimimist ning tuua kaasa märkimisväärseid majanduslikke kahjusid. Tuumakäitiste ja -tehnoloogiate puhul on tegemist väga kulukate investeeringutega ning nende valdkonna ettevõtjatel on sageli suurem majanduslik võimekus. Seetõttu ei oleks madalad rahatrahvid piisavalt heidutavad ega tagaks tõhusat üld- ja eripreventsiooni.

Karistusseadustikust tulenev väärteo eest kohaldatav maksimaalne rahatrahv juriidilisele isikule on antud valdkonnas piisav, kuna sellel on selge hoiatav ja ennetav iseloom. Samas tuleb arvestada, et tuuma- ja kiirgusohutuse valdkonnas ei ole väärteokaristus peamine ega kõige mõjusam õiguskaitsevahend. Õigusraamistik näeb ette mitmeid muid meetmeid, mis võimaldavad rikkumistele tõhusalt reageerida ja ohu korral kiiresti sekkuda. Pädeval asutusel on võimalik rakendada märkimisväärselt suurema mõjuga haldusmeetmeid, sealhulgas teha ettekirjutusi, peatada tegevus või kasutada sunniraha rikkumise kõrvaldamiseks. Sunniraha ülemmäärad on selliste meetmete puhul oluliselt kõrgemad kui väärteokaristuse määrad ning võimaldavad tagada nõuete täitmise ka juhtudel, kus tegemist on tõsisemate rikkumistega. Seetõttu on hinnatud, et karistusseadustikust tulenev väärteokaristuse ülemmäär koos haldusõiguslike meetmete ja sunniraha rakendamise võimalusega moodustab piisava ja proportsionaalse süsteemi tuuma- ja kiirgusohutuse nõuete täitmise tagamiseks.

Järgnevalt on esitatud iga väärteokoosseisu selgitused.

**Eelnõu § 120** sätestab tuumaohutusloata tegutsemise või loa nõuete rikkumise korral väärteokoosseisu ja trahvimäära. Tuumaohutusloata tegutsemine või loa tingimuste rikkumine kujutab endast kõige otsesemat sekkumist tuumaohutuse ja -julgeoleku süsteemi. Tuumaohutusloa on keskne instrument, mille kaudu riik hindab ja kontrollib, kas käitaja tegevus vastab ohutus-, julgeoleku- ja keskkonnanõuetele. Ilma loata tegutsemine või loa tingimuste eiramine tähendab sisuliselt riikliku eelkontrolli ja järelevalve mehhanismi eiramist.

Kaitstav õigushüve on elu ja tervise kaitse, keskkonna kaitse, riigi julgeolek ning rahvusvaheliste kohustuste täitmine. Arvestades võimalikke pöördumatuid tagajärgi, on väärteokoosseisu sätestamine vältimatu, et tagada loa süsteemi tõhusus ja üldpreveniivne mõju.

Trahvimäärade diferentseerimine füüsilise ja juriidilise isiku puhul on põhjendatud. Tuumakäitiste tegevus toimub üldjuhul juriidilise isiku kaudu ning potentsiaalne kahju võib olla väga ulatuslik. Maksimaalne rahatrahv kuni 400 000 eurot on kooskõlas teiste strateegiliste ja kõrgendatud riskiga valdkondade sanktsioonidega ning on vajalik, et sanktsioon oleks suurtele ettevõtjatele realselt mõjus.

<sup>100</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/184411?leiaKehitiv>

**Eelnõu § 121** sätestab andmete säilitamise ja esitamise nõuete rikkumise korral väärtekoosseisu ja trahvimäära. Andmete kogumise ja säilitamise kohustused on tuumaohutuse süsteemi lahutamatu osa. Dokumentatsioon, aruandlus ja andmete säilitamine võimaldavad tagantjärele kontrollida ohutusotsuseid, hinnata riskide arengut ning tagada tuumamaterjali jälgitavust.

Kuigi tegemist võib näida formaalse kohustusega, võib andmete puudumine või moonutamine takistada tõhusat järelevalvet ja rahvusvahelist aruandlust. Seetõttu on väärtekoosseisu eesmärk tagada dokumenteerimiskohustuse tõsiseltvõetavus.

Trahvimäär on maksimumkaristusmäärast ligikaudu kolmandiku võrra madalam. Selline lähenemine on põhjendatud, kuna nende rikkumiste ohuaste on madalam: kuigi vale- või puudulik andmehaldus võib takistada järelevalvet ja mõjutada ohutuse tagamist, ei põhjusta need rikkumised tavapäraselt otsest ega ulatuslikku füüsilist kahju elanikkonnale või keskkonnale. Samas on rikkumise mõju siiski märkimisväärne, mistõttu on mõnevõrra madalam, kuid siiski proportsionaalne trahvimäär õigustatud.

**Eelnõu § 122** sätestab tuumakontrollimeetmete nõuete rikkumise korral väärtekoosseisu ja trahvimäära. Tuumakontrollimeetmed tulenevad nii riigisisest õigusest kui ka Euroopa Liidu õigusest ning on seotud tuumamaterjali arvestuse ja leviku tõkestamise kohustustega. Nende nõuete rikkumine võib kahjustada Eesti usaldusväärset rahvusvahelist koostööd ning seada ohtu tuumamaterjali jälgitavusele.

Kaitstav õigushüve on lisaks tuumaohutusele ka rahvusvahelise julgeoleku ja leviku tõkestamise süsteemi toimimine. Seetõttu on sanktsioon võrreldav tuumaohutusloa nõuete rikkumisega.

Arvestades, et tuumamaterjali kontrolli rikkumisel võivad olla tõsised rahvusvahelised tagajärjed, on trahvimäärade tase põhjendatud ja proportsionaalne.

**Eelnõu § 123** sätestab tuumajulgeoleku ja füüsilise kaitse nõuete rikkumise korral väärtekoosseisu ja trahvimäära. Tuumajulgeoleku ja füüsilise kaitse nõuete rikkumine puudutab otseselt sabotaaži, varguse või muu pahatahtliku sekkumise riski. Füüsilise kaitse süsteem on mitmekihiline ning selle nõrgestamine võib luua otsese ohu tuumamaterjali väärkasutuseks.

Kaitstav õigushüve on riigi julgeolek, avalik kord ja elanikkonna turvalisus. Arvestades võimalike tagajärgede raskust, on sanktsioonide tase samal tasemel tuumaohutusloa rikkumisega põhjendatud.

Sanktsioon on vajalik ka üldpreventiivse eesmärgi saavutamiseks, et tagada turvanõuete ranget järgimist.

**Eelnõu § 124** sätestab tuumajäätmete käitlemise nõuete rikkumise korral väärtekoosseisu ja trahvimäära.

Tuumajäätmete ebaõige käitlemine võib põhjustada pikaajalist keskkonnakahju ning ohustada tulevasi põlvkondi. Jäätmekäitlus on tuumakäitise elukaare lahutamatu osa ning selle nõuete rikkumine võib mõjutada nii ohutust kui ka riigi kohustust tagada jäätmete lõppkäitlus.

Kaitstav õigushüve on keskkonna kaitse, elanikkonna tervis ning rahvusvaheliste kohustuste täitmine. Sanktsioonide määr on võrreldav teiste tuumaohutuse tuumikvaldkondadega, mis kajastab rikkumise potentsiaalset raskust.

**Eelnõu § 125** sätestab riikliku järelevalve, auditi või välisinspektorite järelevalve takistamise väärtekoosseisu ja trahvimäära.

Järelevalve takistamine kahjustab otseselt kogu regulatsioonisüsteemi toimimist. Kui järelevalveorgan ei saa täita oma ülesandeid, ei ole võimalik tagada tuumaohutuse ega tuumajulgeoleku tegelikku toimimist.

Lisaks riigisisesele järelevalvele on tuumavaldkonnas oluline rahvusvaheline kontroll, sealhulgas välisinspektorite tegevus. Nende takistamine võib tuua kaasa rahvusvahelisi tagajärgi.

Kaitstav õigushüve on õiguskord, riigi järelevalvefunktsioon ning rahvusvaheliste kohustuste täitmine. Sanktsioonide määr on kooskõlas rikkumise süsteemse iseloomuga – järelevalve takistamine võib muuta kõik muud ohutusmehhanismid sisutuks.

**Eelnõu § 126 lõige 1** sätestab, et peatükis 14 loetletud väärtegade kohtuväline menetleja on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet on kiirgus- ja tuumaohutusosalase tegevuse pädev asutus, kes tagab menetluste nõuetekohase läbiviimise ja erialase pädevuse ning vastavuse rahvusvahelistele ohutusraamistikele. **Lõige 2** täpsustab, et teatud väärtegade (sätestatud §-des 123 ja 125) kohtuväline menetleja on lisaks Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile ka Kaitsepolitsei amet.

**Eelnõu 15. peatükk** sätestab rakendussätted ja seaduse jõustumise.

**Eelnõu § 127** rakendussättega kehtestatakse ajapiirang ministri kinnitatud radioaktiivsete jäätmete käitlemise riiklik tegevuskavalt üleminekuks Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud riikliku radioaktiivsete jäätmete ja tuumajäätmete kavale. Üleminek ministri kinnitatud tegevuskavalt Vabariigi Valitsuse tasandil kinnitatavale riiklikule kavale tagab õigusliku selguse ja järjepidevuse, vältides vaakumit tuumaprogrammi käivitamisel ning andes jäätmekäitluspoliitikale suurema strateegilise kaalu ning poliitilise stabiilsuse.

Senine ministri kinnitatud tegevuskava keskendub valdavalt olemasolevatele radioaktiivsetele jäätmetele. Eelnõu kohaselt peab uus kava sisaldama spetsiifilist tuumajäätmete käitlemise poliitikat, eesmärke, mahtusid ja kulude hinnanguid, mis on vajalikud tuumaprogrammi käivitamiseks. 2032. aastaga seotud ajapiirang motiveerib asutusi viima strateegilised dokumendid kiiresti vastavusse tuumkütusetsükli tegelike vajadustega. Esmased andmed tehnoloogiaga kaasnevate jäätmete kohta esitatakse koos esialgse dekomissioneerimiskavaga ehitusloa taotlemisel, mis toimub planeeritud tegevuste kohaselt hiljemalt 2030. aastal. Kuigi esimesed jäätmed tekivad juba katsetuste käigus, tekib neid olulisel määral jaama käitamisel kõige varasemalt 2035. aasta lõpust alates. Seetõttu peab riiklik visioon jäätmete pikaajalise ohutuse tagamiseks valmima ehitusloa andmise ajaks ehk 2032. aastaks.

**Eelnõu § 128** täiendab karistusregistri seaduse § 5 lõiget 2 punktiga 1<sup>1</sup> ja § 20 punkti 6, et võimaldada Kaitsepolitseiametil saada karistusregistri arhiivist andmeid tuumaenergia ja -ohutuse seadusest tuleneva taustakontrolli tegemiseks.

Paragrahviga täiendatakse karistusregistri seaduse § 5 lõiget 2 punktiga 1<sup>1</sup>, millega sätestatakse, et registrist kustutatud ja arhiivi kantud andmetel on õiguslik tähendus käesoleva seaduse § 20 punktis 6 nimetatud taustakontrolli tegemisel.

Karistusregistri seaduse § 20 sätestab isikute ja asutuste ringi, kellel on õigus saada karistusregistri arhiivist andmeid. Kehtiva regulatsiooni kohaselt on Kaitsepolitseiametil õigus saada karistusregistri arhiivi andmeid julgeolekuasutuste seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks. Käesoleva muudatusega täpsustatakse, et selline õigus laieneb ka tuumaenergia ja -ohutuse seaduses sätestatud taustakontrolli tegemisele.

Karistusregistri arhiivi andmed võivad olla vajalikud isiku varasema käitumise hindamiseks olukorras, kus karistusandmed on registrist kustutatud, kuid võivad oma laadilt siiski viidata asjaoludele, mis on olulised isiku usaldusväarsuse hindamisel tuumaohutuse ja tuumajulgeoleku seisukohalt. Selline teave võib olla oluline eelkõige juhtudel, kus tegemist on raskete õigusrikkumistega, mis võivad viidata julgeoleku-, korrupsiooni-, vägivalda- või sabotaažiriskile.

Muudatus ei loo uut taustakontrolli liiki ega laienda isikute ringi, kelle suhtes taustakontrolli tehakse, vaid tagab, et Kaitsepolitseiametil on olemas vajalik õiguslik alus saada taustakontrolli tegemiseks vajalikku teavet karistusregistri arhiivist. Andmeid kasutatakse üksnes ulatuses, mis on vajalik isiku usaldusväarsuse ja sobivuse hindamiseks tuumaohutuse ja tuumajulgeoleku tagamise eesmärgil.

Muudatus on vajalik, et tagada tuumaenergia ja -ohutuse seaduses sätestatud taustakontrolli tõhus ja terviklik läbiviimine ning viia vastavusse taustakontrolli regulatsioon karistusregistri seaduse andmete kasutamise korraga.

Karistusregistri arhiivi andmete kasutamise võimalus on vajalik ja proportsionaalne meede tuumaohutuse ja tuumajulgeoleku tagamiseks. Tuumakäitiste rajamise ja käitamisega seotud tegevused on olemuselt kõrge riskiga ning nende ohutu toimimine eeldab, et selliste tegevustega seotud isikud on usaldusväärsed ning ei kujuta endast julgeolekuohtu. Taustakontrolli tegemisel võib olla vajalik hinnata ka isiku varasemaid õigusrikkumisi olukorras, kus karistusandmed on registrist kustutatud, kuid võivad oma laadilt siiski olla olulised isiku usaldusväarsuse hindamisel.

Karistusregistri arhiivi andmete kasutamine ei tähenda, et varasemad õigusrikkumised tooksid automaatselt kaasa isiku sobimatuse tuumakäitistega seotud tegevusteks. Arhiiviandmeid kasutatakse üksnes ühe asjaoluna isiku usaldusväarsuse ja sobivuse hindamisel ning neid hinnatakse koos muude taustakontrolli käigus kogutud andmetega. Samuti on andmete kasutamine piiratud konkreetse eesmärgiga – tuumaohutuse ja tuumajulgeoleku tagamisega.

Isikuandmete töötlemine toimub üksnes ulatuses, mis on vältimatult vajalik taustakontrolli tegemiseks, ning lähtutakse isikuandmete kaitse üldpõhimõtetest, sealhulgas eesmärgipärasuse, minimaalsuse ja turvalisuse põhimõttest. Andmetele on juurdepääs üksnes pädevatel asutustel nende seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks.

Seega on karistusregistri arhiivi andmete kasutamise võimalus vajalik, sobiv ja mõõdukas meede, mis aitab tagada tuumakäitistega seotud tegevuste turvalisuse ning vähendada tuumaohutust ja tuumajulgeolekut ohustavaid riske.

**Eelnõu § 129** sätestab keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) muutmise. Sättega tunnistatakse kehtetuks KeÜS-i<sup>101</sup> § 40<sup>1</sup> lõiked 3 ja 3<sup>1</sup>. Kehtetuks tunnistatud sätted käsitlesid kiirgusallikate ja tuumamaterjalide asukohti, omadusi ja füüsilise kaitse meetmeid puudutava teabe avalikustamist ja juurdepääsupiiranguid. Kiirgusallikate ja tuumamaterjali käsitlevate andmete kaitse nõuded kehtestatakse tuumaenergia ja -ohutuse seaduse 12. peatükis, seega tagatakse sätete kehtetuks tunnistamisega õigusselgus ja regulatsioonide kooskõla ning välditakse paralleelseid või kattuvaid nõudeid.

**Eelnõu § 130** sätestab kiirgusseaduse (KiS) muutmise. Paragrahvis tehakse mitmed muudatused KiS-s<sup>102</sup>, et viia see kooskõlla uue tuumaenergia ja -ohutuse seadusega ning eristada kiirgustegevust tuumkütusetsükliga seotud tegevustest ja tuumakäitise käitamisest. Läbivalt asendatakse senine pädev asutus „Keskkonnaamet“ uue pädeva asutusega „Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet“. Tunnistatakse kehtetuks tuumkütusetsükliga seotud mõistete, temaatilise vastastikhindamise, tuumamaterjali omava isiku ja tuumakäitist käitava isiku kohustustega seotud sätted, kuna need kehtestatakse tuumaenergia ja -ohutuse seaduses. Muudatus on vajalik õigusselguse huvides, et vältida kattuvaid nõudeid. Sätestatakse ka, et tuumamaterjali omava isiku kohustustele ja tuumamaterjali arvestusele kohaldatakse edaspidi tuumaenergia ja -ohutuse seaduse 10. peatükki. Samas tunnistatakse kehtetuks kiirgusseaduse vastavad sätted (§ 33 lõiked 2 ja 3 ning § 40), et vältida dubleerivat regulatsiooni ja koondada tuumamaterjaliga seotud nõuded ühtsesse eriseadusesse.

**Eelnõu § 131** sätestab majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse muutmise (MSÜS). Muudatusega täiendatakse MSÜS-i<sup>103</sup> § 16 lõiget 3 täpsustades, et ka keskkonnaluba, keskkonnakompleksluba, kiirgustegevusluba ja tuumaohutusluba ei ole tegevusload MSÜSi mõistes. Muudatus on vajalik, et tagada nii keskkonnalubade kui kiirgus- ja tuumaohutuslubade üheselt mõistetav käsitlemine üldises loasüsteemis.

**Eelnõu § 132** sätestab riigilõivuseaduse muutmise. Kuna tuumaenergia ja -ohutuse seadusega muutub kiirgus- ja tuumaohutuslase tegevuse pädev asutus ning Keskkonnaameti asemel hakkab kiirgustegevus- ja tuumaohutuslubasid menetlema Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, viiakse ka seni Keskkonnaameti valitsemisala all kehtinud kiirgustegevuslubade riigilõivud Riigilõivuseaduses TTJA vastutusalasse. Kiirgustegevuslubade ja registreeringute riigilõivude suurused ei muutu; muudatus on institutsionaalne ning tagab pädevuspõhise kooskõla.

Tuumakäitiste loamenetluste (eelhinnang, ehitusluba, katsetamisluba ja käitamisluba) riigilõivud on kujundatud kulupõhiselt, lähtudes konkreetse loataotluse menetlemiseks vajalikust regulatiivsest töömahust. Iga loaetapi puhul on hinnatud taotluse läbivaatamisega otseselt seotud toimingud, sealhulgas ohutuse, tuumajulgeoleku ja tuumakontrollimeetmete hindamine, hädaolukorraks valmisoleku nõuete kontroll, asutustevaheline kooskõlastus ning otsuste õiguslik põhjendamine.

Riigilõivud ei kata regulaatori institutsionaalse võimekuse loomise kulusid ega üldhalduskulusid, vaid üksnes konkreetse taotluse menetlemisega otseselt seotud töömahtu. Regulaatori püsikulud kaetakse riigieelarvest. Seega on riigilõiv seotud individuaalse haldustoiminguga ega kujuta endast üldist regulatiivset tasu.

Töömahu hindamisel on arvestatud Eesti kui uue tuumariigi eripära. Esimese tuumakäitise loamenetlus on vältimatult mahukam kui küpses tuumariigis, kuna puudub varasem riigisisene

<sup>101</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072025068?leiaKehtiv>

<sup>102</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/110072020052?leiaKehtiv>

<sup>103</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/102012025026?leiaKehtiv>

loastamise praktika. See lisamaht tuleneb konkreetse taotluse sisulisest hindamisvajadusest, mitte regulaatori üldisest ülesehitamisest.

Metoodika tugineb Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri (IAEA) ohutusstandarditele ja regulatiivsetele juhenditele ning hinnangute realistlikkust on võrreldud teiste uute tuumariikide praktikaga. Koondsummana moodustavad tuumakäitiste loamenetluste riigilõivud ligikaudu 16% regulaatori järgneva viie aasta kogukuludest, mis kinnitab, et tegemist ei ole regulaatori tegevuse täieliku rahastamisega riigilõivude kaudu.

Riigilõivustatav töömaht on hinnatud järgmiselt: eelhinnang – ca 3 850 töötundi (250 000 eurot); ehitusluba – ca 30 770 töötundi (2 000 000 eurot); katsetamisluba – ca 9 230 töötundi (600 000 eurot); käitamisluba – ca 13 850 töötundi (900 000 eurot).

Esitatud lähenemine tagab, et riigilõivud on kujundatud kulupõhiselt, proportsionaalselt ja läbipaistvalt ning on selges seoses konkreetse loataotluse menetlemise tegeliku töömahuga.

**Eelnõu § 133** määrab seaduse jõustumise ajaks 1. jaanuari 2027. Seaduse jõustumine on kavandatud 1. jaanuarile 2027, et tagada tuumaenergia programmi ettevalmistamiseks vajalik õiguslik raamistik. Eestis on käimas tuumaelektrijaama võimaliku rajamise riigi eriplaneering ning selle edasises menetluses tuleb arvesse võtta tuumaohutuse ja tuumajulgeoleku nõudeid. Seaduse jõustumine võimaldab luua pädeva asutuse – Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti kui tuumaohutuse regulaatori – ning sätestada selle ülesanded tuumaohutuse hindamisel ja riikliku järelevalve teostamisel.

Seadus annab vajalikud õiguslikud alused nii planeeringu edasiseks menetlemiseks kui ka tuumaenergia programmi ettevalmistamiseks laiemalt, luues selge regulatiivse raamistiku, millest saavad juba programmi varases etapis lähtuda nii potentsiaalsed arendajad kui ka teised programmi rakendamisse kaasatud osalised, sealhulgas julgeolekuasutused, kohalikud omavalitsused jt. See võimaldab kõigil osapooltel varakult mõista oma rolle ja ootusi ning teha vajalikud ettevalmistused tuumaenergia programmi rakendamiseks.

Samuti nähakse seaduse alusel ette mitmete rakendusaktide kehtestamine, mille ettevalmistamine on ajamahukas ning peab algama võimalikult varakult.

#### 4. Eelnõu terminoloogia

Seaduseelnõu koostamisel on terminite määratlemisel lähtunud hea õigusloome ja normitehnika eeskirja §-dest 17 ja 18, arvestades, et tuumaenergia ja -ohutuse reguleerimine on Eestis uus õigusvaldkond. Seetõttu kasutatakse eelnõus nii kehtivas õiguses tuntud termineid kui ka valdkonna esmasel reguleerimisel tarvilikke uusi mõisteid, mille selge määratlemine on vajalik õigusselguse, normide üheselt mõistetavuse ja kohaldamispraktika ühtsuse tagamiseks. Terminid on defineeritud üksnes juhul, kui neil on seaduse seisukohalt oluline õiguslik tähendus või kui neid võidakse tõlgendada mitmeti ja nende sisu ei ole Eesti õiguses varem defineeritud. Euroopa Liidu tuumaohutuse direktiivi ja Euratomi õigusega seotud mõisted on kooskõlas nendes kasutatud terminitega. Terminid on koondatud eelnõu üldsätetesse ning neid kasutatakse eelnõukohases seaduses ja rakendusaktides läbivalt.

**Eelnõu §-des 3-8** on määratletud tuumaohutuse, tuumakontrollimeetmete ja tuumajulgeolekuga seotud põhimõisted, lähtudes rahvusvaheliselt tunnustatud ja laialt kasutuses olevatest dokumentidest, nagu rahvusvahelised lepingud, IAEA ohutusstandardid ja sõnastikud ning Euratomi õigusaktid. Osaliselt on mõisted defineeritud vastavates sisuga seotud paragrahvides. Osad terminid on kiirgusseadusest muutmata kujul üle võetud, millest osade (nt tuumakäitis, tuumkütusetsükkel, tuumaohutus) sõnastust on võrreldes kehtiva õigusega kohandatud, et viia need kooskõlla ajakohastatud Euroopa Liidu ja Euratomi õigusaktidega. Nende puhul ei ole tegemist sisuliselt uute mõistetega, vaid olemasolevate mõistete ajakohastamisega või redaktsiooniliste muudatustega, et tagada terminoloogiline vastavus ja vältida tõlgenduse lahknevusi EL õigusega.

Kasutatud terminoloogia on kooskõlas rahvusvahelise tuumaõiguse terminite kasutusega ning toetab eelnõu eesmärki tagada tuumkütusetsükli ja tuumakäitiste ohutu, turvaline ja rahvusvaheliste standarditega vastav korraldus Eestis. Ühtse ja selge mõistesüsteemi loomine on vältimatu selleks, et regulatsiooni kohaldamine oleks praktiline, järelevalve tõhus ning suhtlus rahvusvaheliste partnerite ja järelevalveasutustega üheselt mõistetav.

#### 5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Käesoleva seaduseelnõu reguleerimisala on tihedalt seotud Euratomi tuumaohutuse ja kiirguskaitse raamistikuga, mistõttu on eelnõu koostamisel arvestatud Euroopa Liidu (Euratom) õigusakte, mis käsitlevad tuumaohutust, radioaktiivsete jäätmete ja kasutatud tuumkütuse käitlemist, kiirguskaitset ning radioaktiivsete ainete vedusid. Kuna eelnõukohase seaduse eesmärk on luua uus riigisisene õigusraamistik, mis oleks kooskõlas Euratomi õigusest tulenevate nõuetega, on eelnõu väljatöötamisel arvestatud järgmiste Euroopa Liidu õigusaktidega:

1. Nõukogu direktiiv 2009/71/Euratom, millega luuakse tuumaseadmete tuumaohutust käsitlev ühenduse raamistik (ELT L 172, 02.07.2009, lk 18–22).
2. Nõukogu direktiiv 2014/87/Euratom, millega muudetakse direktiivi 2009/71/Euratom, millega luuakse tuumaseadmete tuumaohutust käsitlev ühenduse raamistik (ELT L 219, 25.07.2014, lk 42–52).
3. Nõukogu direktiiv 2006/117/Euratom radioaktiivsete jäätmete ja kasutatud tuumkütuse vedude järelevalve ja kontrolli kohta (ELT L 337, 05.12.2006, lk 21–32).
4. Nõukogu direktiiv 2011/70/Euratom, millega luuakse ühenduse raamistik kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete vastutustundlikuks ja ohutuks käitlemiseks (ELT L 199, 02.08.2011, lk 48–56).
5. Nõukogu 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 ning 2003/122/Euratom (ELT L 13, 17.01.2014, lk 1–73).

Eelnõu vastavust nimetatud direktiividele on analüüsitud nii nende sisuliste nõuete kui ka liikmesriigile jäetud kaalutlusruumi ulatuses. Seal, kus Euroopa Liidu õigus annab liikmesriigile õiguse kehtestada täpsemaid nõudeid, on seletuskirjas põhjendatud riigisisese regulatsiooni vajalikkus ja kaalutud võimalikke alternatiive. Seletuskirjale on lisatud vastavustabel, mis näitab, kuidas eelnõu täidab Euratomi direktiividega kehtestatud kohustusi (lisa 1 – Euratomi direktiivide vastavustabel).

## 6. Seaduse mõjud

Tuumaenergia ja -ohutuse seaduse (TEOS) mõjude hindamise eesmärk on analüüsida, millisel määral loob seadus Eestis tuumaenergia kasutuselevõtuks vajaliku institutsionaalse ja regulatiivse raamistiku ning millist mõju avaldavad seaduses sätestatud õigused, kohustused, protsessid ja normid adressaatidele, eelkõige, riigile, ettevõtjatele, elanikele ja keskkonnale. Mõjude hindamine keskendub loodava regulatiivse raamistiku õiguslikele, majanduslikele, keskkonna-, julgeoleku- ning sotsiaalsetele mõjudele, sõltumata konkreetsest tehnoloogilisest lahendusest, jaama võimsusest või asukohast.

Analüüsi fookuses ei ole tuumajaama ehituse või käitamise tehnilised, energiamajanduslikud või keskkonnamõju detailid, vaid seaduse enda rakendamise tulenevad esmaste ja otseste mõjude kategooriad.

Mõju hinnati viies põhikategoorias:

- 1) mõju riigiasutuste korraldusele,
- 2) mõju majandusele (sh investeerimiskindluse mõju),
- 3) mõju keskkonnale ja elusloodusele,
- 4) mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele (sh rahvusvaheline koostöö),
- 5) sotsiaalne ja regionaalne mõju.

Mõju olulisust hinnati järgmiste kriteeriumide alusel:

- 1) sihtrühma suurus;
- 2) mõju ulatus (väga väike → väga suur);
- 3) mõju avaldumise sagedus;
- 4) ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk (madal → kõrge).

TEOS-e rakendamise peamiste otseste võimalike mõjude eesmärk oli eelkõige hinnata, kuidas seaduses sätestatud kohustused ja protsessid mõjutavad eri sidusrühmade tegevust – näiteks halduskoormust, järelevalvevõimekust, investeerimiskindlust, keskkonna- ja ohutusnõuete täitmist ning ühiskondlikku läbipaistvust ja usaldusväarsust. Mõjusid hinnati sihtrühma suuruse, mõju ulatuse, mõju sageduse ning ebasoovitavate mõjude riski alusel. Hinnangud põhinevad seaduse regulatiivsel mõjul, mitte tulevase tuumaobjekti tehnoloogial, võimsusel ega asukohal.

Hindamise tulemusel võib kokkuvõtlikult järeldada järgmist:

- Mõju riigiasutuste korraldusele avaldub eelkõige TTJA uute ülesannete kaudu. Kuigi rollid laienevad, jääb otseselt mõjutatud ametnike osakaal riigipalgalistest väga väikeseks (alla 5%).

- Majanduslik mõju tuleneb tarneahela laienemisest ja investeringu mõjust SKP-le: hinnanguliselt mõjutab üks miljardi euro suurune investering ligikaudu 30% Eesti majandusest ning loob umbes 200 miljoni euro väärtuses lisandväärtust.
- Julgeoleku- ja hädaolukorra valmisoleku mõju on sisuliselt märkimisväärne, kuna see muudab mitme asutuse töökorraldust, kuid otseselt mõjutatud ametnike arv jääb väikeseks (alla 1% riigi töötajatest). Rahvusvaheliste suhete osas avaldub mõju läbi Eesti rolli suurenemise ja osaluse rahvusvahelistes organisatsioonides ja koostöövõrgustikes, mis on positiivne, kuid toob kaasa ka ametkondade kohustuste mahu ja koormuse kasvu.
- Sotsiaalne ja regionaalne mõju avaldub eelkõige planeerimisseadusest tuleneva kaasamisprotsessi kaudu. Sihtrühmaks on sisuliselt kogu elanikkond, kuid tegeliku mõju ulatus sõltub tulevasesst asukohavalikust ning planeerimisprotsessi mahust ja kestusest.
- Keskkonna- ja elusloodusega seonduv otsene mõju on regulatiivne ning menetluslik ja on seotud uue pädeva asutuse lisanduvate ülesannetega (nt tuumakäitise asukoha eelvaliku kooskõlastus). Potentsiaalsed keskkonna- ja eluslooduse mõjud on tulevikus seotud tuumakäitise asukoha- ja tehnoloogia valikuga. Tuumakäitiste võimalikke mõjusid hinnatakse edaspidiselt projektipõhiselt nii keskkonnamõju strateegilise- kui ka keskkonnamõju hindamise raames tulenevalt planeerimisseadusest, ehitusseadustikust ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusest.

Analüüs keskendus mõjudele seaduse rakendamise tasandil, sh TTJA ülesehitamine pädeva asutusena, uute menetluste loomine (eelhinnang, tuumaohutusluba) ja järelevalve tugevdamine. Mõjuanalüüsi eesmärk on anda süsteemne ülevaade, milliseid muutusi ning halduslikke ja majanduslikke tagajärgi toob kaasa tuumaenergia ja -ohutuse seaduse rakendamine ning kuidas TEOS suhestub riigisisese ja rahvusvahelise õigusega.

### **Mõju riigiasutuste korraldusele**

TEOS-es laiendatakse TTJA pädevust, mille tulemusel kujuneb TTJA-st kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonna pädev asutus. Tuumaregulaatori funktsiooni loomine tagab, et TTJA vastab pädeva reguleeriva asutuse nõuetele vastavalt Euroopa Liidu direktiivile 2009/71/Euratom (täiendatud direktiiviga 2014/87/Euratom), millega muu hulgas tugevdatakse pädeva reguleeriva asutuse sõltumatuse nõudeid. TTJA juurde moodustatakse kiirgus- ja tuumaohutuse üksus, mis võtab üle senised Keskkonnaameti kliima- ja kiirgusosakonna kiirguskaitse ja kiirgusseire büroo ülesanded. Lisaks hakkab uus üksus täitma tuumaohutuse, tuumajulgeoleku ning tuumamaterjali arvestuse ja kontrolli (nn 3S) reguleerimise funktsioone.

Eelnõukohase seadusega määratakse pädevale asutusele mitmeid senisest oluliselt laiemad ja uued funktsioonid, mis eeldavad täiendava pädevuse ja võimekuse loomist. Uute ülesannetena sätestatakse muu hulgas:

- tuumaohutuse eelhinnang ja ehitamisele eelnev tuumaohutuse hinnang – uued menetlused, mille raames hinnatakse juba varases arendusetapis arendaja ja tulevase käitaja suutlikkust ja sobivust täita tuumaohutuse nõudeid ning seatakse nõuded ehitusloas käitise ehitise tuumaohutuse tagamiseks;
- tehniliste juhiste ja meetodikate väljatöötamine, mis on vajalik ohutushindamise ja järelevalve ühtseks rakendamiseks;
- tuumaohutuslubade menetlemine – lubade liigid on sätestatud seaduses ning nende struktuur ja menetluslik raamistik on esitatud lisa (lisa 2 loaskeem);
- riiklik järelevalve tuumakäitiste ja käitaja tegevuse vastavuse üle õigusaktides ja loas sätestatud nõuetele;

- tuumakontrollimeetmete rakendamine - tuumamaterjalide arvestuse ja kontrolli tagamine, järelevalve deklaratsioonide õigsuse üle ning riikliku süsteemi haldamine vastavalt IAEA ja Euratomiga sõlmitud rahvusvahelistele lepingutele;
- füüsilise kaitse ja julgeolekuga seotud nõuete täitmise tagamine – tuumaenergia võimaliku kasutuselevõtuga seotud kohustused seoses füüsilise kaitse ja tuumajulgeolekuga laienevad ning eeldavad pädeva asutuse senisest ulatuslikumat pädevust ja võimekust nende valdkondade reguleerimisel ja kontrollimisel;
- hädaolukorraks valmisoleku nõuete täitmise tagamine – tuumaenergia kasutuselevõtt toob kaasa täiendavad ülesanded nii tuumavariide planeerimisel kui ka reageerimisvalmiduse hindamisel ja koordineerimisel, mis nõuab pädevalt asutuselt uute pädevuste kujundamist.

Uute funktsioonide loomine mõjutab oluliselt riigiasutuste töökoormust ja ametnike koolitusvajadust. TTJA töömaht suureneb, sest lisaks Keskkonnaameti kliima- ja kiirgusosakonna kiirguskaitse- ja kiirgusseire büroo kiirgusvaldkonna ülesannetele lisanduvad uute kohustustena tuumakäitiste asukohavaliku ja planeeringu sisendi andmine, eelhindang, ehitusloa menetluses nõuete kehtestamine ja järelevalve ehitise tuumaohutuse tagamiseks, tuumaohutuslubade menetlused ja nende raames ohutusaruande, dekomissioneerimis- ja jäätmekäitluskavade jm vajalike dokumentide hindamine ning füüsilise kaitse, tuumajulgeoleku ja tuumakontrollimeetmete rakendamise jälgimine ja tuumaavarii või -hädaolukordadeks valmisolekuga seotud ülesanded. TTJA-l on varasem kogemus komplekssete ja suure mõjuga rajatiste lubade menetlemisel ning tehnilise ohutusjärelevalve teostamisel, samuti toimivad institutsionaalsed ja tugifunktsioonid selliste ülesannete täitmiseks.

Lisaks kohaldatakse eelnõu kohaselt TTJA kiirgus- ja tuumavaldkonna juhtkonna sõltumatus tagamiseks mh kiirguse- ja tuumaohutuse valdkonna peadirektori asetäitja valikul Riigikantselei tippjuhtide valiku komisjoni. Eeltoodust tulenevalt suureneb vähesel määral tippjuhtide valikukomisjoni töömaht seoses ühe täiendava tippjuhi valiku võrra iga viie aasta järel. Mõju on väike ega too kaasa vajadust muuta komisjoni töökorraldust või suurendada selleks ettenähtud ressursse.

Keskkonnaameti puhul seisneb mõju eelkõige kiirgusvaldkonna ülesannete üleviimises Keskkonnaametist TTJA-sse. Kuna senised kiirguskaitse ja kiirgusseirega seotud ülesanded koondatakse - TTJA-sse moodustatavasse kiirgus- ja tuumaohutuse üksusesse, ei kaasne Keskkonnaametile eelnõu rakendamisest tulenevate teenuste üleviimisega täiendavat töökoormust ega kulusid (va planeeritud töökoormus). Seoses teenuste üleviimisega peab Keskkonnaamet tulevikus hindama vajadust ümber korraldada senise kliima- ja kiirgusosakonna juhtimine- ja struktuur. Samuti on tulevikus Keskkonnaametil oma senise pädevuse raames roll kiirguse- ja tuumavaldkonna keskkonnamõtjude hindamiste raames ning võimalike keskkonnalubade väljastamisel (nt vee erikasutusluba tuumakäitisele). Seniste pädevuste raames töö jätkamine ei eelda märkimisväärset mõju Keskkonnaametile.

IAEA juhiste ja väikeste tuumaenergia programmide üle järelevalvet tegevate teiste riiklike tuumaenergiat reguleerivate asutuste võrdlusnäitajate põhjal on asjakohane seada pädeva asutuse tuumavaldkonna töötajate arvu eesmärgiks umbes 58 inimest (Tabel 6.1). See sihtarv hõlmab kliima- ja kiirgusosakonna olemasolevaid töötajaid (14), kellelt eeldatakse töö jätkamist oma praegustes ülesannetes, kuid kes viiakse üle tuumaenergiat reguleerivasse asutusse, ning lisaks vajalikke juhtimis- ja tugifunktsioone.<sup>104</sup>

<sup>104</sup> Tuumaenergia töörühmale inimressursside arendamise strateegia koostamine ja regulatiivse raamistiku kaardistamine <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-07/Tuumaenergia%20t%C3%B6%20B6%C3%B6r%C3%BChmale%20inimressursside%20arendamise%20strateegia%20koostamine%20ja%20regulatiivse%20raamistiku%20kaardistamine%20%282%29.pdf>

<b>Valdkond</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>	<b>2029</b>	<b>2030</b>
Juhtimine	6	7	9	9
Tuumaohutus ja hädaolukordadeks valmisolek	8	17	24	26
Tuumajulgeolek ja -kontrollimeetmed	2	3	4	4
Tugiteenused	1	1	3	3
Kiirguskaitse- ja seire	14*	14*	14*	16
<b>Kokku</b>	<b>31</b>	<b>42</b>	<b>54</b>	<b>58</b>

Tabel 6.1 Pädeva asutuse (TTJA) tööjõuvajadus aastatel 2027 – 2030 (\* Keskkonnametist ületulevad 14 kiirguse valdkonna töötajat)

Tuumaenergia programmi ettevalmistamisega on alustatud olemasolevate vahendite piires. 2026. aastaks on programmi elluviimisega seotud 9 ametikohta kolmes asutuses: Kliimaministeeriumis (4), Keskkonnametis (2) ja Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametis (3). Nende ametikohtade tööjõukulud on kaetud riigieelarvest. Tuumaenergia programmi elluviimisega on 2030. aastaks seotud 59 tuumavaldkonna töötajat kolme ministeeriumide haldusalas: TTJA-s (44), Siseministeeriumi haldusalas (8), ja Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalas (2), Keskkonnametis (1) ja Kliimaministeeriumis (4).

Tuumaenergia programmi võtmeasutuste hinnanguline kogukulu perioodil 2027–2030 on 20,7 miljonit eurot, millest 2,1 miljonit eurot on riigieelarvega kaetud. TTJA kulud on programmi kogukulust 17 miljonit eurot, millest 51% moodustab töötajate palgakulu (8,6 miljonit eurot).

Tuumaenergia programmi riigieelarvest lisanduvate kulude (personali, majandus- ja investeringukulud) kogumaht perioodil 2027–2030 on 18,6 miljonit eurot, millest suurima osa moodustavad TTJA kulud (16,1 miljonit eurot) (Tabel 6.2). Siseministeeriumi (edaspidi ka kui *SIM*) haldusala lisanduvad kulud on 2,1 miljonit eurot ja Haridus- ja Teadusministeeriumi (edaspidi ka kui *HTM*) kulud 0,4 miljonit eurot.

Lisanduv kulu (milj eur)	2027	2028	2029	2030	<b>Kokku</b>
TTJA	2,1	4	5,1	4,9	<b>16,1</b>
SIM	0,4	0,5	0,5	0,7	<b>2,1</b>
HTM	0,1	0,1	0,1	0,1	<b>0,4</b>

Tabel 6.2 Riigieelarvest lisanduvad kulud aastatel 2027-2030

Pääste- ja tehnilise võimekuse arendamise täpset kulu, on võimalik prognoosida hilisemates tuumaenergia programmi etappides. Hetkel saab prognoosida ainult väga konservatiivsest

vaatenurgast, s.t võttes aluseks suurte tuumajaamade (üle 1000 MW) vajadusi, mis Eestis kaalutava tehnoloogia (väikeste moodulreaktorite, võimsus ühe reaktori kohta 300 MW) puhul ei rakendu.

Tuumajulgeoleku ja hädaolukordadeks valmisoleku analüüsi<sup>105</sup> kohaselt mõjutab eelnõukohane seadus lisaks kiirgus- ja tuumaohutuse valdkonnas pädevale asutusele oluliselt ka Päästeametit, Politsei- ja Piirivalveametit, Kaitsepolitseiametit, Sisekaitseakadeemiat ja Siseministeeriumit, kellel tuleb tugevdada kiirgus- ja CBRN-võimekust, uuendada riskihinnanguid ja hädaolukorra lahendamise plaane ning tagada valmisolek reageerida kiirgusintsidentidele. Täpsemalt on tuumajulgeolekuga ja hädaolukordadeks valmisolekuga seotud mõjud kajastatud vastavas mõjude analüüsi osas. Siseministeeriumi ja tema haldusalaga seonduvad täiendavad lisakulud on esitatud tabelis 6.2. Lisanduvad ametikohad moodustavad aga alla 1% avaliku teenistujate ametikohtade koguarvust ning on seega väheolulise mõjuga.

Kiirgus- ja tuumahädaolukordadele reageerimisvalmiduse osas on vajalik arendada ka Terviseameti ning Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumiga seonduvaid päästevõimekusi, mille täpsemad kulud selguvad tuumaenergia töörühma lõpparuande kohaselt pärast ohutusanalüüside hindamist loodava riikliku regulaatori poolt.

Eelnõukohase seadusega muutub oluliselt ka riikliku järelevalve korraldus. Kuna Eestis ei ole praegu tuumaenergia kasutusel, puudub hetkel järelevalve tuumakäitiste üle; senine kiirguse valdkonna järelevalve on seotud eelkõige kiirgusallikate ja kiirgustegevustega ning seda teostab Keskkonnaamet. TEOS-e kohaselt hakkab TTJA kui kiirgus- ja tuumaohutuse pädev asutus teostama nii senist kiirgustegevuse järelevalvet kui ka riiklikku järelevalvet tuumakäitiste üle (seda ka ehitusfaasis). Teostatav järelevalve peab olema pidev, riskipõhine ja sõltumatu ning kujutab endast süsteemset loa omaja tegevuse kontrolli, mis on oluliselt mahukam ja kulukam kui tavapärane riiklik järelevalve korrakaitse raames. TTJA töömaht tuumakäitiste ja kiirgustegevuste järelevalve teostamise osas suureneb ja eeldab täiendavaid ressursse ning pädevusi.

Lisaks laieneb pädeva asutuse järelevalve ulatus senisest olulisel määral tuumakäitiste füüsilise kaitse ja tuumajulgeoleku meetmete osas. Tuumakäitise füüsiline kaitse tugineb Kaitsepolitseiameti poolt koostatavale kavandamise aluseks olevale ohustsenaariumile (DBT – *Design Basis Threat*) ja riskipõhisele tüüpohu profiilile (RTS – *Representative Threat Statement*), mille rakendamist tuleb regulaarselt hinnata ja kontrollida. Tuumaenergia kasutuselevõtuga kaasnevad täiendavad riskid tuumkütuse ja tuumakäitise füüsilise kaitse ja julgeoleku valdkonnas, sh tuumakäitise volitamata juurdepääsu, varguse ja tahtliku kahjustamise eest kaitsmine.

Arvestades, et käesoleva eelnõuga nähakse ette ulatuslik ja mitmetasandiline taustakontrolli süsteem, kaasneb sellega Kaitsepolitseiametile märkimisväärne täiendav töökoormus. See koormus ei teki üksnes tuumakäitise käitamise faasis, vaid juba tuumajaama planeerimise ja ehitamise etapis, mil tuleb hinnata nii tulevase käitaja juhtkonda, omanikeringi ja olulise osaluse omandajaid kui ka suurt hulka töötajaid, alltöövõtjaid ja teenuseosutajaid. Praktikas tähendab see, et taustakontrollide maht võib ehitusperioodil ulatuda mitme tuhande isikuni. Eelnõuga kaasnev lisakoormus hõlmab muu hulgas taustakontrollide läbiviimist, julgeolekuanalüüside koostamist, kavandamise aluseks oleva ohu (DBT) või tüüpohu profiili koostamist ja ajakohastamist ning tuumakäitise füüsilise kaitse süsteemi hindamist. Tegemist on riikliku julgeoleku seisukohalt vältimatute toimingutega, mille tegemata jätmise ei ole

<sup>105</sup> <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-06/Avalik%20kokkuv%C3%B5te%2C%20Tuumajulgeolek%20ja%20h%C3%A4daolukordadeks%20valmistumine%2016.06.2023.pdf>

võimalik, kuid mille rahastamine üksnes üldise riigieelarve vahenditest ei pruugi olla jätkusuutlik, arvestades nende toimingute otsest seotust konkreetse loa omaja majandustegevusega.

Pädeval asutusel peab olema suutlikkus tagada oma ülesannete täitmiseks vajalikud teadmised ja oskused tuumaohutuse, kiirgusohutuse, tuumajäätmete käitlemise, füüsilise kaitse ja tuumajulgeoleku, tuumakontrollimeetmete ning rahvusvaheliste Euratomi ja IAEA nõuete rakendamise valdkondades. Pädeva asutuse ülesanne on tagada kiirgus- ja tuumaohutuse, tuumajulgeoleku ning tuumamaterjali arvestuse ja kontrolli riiklik järelevalve ning korraldada loamenetlused kooskõlas õigusaktide ja rahvusvaheliste kohustustega.

See tähendab pädeva asutuse pidevat ja süvendatud koolitust, sh IAEA ja NEA<sup>106</sup> (*Nuclear Energy Agency*) programmid, erialased kõrgharidusõppekavad ning rahvusvaheliste praktikate läbimine. Antud pädevusi ei ole võimalik saavutada pelgalt lühikursustega. Ametnike koolitusvajadus suureneb oluliselt nii mahu kui kestuse mõttes. Tuumaenergia töörühma lõpparuandes<sup>107</sup> leitakse, et Eestis olemasolevad tuumaenergia ja kiirgusohutuse õppekavad ei taga praegu piisavat pädevust tuumaelektrijaama ohutuse reguleerimiseks ning järelevalve teostamiseks. Vajalike pädevuste arendamine peab olema tuumaprogrammi üks prioriteete. Tuumaelektrijaama ehitusfaasis on ministeeriumite ja ametite töötajate koolitamise, TTJA personali koolituste ja ülikoolide võimekuse suurendamise maht riigieelarves kokku ligikaudu 1,8 miljonit eurot aastas, käitamisfaasis aga ligikaudu 1,4 miljonit eurot aastas, et tagada pädevuse hoidmine ja arendamine riigi tasandil.

IAEA ohutusstandardid ja juhised (*Safety Reports Series No 79*<sup>108</sup>, *Safety Guide GSG-12*<sup>109</sup>, *Nuclear Energy Series NG-G-3.1*<sup>110</sup>, *Nuclear Energy Series NG-T-3.10*<sup>111</sup>) rõhutavad üheselt, et pädeva reguleeriva asutuse tõhus ja sõltumatu toimimine eeldab kõrgetasemelist, laiapõhjalist ning järjepidevalt arendatavat kompetentsi. Pädeva asutuse töötajatel peab olema loodusteaduslik või insenerialane taust koos spetsiaalse tuumaohutuse ja regulatiivse väljaõppega, mis võimaldab hinnata tuumakäitiste ohutust, teostada riskipõhist järelevalvet ja rakendada rahvusvahelisi ohutus- ja julgeolekunõudeid. Nimetatud juhiste kohaselt tuleb pädeval asutusel tagada nii baasteadmiste omandamine kui ka pidev täiendõpe, sealhulgas rahvusvahelistes programmides osalemine ja jaamatüübipõhine väljaõpe.

Kuni Eesti riiklikku pädevust üles ehitab, tuleb esimestel aastatel toetuda ka välisekspertide ja tehniliste toe organisatsioonide kaasamisele, järgides IAEA poolt soovitatud kahesuunalist personalistrateegiat (*two-track approach*), mille rakendamist Eestis hinnati INIR-missioonil<sup>112</sup> ka heaks praktikaks. Seaduse rakendamine toob kaasa vajaduse pädevuste süsteemseks arendamiseks, kuid loob ühtlasi võimalused tehniliste tugiorganisatsioonide ja ekspertide kaasamiseks, et aidata kaasa riikliku pädevuse kujunemisele.

TTJA tuumavaldkonna spetsiifiliste ametikohtade (loamenetluse insenerid, tuumaohutuse hindajad, 3S-spetsialistid) väljaõpe kestab 2–3 aastat ja maksab 100 000 – 105 000 eurot töötaja kohta, hõlmates IAEA ja NEA koolitusprogramme ning töövarjutamist partnerregulaatorite

<sup>106</sup> [https://www.oecd-nea.org/jcms/tro\\_5705/about-us](https://www.oecd-nea.org/jcms/tro_5705/about-us)

<sup>107</sup> <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-12/Tuumaenergia%20t%C3%B6%20r%C3%B6%20r%C3%BChma%20l%C3%B5pparuanne.pdf>

<sup>108</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1635\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1635_web.pdf)

<sup>109</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/P1801\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/P1801_web.pdf)

<sup>110</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1958\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1958_web.pdf)

<sup>111</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1477\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1477_web.pdf)

<sup>112</sup> <https://www.iaea.org/sites/default/files/documents/review-missions/inir-report-estonia-301023.pdf>

(Soome regulaator STUK, Poola regulaator PAA) juures. Väljaõppe tippaasta on 2029, mil TTJA peab olema valmis eelhinnangu menetluseks.

Kokkuvõtvalt riigi töökoormus kasvab püsivalt seoses kiirgus- ja tuumaohutuse pädevuse moodustumise ja koondumisega TTJA-sse. Ligikaudu 58 ametikoha ülalpidamise otsesed personalikulud on kogu programmi jooksul hinnanguliselt 45 miljonit eurot. Üldises plaanis on mõju väheoluline, kuna 58 ametikohta on alla 5% avaliku teenistujate ametikohtade koguarvust Eestis (2025. aastal 22784 teenistujat). TTJA igapäevane töö on seotud haldusmenetlusega ning õigusaktides sätestatud nõuete täitmise kontrolli ehk riikliku järelevalvega. Ebasoovitavate mõjude risk on madal, kuna TTJA pädevuse määratlus on seaduses piisavalt konkreetne. Pädeva asutuse peamiseks väljakutseks on pädeva tööjõu leidmine ja koolitamine, kuna Eesti senine haridus- ja tööjõupotentsiaal tuumaenergiavaldkonnas on piiratud. TTJA koolitusvajadus on mahukas ja pidev, hõlmates IAEA koolitusprogramme, rahvusvahelisi praktikume ning erialaseid kõrghariduse õppekavasid.

Koolitusvajaduse ja pädevuse arendamisega seotuna haridusprogrammide koostamise, pääste- ja tervishoiu valdkonna töötajate täiendõppega, suureneb vähesel määral Haridus- ja Teadusministeeriumi töökoormus. Inimressursside arendamisega seotud Haridus- ja Teadusministeeriumi lisanduvad kulud on käsitletud tabelis 6.2.

Seaduse rakendamine toob kaasa riigi töökoormuse püsiva kasvu, peamiselt TTJA pädevuse laienemise ja uute loamenetluste ning järelevalvefunktsioonide loomise tõttu. Mõju on keskmise ulatusega, kuid vältimatu tuumaenergia ohutuks arendamiseks. TTJA uus pädevus on seaduses selgelt määratletud ning ebasoovitavate mõjude risk on madal. Peamiseks piiranguks võib olla sobiva kompetentsiga tööjõu nappus ning sellega seotud koolitusvajadus.

## **Majanduslik mõju**

Seaduse majanduslik mõju hõlmab nii uue tuumaenergia kui ka võimalike muude uute energiaallikate kasutuselevõttu, uue tuumaenergiasektori tarneahela kujunemist ning Eesti ettevõtete osalemisvõimalusi, sealhulgas selleks vajaliku pädevuse ja järelevalvesuutlikkuse loomist. Lisaks loob seadus eeldused investeringuteks, töökohtade tekkeks ja piirkondlike majandusmõjude avaldumiseks.

Tuumaeenergia kasutuselevõtt muudaks Eesti elektritootmise struktuuri oluliselt. Energiamaajanduse arengukava aastani 2035 käsitleb tuumajaama (600MW) osaliselt juhitava (aeglaselt juhitava) võimsusena, mis aitaks katta kuni poole prognoositavast juhitava võimsuse vajadusest, mis ulatub 2035. aastaks 1200–1600 MW-ni. Kuna tuumaelektrijaamast saaks Eestis elektrit toota alles pärast 2035. aastat, täiendaks see elektrisüsteemi faasis, mil põlevkivielekter (1000 MW) on turumehhanismide mõjul peaaegu täielikult asendatud ning elektritootmise põhiosa moodustavad gaasielektrijaamad ja taastuenergia. Tuumaenergia roll Eesti elektritootmise struktuuris on eelkõige baaskoormuse tagamine. ENMAK 2035 toob välja, et mittejuhitava taastuvelektri osakaalu kasvades üle 70% piiri suureneb baastoetuste vajadus hüppeliselt. Tuumaenergia aitaks seda survet maandada, võimaldades taastuvelektrit tõhusamalt süsteemi integreerida ning vähendades vajadust täiendavate gaasijaamade järele tipukoormuse katmisel.

Elektritarbijate seisukohalt on tuumaenergia peamine mõju elektri lõpphinna stabiilsuse suurendamine ja hinnavolatiilsuse vähendamine. ENMAK 2035 seab eesmärgiks hoida elektri lõpphind kõigis tarbijagruppides alla Taani, Läti, Leedu, Poola, Rootsi ja Soome keskmise hinna. Tuumaelektrijaam kui pikaajalise ja etteennustatava tootmiskuluga allikas aitab kaasa just sellele eesmärgile, eelkõige perioodidel, mil tuule- ja päikeseenergia toodang on madal.

Äritarbijate jaoks, kellele konkurentsivõimeline energiahind on oluline investeerimisotsuste tegemisel, tähendab stabiilsem baastootmine madalamat pikaajalise energiahinna riski. Tuumaelektrijaam on turupõhine investering.

Tuumaelektrijaama projektid on kapitalimahukad ja pika tasuvusajaga, mistõttu sõltub arendaja-tulevase käitaja potentsiaalne investeringuhuvi suuresti rahastamistingimuste atraktiivsusest. Juhul kui TEOSe vastuvõtmise järgselt sobivat arendajat/käitajat ei leidu, jäävad riigi peamised kulud seotuks regulatiivse võimekuse ülesehitamisega TTJA-s ning oluliselt väiksemal määral muude ettevalmistustegevustega.

Investeerimiskindluse tagamiseks on riik välja töötamas suurte taristuobjektide pikaajalist finantsmehhanismi koostöös finantsasutustega, mis toetab tulevikus arendajal/käitajal positiivse investeerimisotsuse tegemist.

Tuumajaama projekteerimine, ehitus, käitamine ja hilisem dekomissioneerimine seab ettevõtjate tegevuse rahvusvaheliste tuumaohutuse standarditega, mille keskne põhimõte on käitaja vastutus kogu hanke- ja tarneahela ohutuse tagamise eest alates esimeste komponentide hankimisest kuni tuumajaama dekomissioneerimiseni ehk tegevuse lõpetamiseni.

IAEA ohutusjuhendid (GSR Part 2, GSR Part 5, WS-G-2.1 ning SSR-2/2 (Rev.1)) määravad, et tuumakäitise tulevane käitaja peab looma täieliku kvaliteedi- ja ohutusjuhtimise süsteemi, mis hõlmab:

- tarnijate kvalifitseerimist, auditite läbiviimist ja dokumenteeritud jälgitavust;
- materjalide ja seadmete vastuvõtu, kontrollimise, ladustamise ja väljastamise protsesse;
- tagamist, et kõik tooted vastavad projekteerimisnõuetele ja ohutusstandarditele;
- pidevat järelevalvet ka allhankijate üle.

TEOS-e rakendamisel tähendab see, et pädev asutus (TTJA) peab kehtestama ranged nõuded tulevasele käitajale ning omama suutlikkust hinnata, kas kvaliteedijuhtimise ja tarneahela kontrolli süsteemid vastavad nõuetele.

Nimetatud põhimõtted on oluline alus, kui hinnata Eesti ettevõtete võimekust osaleda tuumajaama ehituse tarneahelas, sest see eeldab:

- tugevat kvaliteedijuhtimist (ISO 9001 → ASME/IAEA-tasemele);
- tõendatud pädevust ja jälgitavust (inglise k *traceability*);
- ning läbivat vastutust ka allhanke suhetes.

IAEA poolt on antud soovitus, et riiklik tööstuse kaasamine hõlmab vähemalt järgmised protsesse ja tuumakäitise koosseisus olevate hoonete ja rajatiste ehitamist:

- ehitusplatsi ettevalmistamine ja kohalike teede ja veeteede arendamine;
- haldushoonete ehitamine;
- koolitus või külastuskeskuse ehitus;
- jaotusjaamade ja võrgu uuendamisega seotud tööd;
- füüsilise kaitse ja turvalisuse tagamine;
- hädaolukordadele reageerimise rajatiste ehitamine.

Tulevase tuumaenergia kasutuselevõtuga võivad Eestis panustada järgmised valdkonnad:

- elektriseadmed;
- arvuti-, elektroonika- ja optikatooted;
- metallitooted (v.a masinad ja seadmed);
- masinad ja seadmed, v.a mujal liigitamata;

- arvutiprogrammeerimine, konsultatsioon ja sellega seotud teenused; infoteenused;
- ehitus ja ehitustööd;
- masinate ja seadmete remont ja paigaldusteenused;
- arhitektuuri- ja inseneriteenused;
- tehniline testimine ja analüüs;
- maa-, vee- ja õhustranspordi teenused.

Tehnilise testimise ja analüüsi valdkond on oluline, kuna tuumaelektrijaama projekti paljudes aspektides on vajalik tehnilise testimine ja analüüsimine, sealhulgas mittepurustav katse (*NDT - Non-Destructive Testing*: meetodite ja tehnoloogiate kogum, millega kontrollitakse materjalide, keevituste, torustike, komponentide ja konstruktsioonide seisukorda neid kahjustamata), kvaliteedi, kontrollide, kalibreerimise ja seadmete sertifitseerimise tagamine. Samuti võivad metalltoodete ja masinate ning seadmete tarnijate puhul osutada sobilikuks Eesti tootjad, kellel on kogemusi avamere-, mere-, energia-, veealuste-, taristu- ja tööstusprojektidega. Lisaks oleksid seniste suurte tööstusseadmete, teraskonstruktsioonide, surveanumate, soojusvahetite, mahutite ja veepuhastussüsteemide tootjad suure tõenäosusega võimelised osalema tuumaelektrijaama ehitamisel. Otseselt ehituse tegevusvaldkonnast oleks tõenäoliselt võimalik osaleda tsiviil- ja elektritööde valdkonna ning ehitus- ja paigaldustööde valdkonna kogemusega ettevõtjatel, kuna see nõuab kohapeal kõige rohkem töötajaid. Nagu enamikes teistes riikides, on ka Eestis mitu suurt ja kogenud ehitusettevõtet, kes on töötanud kohalike traditsiooniliste elektrijaamade ehitamisel või suurte taristuobjektide rajamisel.

ISO sertifikaati (ISO 9001:2025, ISO 14001:2015) omavate ettevõtete arv Eesti Kvaliteediühingu sertifikaatide andmebaasis<sup>113</sup> eeltoodud peamiste tegevusvaldkondade lõikes on toodud tabelis 6.3. Nimetatud põhivaldkondades oli 2024. aasta seisuga üle 21 000 ettevõtja, mistõttu sertifikaatide olemasolu kontrolliti suuremate, s.t üle ühe miljoni euro müügitulu teeninud ettevõtjate kohta. Vaatlusalune valim oli 1335 ettevõtjat (6,3% üldkogumist). Tulemustest selgus, et rahvusvaheliste juhtimissüsteemide standarditele vastavaid sertifikaate omavad eeltoodud väärtusahela tegevusalades 296 ettevõtjat (22% valimist ja 1,4% üldkogumist (Tabel 6.3).

Tegevusala	Ettevõtjate arv	Sertifikaati omavate ettevõtjate arv
Arhitektuuri- ja inseneriteenused; tehniline testimine ja analüüs	101	28
Elektriseadmed	58	25
Metallitooted (v.a masinad ja seadmed)	267	76
Masinad ja seadmed	84	25
Ehitus ja ehitustööd	721	119
Masinate ja seadmete remont ja paigaldusteenused	104	23
Kokku	1335	296

Tabel 6.3. Sertifitseeritud suuremate ettevõtete arv Eestis

TEOS-ga loodav õigusraamistik tagab Eesti ettevõtjatele võimaluse osaleda kaupade ja teenuste pakkumises ning ning panustada ehitustegevusse või tugiteenuste osutamisse. Ehituse tarneahelas osalemine on piiratud, kuid on võimalik majanduslikult suurematel ettevõtjatel. Sihtrühma suurus tegevusalade vaates (ühiksa otseselt ja kaudselt osalevat tegevusala) on suur,

<sup>113</sup> <https://www.eaq.ee/sertifikaadid/>

kuid tõenäoliselt saavad hangetes ja tegevustes osaleda üksnes suuremad sertifitseeritud ettevõtjad (max 1,4% üldkogumist). Sihtrühma osatähtsus on väike kuni mõõdukas.

Investeeringu võimaliku mõju hindamiseks viidi läbi analüüs majanduse sisend-väljundanalüüsi raames, millega ühtlasi valideeriti eeldatavat jaama ehitamise kaasatud töötajate arvu. Olemasolevate andmete põhjal eeldatakse väikse tuumaelektrijaama ehitusel osalejate arvuks 400–1000 töötajat ning jaama töötajate arvuks ca 75–400 inimest<sup>114</sup>. Tulenevalt varasemast kodumaise ja imporditava kauba suhtest võeti mõju arvutamisel aluseks üksnes Eestis kodumaise tarbimise osa. Kuna tuumajaama ehitamise kogemus Eestis puudub, suurendati tegevusaladel vahetarbimise ajaloolist impordi osatähtsust 20 protsendipunkti võrra. Ehitamise ajalist perioodi ei käsitleta, seega on arvutused lihtsustatud kujul. Indikatiivseid tulemusi saab ajaliselt jaotada kogu perioodile, jagades investeeringu summa planeeritud aastate vahel proportsionaalselt ja lineaarsel alusel. Vastav investeeringu jaotus on esitatud koos tulemustega tabelis 6.4. Hinnang Eesti väärtusahela panusele on konservatiivne: ehitusperioodil jääb ligikaudu 32,5% kogu investeeringust Eesti majandusse, samas kui ülejäänud osa kulub imporditavatele kaupadele ja teenustele.

Tegevusala	Tegevusala osalus investeeringu elluviimisel, %	Kaupade ja teenuste impordi osatähtsus, %	Investeeringu summa kodumaises tarbimises, mln €
Arhitektuuri- ja inseneriteenused; tehniline testimine ja analüüs	10%	50%	50,0
Elektriseadmed	15%	91%	13,5
Metallitooted (v.a masinad ja seadmed)	10%	76%	24,0
Masinad ja seadmed	25%	80%	50,0
Ehitus ja ehitustööd	35%	52%	168,0
Masinate ja seadmete remont ja paigaldusteened	3%	61%	11,7
Maismaaveondus	2%	62%	7,6
Kokku	100%	-	324,8

Tabel 6.4. Investeeringu summa ühe mld € jaotus sisend-väljund mudelis

Kasutades 2020. aasta majandusstruktuuri, mis on viimane teadaoleva seis Statistikaameti andmetel, siis eelnevalt toodud investeeringu mõju kodumaise tarbimise alusel on järgmine: otseselt ja kaudselt luuakse ligikaudu 200 mln € lisandväärtust, millele eeldatavalt lisandub kuni 36% indutseeritud mõju kaudsematest tegevusaladest, sh otseselt osalevate töötajate palgatulu kasutamise kaudu.

Investeeringuga seotud tööjõu nõudluse rahuldamiseks on otseselt ja kaudselt (tarneahelas) seotud tegevusalade piires vaja 5140 töötajat (sh ehituse tegevusalal 2400 töötajat). Kogu majandusse kaasatud tegevusalade lõikes (63 tegevusala) on vajalik tööjõud 6220 töötajat, mis on oluliselt suurem arv kui otseselt ehitamise kaasatud 400-1000 töötajat. Riiklike makse tasutakse ligikaudu 73,5 mln €.

<sup>114</sup> <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-12/Tuumaenergia%20t%C3%B6%20B6%C3%B6r%C3%B6Chma%201%C3%B5pparuanne.pdf>

Investeeringu mõju Eesti majandusele on mõõdukas kuni suur, kuna ühe mld € suurusest investeeringust eeldatavalt üle 30% mõjutab kodumaist tarbimist ning otseselt ja kaudselt luuakase ligikaudu 200 mln € lisandväärtust, mis moodustab ehitussektori aastasest lisaandväärtuse summast (1,4–1,6 mld<sup>115</sup>) vastavalt 12–14% ning kogu Eesti ettevõtjate lisandväärtusest ligikaudu 0,8%.

Majanduslikult kaasnevad tuumajaama käitajal tööjõukulud, aga ka muud tegevuskulud ning riiklikud maksud/lõivud/tasud. Üheks oluliseks kuluks on elektrivõrguga liitumise kulu. Elektrisüsteemi toimimise võrgueeskirja § 25 lõike 3 kohaselt arvestatakse liitumistasu hulka Elering AS-i tehtavad uue tarbimis- või tootmisvõimsuse ühendamiseks vajalikud kulud. See tähendab, et tootmisseedet võrguga liita sooviv isik peab tasuma kõik liitumisega seotud kulud. Täpsed kulud sõltuvad konkreetsest asukohast, täpsemalt elektrivõrgu võimsusest selles asukohas. Liitumise hinnanguline maksumus soovitud asukohas on kättesaadav Elering AS-i rakendusest<sup>116</sup>.

Elering AS hinnakirja alusel võib liitumise maksumus olla vähemalt 15,6 miljonit eurot. See eeldab, et kahe uue liitumispunkti tarbeks rajatakse uus 330 kV alajaam, mis paikneb olemasolevast elektriliinist vaid lühikese ühenduslõigu kaugusel. Arvestatud on tootmissuunalist võimsust 350 MVA.

Seadus reguleerib ka kohaliku kasu arvutamise ja maksmise aluseid, kus kohaliku kasu suurus on 0,5 protsenti eelmise kalendriaasta Eesti hinnapiirkonna järgmise päeva turu elektrienergia aritmeetilisest keskmisest börsihinnast iga toodetud elektrienergia megavatt-tunni kohta. Tasule on kehtestatud ka ehitus- ning dekomissioneerimisperioodiks, kus tasu on 262,80 eurot tuumajaama tuumakäitise elektrilise nimivõimsuse iga megavati kohta aastas. Kohaliku kasu tasu kohustuse mõju tuumajaama käitajale sõltub suurel määral elektrienergia hinnast. Eeldatavalt jääb kohaliku kasu tasu vahemikku 0,3-0,7% elektrienergia müügitulust, mis tähendab väga väikest mõju tuumajaama käitajale.

TEOSE regulatiivne raamistik võimaldab mõista kapitaliturul ja arendajal kogu vajalikku protsessi alates vajalikest loamenetlustest kuni järelevalve ning seireni. Seega tagab regulatiivne raamistik tervikliku selguse tuumaprojekti rahastamise ja arendamise hindamiseks.

Siinkohal on oluline ka makromajandusliku ebakindluse vähendamine, mis hõlmab eelkõige kolme aspekti:

- poliitilise ebakindluse vähenemist,
- regulatiivse riski vähenemist,
- kaasnevate kulude paremat prognoositavust.

TEOS loob eeldused investeeringute kasvuks nii energiasektoris kui ka seotud valdkondades, nagu elektriseadmete tootmine, metallitööstus, testimisteenused ja konstruktsioonitööd. Samal ajal paraneb ligipääs kapitalile, sest riskimarginaal langeb: riigi riskihinnangud muutuvad madalamaks ja prognoositavamaks, mis omakorda suurendab investorite huvi võrreldes olukorraga, kus selget seaduslikku raamistikku ei oleks.

Kooskõlas IAEA standardite ja OECD NEA soovitustega aitavad selged ja rahvusvaheliselt tunnustatud reeglid kaasa ka sellele, et:

- Eesti positsioon paraneb rahvusvahelistes tuumaenergia võrgustikes;

<sup>115</sup> Statistikaamet: tabel RA0046 (reaalhindades) [https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus\\_rahvamajanduse-arvepidamine\\_sisemajanduse-koguprodukt-\(skp\)\\_sisemajanduse-koguprodukt-tootmise-meetodil/RAA0046](https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_rahvamajanduse-arvepidamine_sisemajanduse-koguprodukt-(skp)_sisemajanduse-koguprodukt-tootmise-meetodil/RAA0046)

<sup>116</sup> Elering AS rakendus [e-Gridmap](#) ja [Liitumistasu | Elering](#)

- välispartnerite hinnangul väheneb regulatiivne risk,
- suureneb välisinvesteeringute (kapitali, tehnoloogia ja kompetentsi) maht.

Eestis muutub võimalikuks kasutada tuumaenergia arendamiseks rahvusvahelisi laene, tagatise ja kindlustusmehhanisme, mis ei oleks ilma selge ja usaldusväärse regulatiivse raamistikuta teostatavad.

Investeeringu mõju Eesti majandusele võib olla väike kuni mõõdukas, kuna kapitalituruga on seotud kõik tegevusalad ja Eestis tegutsevad ettevõtjad. Täpne mõju suurus ehk finantsinstrumentide kättesaadavuse paranemises ja võimalikus intressmäära tasemes ei ole kvantitatiivselt hinnatav ning sõltub ka rahvusvahelisest julgeoleku ja majandusolukorrast.

TEOS näeb ette, et pädeva asutuse (TTJA) tuumaohutuse, tuumajulgeoleku ja kiirgusohutuse valdkonna tegevusega seotud kulud kaetakse osaliselt riigilõivust ja järelevalvetasudest, mis laekuvad riigieelarvesse. Riigilõivu tasutatakse taotleja poolt tuumaohutuslubade taotluse läbivaatamise ja loa väljastamise eest. Tasude süsteem on üles ehitatud põhimõttel, et loa omaja katab nendega seotud järelevalve kulud, sealhulgas näiteks ekspertiiside, auditeerimise ja järelevalveinspeksioonide korraldamise kulud. See vähendab osalist survet riigieelarvele ning tagab, et pädeval asutusel on stabiilne ja prognoositav rahastus oma regulaarsete järelevalveülesannete täitmiseks.

Järelevalvetasude laekumine pädevale asutusele võimaldab katta 3S-valdkonna (*safety, security, safeguards*) pideva järelevalve kulud vastavalt tegelikule töömahule ja riskitasemele. See hõlmab muu hulgas regulaarseid ja erakorralisi kontrole, järelevalve raames teostatava dokumentatsiooni kontrolli, seiretegevusi, tuumamaterjali arvestuse ja kontrolli toiminguid ning vajaduse korral tehniliste tugisorganisatsioonide (TSOde) ja rahvusvaheliste ekspertide kaasamist järelevalve kvaliteedi tagamiseks.

Selline tasusüsteem seob järelevalve kulude katmise otseselt reguleeritava tegevuse mahu ja keerukusega ning toetab pädeva asutuse sõltumatut ja järjepidevat järelevalvevõimekust, vähendades sõltuvust üksnes riigieelarvelistest otsustest.

Järelevalvetasude eesmärk ei ole riigile lisatulu teenimine, vaid regulaatori järelevalvekulude täpne ja läbipaistev katmine. Seetõttu täpsustatakse tulevikus tasude maksmise ja kasutamise korda eelnõu rakendusaktides, mis sätestavad maksemehhanismi, kulude arvestuse ja tasude kasutamise sihtotstarbelisuse. Järelevalvetasud toetavad pädeva asutuse jätkusuutlikku toimimist ning võimaldavad katta järelevalvetegevuse tegelikke kulusid, aidates tagada rahvusvaheliste tuumaohutuse ja -julgeoleku kohustuste täitmise ning tasakaalustades riigieelarvelise rahastamise vajadust.

Seetõttu nähakse eelnõu rakendamise paralleelselt ette kulude kompenseerimise mehhanismi loomine riigilõivuseadusega sarnaselt pädeva asutusega. Nii Kaitsepolitsei ameti kui ka Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti (TTJA) teatud toimingute osas nähakse ette, et nende eest võetakse riigilõivu või tasu, mis katab vastavate toimingute tegemisega seotud kulud.

## Mõju julgeolekule ja hädaolukorraks valmisolekule ning rahvusvahelistele suhetele

TEOSE rakendamise kaasnemat mõju julgeolekule ja hädaolukorraks valmisolekule analüüsiti 2023. aastal tuumaenergia töörühma poolt kokku kutsutud alltöörühmas<sup>117</sup>, mille analüüs tugines Rahvusvahelise Kaitseuringute Keskuse eeltööle.

TEOSE rakendamine toob kaasa märkimisväärse mõju riigi julgeolekule ja hädaolukorraks valmisolekule. Mitmete riiklike ja kohalike asutuste rollid, vastutused ja koostöökohustused muutuvad senisest oluliselt laiemaks ja süsteemsemaks, sest võimaliku tuumajaama rajamine peab tuginema selgele julgeolekuriskide maandamisele ning riigi suutlikkusele tulla toime võimalike hädaolukordade tagajärgedega. Rahvusvahelise koostöö kontekstis tuleb arvestada IAEA, EL struktuuride, NATO ja naaberriikidega, kes osalevad ühistes teavitus-, hindamis- ja reageerimismehhanismides.

Suureneb vajadus riiklike ja rahvusvaheliste partneritega teabevahetuseks ning koordinatsiooniks, sealhulgas osalemiseks rahvusvahelistes vastastikhindamistes ja ekspertmissioonides (IAEA missioonid, EL temaatilised hindamised), mis nõuavad regulatiivset ja operatiivset valmisolekut ning läbipaistvat ja usaldusväärset teabekorraldust.

Kuigi otseselt mõjutatud ametnike arv jääb riigitöötajate koguarvu suhtes väikeseks, suureneb nende töö sisuline maht ja regulaarne kokkupuude tuumaohutuse ja valmisolekuga seotud ülesannetega märgatavalt. Tuumaohutus ja hädaolukorraks valmisolek on igas tuumaenergiat kasutavas riigis lahutamatu osa riiklikust julgeolekust.

Suurem osa tuumaohutuse mõjust keskendub raskete, kuid harvaesinevate olukordade ennetamisele, avariideks valmistumisele ja kriisireguleerimise võimekuse tõstmisele. Nii tuumajulgeolek kui ka hädaolukorraks valmisolek hõlmavad tuumamaterjali ja -rajatiste füüsilist, küber- ja personaliohutust, samuti asjaomaste õigusaktide ja muude nõuete väljatöötamist ja rakendamist. Hädaolukorraks valmisolek hõlmab lisaks hädaolukorra ohtude hindamist, hädaolukorra lahendamise plaani ja protseduuride väljatöötamist, koolitusi ja harjutusi ning koostööd asjakohaste pooltega nii võimaliku tuumajaama rajaja kui ka kogu riigi vaatest.

Tuginedes eelnimetatud julgeoleku- ja hädaolukorraks valmisoleku analüüsis välja toodud alustele, siis kõige vahetumalt mõjutab seadus Päästeametit, Politsei- ja Piirivalveametit, Kaitsepolitseiametit, Sisekaitseakadeemiat, TTJA-d ja Siseministeriumit, kellele tuleb tugevdada kiirgus- ja CBRN-võimekust, uuendada riskihinnanguid ja hädaolukorra lahendamise plaane ning tagada valmisolek reageerida kiirgusintsidentidele. Nimetatud asutuste töö muutub sisuliselt igapäevaseks raamistiku haldamise ja koostöö mõttes ja seda isegi siis, kui tegelikke juhtumeid ei esine. Samuti suureneb vajadus riiklike ja rahvusvaheliste partneritega (nt IAEA, naaberriigid) pideva teabevahetuse ning tehnilise koordineerimise pidamiseks.

Kohalike omavalitsuste jaoks seisneb mõju peamiselt kriisiplaanide, evakuatsiooni- ja varjumisvõimaluste läbimõttlemises ning elanikkonna teavitustegevuse tugevdamises. Kuigi see puudutab väikesearvulist ametnike ringi, võib mõju ulatus nende igapäevatele tööülesannetele

<sup>117</sup> <https://kliimaministerium.ee/sites/default/files/documents/2023-06/Avalik%20kokkuv%C3%B5te%2C%20Tuumajulgeolek%20ja%20h%C3%A4daolukordadeks%20valmistamine%2016.06.2023.pdf>

olla oluline, sest KOVidel tuleb arvestada tuumaavarii eripära ning täiendada oma kriisireguleerimise pädevusi.

Elanikkonna tasandil avaldub mõju peamiselt riskikommunikatsiooni, teadlikkuse tõstmise ja juhiste kaudu. Igapäevast käitumist see ei muuda, kuid nõuab kohati suuremat tähelepanu ametkondade selgitustööle, pärssides valeinfo ja väärarusaamade levikut. Rahvusvahelise kogukonna jaoks on oluline, et Eesti elanikkonna, KOVide ja riigiasutuste teavitus- ja reageerimisprotsessid vastaksid rahvusvahelistele ohutus- ja teavitusstandarditele ning toetaksid piiriülest koordineerimist.

Hinnates mõju sihtrühmade ja kriteeriumite lõikes, peaks riigiasutustes tegelema tuumajulgeoleku ja hädaolukordadeks valmisolekuga kokku ligikaudu 55–100 inimest. Siseministeeriumi haldusala asutustes 2023.a lõpus tuumaenergia töörühma lõpparuande sisendi tarbeks läbiviidud analüüsi ja 2026.a alguses kaardistatud võimearenduste vajaduse põhjal on julgeoleku- ja hädaolukordadeks valmisoleku tagamiseks eelarvevajadus kuni 2035. aastani suurusjärgus kuni 28,6 mln €. Järgnevates etappides on vajalik võimekuste arendamise kulusid täpsemalt hinnata sõltuvalt tuumajaama kohta vajalike detailide ilmnemisest ning täpsemate planeerimisaluste selgumisest.

2025. aastal töötas avaliku korra ja julgeoleku, riigikaitse, üldiste valitsussektori teenuste ning keskkonnakaitse valdkondades kokku 25 924 riigitöötajat. Selle taustal moodustab tuumajulgeoleku ja hädaolukorra valmisolekuga tegelevate töötajate hulk väga väikese osa – alla 1% kõigist riigitöötajatest.

Kohaliku omavalitsuse tasandil tuleb seaduse rakendamisel kaasata eelkõige:

- tuumajaama lähipiirkonnas asuvad 3–4 omavalitsust ja nende kriisikomisjonid (kokku ligikaudu 3–10 töötajat);
- kõigi Eesti omavalitsuste julgeoleku ja kriisivalmidusega tegelevad töötajad (umbes 3–5 töötajat omavalitsuse kohta), mis tähendab kokku ligikaudu 12–40 töötajat lähipiirkonnas ja 225–375 töötajat ülejäänud omavalitsustes.

Sihtrühma suurus jääb seega väga väikeseks – alla 5% KOVide kõigist töötajatest.

Elanikkonna tasandil peavad riskikommunikatsioon ja juhised jõudma kogu Eesti rahvastikuni. Aktiivne roll hädaolukordade planeerimises ja võimalikus reageerimises lasub siiski eelkõige tuumajaama lähipiirkonna elanikel, mistõttu võib mõju selles rühmas olla märkimisväärne.

Mõju ulatust hinnates võib öelda, et riigi tasandil on mõju suur – osalevate asutuste igapäevane töö muutub uue raamistikuga oluliselt, eriti pärast tuumajaama rajamist. KOVide kriisikomisjonidele ja elanikele on mõju väike kuni mõõdukas (teadlikkuse ja käitumise muutus).

Mõju sagedus erineb sihtrühmade vahel:

- riigi tasandil on mõju suur ja igapäevane, sest regulatiivsed asutused (TTJA, Päästeamet, Keskkonnaamet, Politsei- ja Piirivalveamet) tegelevad pidevalt riskihindamise, järelevalve ja valmisoleku planeerimisega;
- KOVide tasandil on mõju keskmine, kuna tegevused on regulaarsed, kuid mitte igapäevased (planeerimine, koolitused, kriisiõppused);
- elanikkonna tasandil on mõju väike, sest kriisikommunikatsioon ja elanikkonnale suunatud õppused toimuvad aeg-ajalt.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski vaates ei sõltu mõju sellest, kui suur on sihtrühm, vaid sellest, kui palju on teadmata eeldusi (kompetents, ressurss, tehnoloogia valik):

- Riigi tasand: keskmine risk (eelanalüüs rõhutab spetsialistide nappust: CBRN võimekuse lüngad; vajadus uue regulatiivse struktuuri järele; täiendav kriisijuhtimise vajadus);
- KOVi tasand: keskmine risk (KOV-idel puudub praegu oskus käsitleda kiirgusõnnetuse eripära; varjumiskohtade nõuded on välja töötamata)
- Elanikkonna tasand: keskmine risk (sõltub selgitustöö kvaliteedist ja selle vastuvõtmise valmidusest elanikkonna poolt; selektiivne tõlgendamise risk on kõrge).

Arvestades tuumaenergia kasutuselevõtu ettevalmistamiseks kaardistatud võimearendusvajadusi Siseministeriumi haldusalas, on oluline rõhutada, et seadusega seotud mõju ei piirdu üksnes regulatiivse muudatusega, vaid toob kaasa ka sisulise ja pikaajalise valmisoleku kasvatamise vajaduse. Tuumaenergia valdkond eeldab riigi tasandil eriteadmisi radioloogiliste, bioloogiliste, keemiliste ja tuumaohutude (CBRN- *Chemical, Biological, Radiological and Nuclear*) käsitlemisel ning standardiseeritud reageerimis-, järelevalve- ja turvaprotokolle, mis peavad olema kooskõlas rahvusvaheliste tuumajulgeoleku standardite ja koostööpõhimõtetega (IAEA, NATO, EL). Rahvusvaheline koostöö tagab, et riigisiseseid standardeid, koolitust ja tuumajulgeoleku meetmeid arendatakse rahvusvaheliste parimate praktikate kohaselt ja vastavuses partnerite ootustega, mis omakorda tugevdab Eesti, kui usaldusväärse tuumariigi mainet.

Nimetatud vajadused toovad kaasa vältimatud investeeringud pädevuste arendamisse, tehniliste võimekuste laiendamisse ja koolitussüsteemide loomisse, sh Sisekaitseakadeemia rolli suurenemise koolitus- ja sertifitseerimiskeskusena. Seadusest tulenev täpsustatud turvanõuete rakendamine ning tuumamaterjali transpordi turvaplaneerimine (TEOS 11. peatükk 1. jagu) tähendab, et turvategevus muutub strateegilise julgeolekuvõimekuse osaks, mis nõuab pidevat pädevuse tõendamist, riskipõhist planeerimist ning operatiivset koostööd nii riigisiselt kui rahvusvaheliselt.

Arvestades Eesti regionaalset julgeolekukeskkonda ja Venemaa jätkuvat agressioonipotentsiaali, tuleb tuumaenergia kasutuselevõtul arvestada ka sõjaliste ohtudega. Euroopa Liidu, NATO ja IAEA praktikad näevad ette, et tuumarajatise käsitletakse strateegilise ja kriitilise taristuna, millele kehtivad tugevdatud füüsilise kaitse, küberturvalisuse ja vastupidavuse nõuded nii rahuaja kui sõjalise konfliktisenaariumites. Rahvusvahelise koostöö, NATO kollektiivkaitse põhimõtete ning kriitilise taristu kontekstis tähendab see ka tuumarajatiste käsitlemist strateegilise taristuna, mille kaitse on seotud nii riigikaitse kui rahvusvaheliste kohustustega.

Seetõttu mõjutab seadus riigi julgeolekut mitte ainult madala tõenäosusega tehniliste avariide ja radioloogiliste intsidentide mõttes, vaid ka laiemalt riigikaitse seisukohalt. Sõjaliste riskide käsitlemine toimub paralleelselt riigikaitse ja riikliku tuumajulgeoleku planeerimisega, sealhulgas tulevikus tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse rakendamisel ning NATO kollektiivkaitse raamistikus. Mõjuanalüüsi seisukohast tähendab see, et seadus suurendab vajadust strateegilise taristu kaitse, koostöömehhanismide ja operatiivvõime arendamise järele, kuid täpsemad riskid ja meetmed määratakse eraldi salastatud taseme planeerimisdokumentides.

Kokkuvõtteks on julgeoleku- ja hädaolukorra valmisoleku mõju tervikuna mõõdukas või keskmine just nende tegevuste sisulise intensiivistumise tõttu, mis nõuavad spetsiifilist väljaõpet, süsteemset koostööd ja uute võimekuste arendamist, isegi kui otseselt mõjutatud inimeste osakaal kogu riigi või KOV struktuurides jääb väikseks. Siiski tuleb arvestada, et mõju ulatus on märkimisväärne, kuna mõjutab riigi tasandi institutsioonide tööd suurel määral, KOVide tööd keskmiselt ja elanikkonda eeskätt kommunikatsiooni kaudu. Mõjud on

ulatuslikud, kuid enamik ebasoovitavatest mõjudest on juhitavad, kui koolitus- ja võimekuse lüngad adresseeritakse.

Seaduse rakendamisel oluline mõju ka Eesti rahvusvahelisele positsioonile, mainele ja koostöösuhetele, mille tulemusena suureneb nii rahvusvaheliste partnerite ootuste kui ka koostöökohustuste maht. Mõju avaldub nii kahepoolsetes suhetes, regionaalses koostöös kui ka ülemaailmsete tuumaohutuse ja hädaolukorraks valmisoleku mehhanismide kaudu.

### **Sotsiaalne ja regionaalne mõju**

Tuumaenergia kasutuselevõttuga seotud otsused tehakse mitmeetapilise menetlussüsteemi kaudu. Esiteks toimub tuumakäitise asukoha valik ja ruumiline kavandamine planeerimisseaduse alusel (sealhulgas keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlus). Seejärel viiakse läbi eelhindangu menetlus, milles hinnatakse tulevase käitaja sobivust ja kavandatava tehnoloogia vastavust nõuetele. Konkreetse tuumakäitise rajamise otsustus toimub ehitusloa menetluses koos keskkonnamõju hindamisega, millele järgnevad tuumaohutuslubade (katsetamis-, käitamis- ja dekomissioneerimisloa) menetlused. Avalikkuse, kohalike omavalitsuste ja kogukondade kaasamine toimub peamiselt planeerimisseaduse ning KSH ja KMH menetluste kaudu. Need menetlused tagavad teabe avalikustamise, arvamuste esitamise õiguse, avalikud arutelud ning otsuste vaidlustamise võimaluse. Sisuliselt on planeerimisetapp ning ehitusloa menetlus koos KMH-ga need etapid, kus lahendusvariandid on veel avatud ja avalikkusel on võimalik mõjutada otsuse kujunemist enne ulatuslike investeerimis- ja ehitusotsuste tegemist. Hilisemad tuumaohutuslubade menetlused keskenduvad eeskätt tehnilistele ja ohutuslastele tingimustele.

Otsuste vaidlustamise võimalused tulenevad haldusmenetluse seadusest ja halduskohtumenetluse seadustikust. Planeeringud, ehitusload ja tuumaohutusload on haldusaktid, mida on võimalik vaidlustada halduskohtus. Seega on tagatud kohtulik kontroll kooskõlas Aarhushi konventsiooni artiklis 9 sätestatud õiguskaitse põhimõtetega. Menetlustes võib esineda julgeolekutundlikku teavet, mille avalikustamine on piiratud, kuid otsuste põhjendused ja õiguslik alus peavad olema avalikkusele arusaadavad ulatuses, mis on kooskõlas kehtiva õigusega.

Kuna kaasamise tegelik maht ja sotsiaalne ning regionaalne mõju sõltub asukoha valikust, võimaliku mõjuala suurusest, planeeringuprotsessist ja valitavast tehnoloogiast, ei ole TEOS-e tasandil võimalik hinnata, kui suur osa kohalikust elanikkonnast või millised konkreetse piirkonna sihtrühmad kaasamises osalevad. Seetõttu on mõju selles etapis hinnatav eelkõige protseduurilise raamistikuna, mitte sisulise mõjuna sihtrühmade käitumisele või toimetulekule.

TEOS ei määra konkreetset asukohta ega mõjuala, seega eeldatav sihtrühma kaasamise protsess ja suurus on sarnane PlanS ja KSH rakendatavatele menetlustele ning nimetatud protsesside mõjule. Mõju ulatus ehk tegelik kaasamise ulatus ei ole hinnatav antud seaduse tasandil, aga ka sagedus, kuna planeeringuprotsessi ajakava ja intensiivsus selgub alles pärast planeeringu algatamist. Seadus ise ei loo kaasamise sagedust mõjutavaid kohustusi. Ebasoovitavate mõjude risk on madal kuni keskmine, kuna kaasamise protseduur on Eesti planeerimisõiguses hästi reguleeritud ja väljakujunenud. Küll aga võivad tegelikud mõjud olla sõltuvad kogukonna reaktsioonidest ja kaasamisel tehtud vigadest.

Regionaalse mõju hindamiseks on oluline projekti asukohavalik. Tuumaelektrijaama ja kasutatud tuumkütuse lõppladustuspaiga potentsiaalsete asukohtade ruumianalüüs<sup>118</sup> viidi läbi tuumaenergia töörühma tellimisel eesmärgiga välja selgitada, kas Eesti Vabariigi territooriumil on potentsiaalseid piirkondi, kuhu saaks kaaluda tuumajaama ning radioaktiivsete jäätmete ning kasutatud tuumkütuse lõppladustuspaiga rajamist, ehk vastata küsimusele, kas Eestisse on põhimõtteliselt võimalik tuumajaama rajada. Ruumianalüüsis leitud 15 piirkonna alusel on võimalik üldistada seaduse rakendamiseks kaasnev sotsiaal-majanduslik mõju.

Eelnevates uuringutes hinnati sõltuvalt reaktoritüübist tööjõuvajaduseks 150–600 töötajat (keskmisena arvestatakse analüüsis 400 töötajaga). Kuna tuumaelektrijaama asukohavalik toimub hinnatava seaduse jõustumise järgselt, siis piirduakse mõjude hindamisel vahemike jaotamisega. Võttes vaatluse alla elanikkonna ja nende sissetuleku, siis Eesti omavalituste (vallad) keskmine rahvaarv on 2025. aastal ligikaudu 7900 elanikku (v.a linnad). Varasemalt läbiviidud ruumianalüüsis märgitud omavalituses on keskmine rahvaarv ligikaudu 11640 elanikku. See tähendab, et kui asukohaks osutub Eesti keskmise elanike arvuga omavalitsus, siis lisanduvate pereliikmete osatähtsus omavalituse rahvastikku võib olla maksimaalselt 15%, kuid kuna töötajad ja nendega seotud pereliikmed jaotuvad tõenäoliselt 3–4 omavalituse lõikes, siis nende osatähtsus on ligikaudu 5% või väiksem. Juhul kui vaatleme asukohavalikus potentsiaalsete omavalitsuste keskmist rahvaarvu (11640) ja võimalikku pereliikmete arvu osatähtsust sellest, siis on maksimaalne võimalik osatähtsus 10%, aga perede jaotumise korral piirkonna mitme omavalituse vahel kujuneks keskmiseks osatähtsuseks 3,4%.

Kuna omavalituse vaates on oluline maksutulu, mis võimaldab pakkuda avalikke teenuseid, mis on tänasel hetkel kõikides omavalitsustes tagatud, siis vaatleme prognoositavat maksutulu muutust. Maksutulu prognoosimisel on kõige olulisem tulumaks, millest 11,89% laekub omavalitsusele. Eelnevas ruumianalüüsis on eeldusena märgitud, et tuumajaama töötajad saavad ligikaudu kahekordset Eesti keskmist palka (Statistikaamet andmetel 2025. a II kvartalis oli keskmine brutokuupalk 2126.- €). Kasutame samuti kahekordse keskmise palga eeldust, kus maksuvaba tulu on 700.- €, tulumaks 22% ning omavalitsusele laekub 11,89% tulumaksust. Statistikaameti tabelist RV029U<sup>119</sup> ja Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi tulumaksu arvestamise tabelist<sup>120</sup> nähtub, et 2024. aastal oli isikute keskmine kuu sissetulek potentsiaalsetes omavalitustes 1878 eurot ja keskmine palgatulu saajate arv oli 5707 isikut (v.a Tallinn). Tuginedes antud näitajatele, siis suureneks palgatulu saajate arv keskmises potentsiaalses omavalituses 3,3% ja maksutulu 1,2%.

Kohalikule tasandile avaldab mõju kohaliku kasu tasu maksmise kohustus, millest 50% jääb KOVi ja teine osa maksatakse elanikele. Arvestades eelnevat analüüsi ja Eesti keskmist brutopalka, siis kohaliku kasu tasul on mõõdukas kuni suur mõju nii leibkonna aastase sissetuleku, aga ka keskmise aastase brutopalka summaga võrreldes (kuni 20% keskmisest aastasest brutopalka summast). KOVde tulubaas pärast elanikele makstud summat võiks eeldatavalt suurened 3–4% (arvestades senist potentsiaalsete piirkondade KOVde keskmist maksutulu 17,7 mln eurot aastas, v.a Tallinn), kuid lõplik summa sõltub tuumaelektrijaama võimsusest ja elanike arvust.

---

<sup>118</sup> <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-04/Tuumaelektrijaama%20ja%20kasutatud%20tuumk%C3%BCtuse%20i%C3%B5ppladustuspaiga%20potentsiaalsete%20asukohtade%20ruumianal%C3%BC%C3%BCs.pdf>

<sup>119</sup> [https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvastik\\_rahvastikunaitajad-ja-koosseis\\_rahvaarv-ja-rahvastiku-koosseis/RV029IU](https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvastik_rahvastikunaitajad-ja-koosseis_rahvaarv-ja-rahvastiku-koosseis/RV029IU)

<sup>120</sup> Regionaal- ja põllumajandusministeerium: <https://www.agri.ee/sites/default/files/documents/2025-11/Tulumaksu%20arvestus%202025%20102025.xlsx>

Kokkuvõttev mõjuhindang: mõju Eesti omavalitsustele on väike, kuna keskmise potentsiaalse omavalituse rahvaarvust moodustaks hinnanguline pereliikme arv 3,4 ja palgatulu saajate arv suureneks ligikaudu 3,3% ning omavalituse maksutulu 1,2%.

Teine osa mõjust avaldub inimressursside arendamise vajaduse, s.t hariduse vajaduse mõju kaudu regionaalsel ja sotsiaalsel tasandil. Seaduse rakendamise ja tuumajaama rajamisega kaasnevad mõjud on hinnatud Advokaadibüroo Sorainen AS, Tartu Ülikooli ja GNE Advisory (2023) uuringus „Tuumaenergia töörühmale inimressursside arendamise strateegia koostamine ja regulatiivse raamistiku kaardistamine“<sup>121</sup>. Uuringus toodi välja, et sõltuvalt Eesti praeguse ja prognoositava tööjõu olukorrast, on vajalik kahesuunaline personalistrateegia (*two-track approach*):

- 1) tuumaoskustega töötajate värbamine väljastpoolt riiki, et täita kriitilisi juhtimis- ja eksperdifunktsioone ning toetada programmi kiiret käivitamist kavandatud ajakava kohaselt või alternatiivselt vajalike eriteadmiste leidmiseks on tööde allhanke korras tellimine kvalifitseeritud ja kogunud töövõtjatelt;
- 2) Eesti riikliku suutlikkuse arendamine, et täita programmi pikaajalisi vajadusi ja tagada selle kestlikkus.

Pädevuste arendamine eeldab riiklikult koordineeritud ja järjepidevat tegevust, et kujundada välja terviklik haridus- ja koolitussüsteem, mis toetab nii reguleeriva asutuse, käitaja kui ka teiste tuumaenergiaga seotud üksuste vajadusi. Lisaks riigisisesele võimekuse kasvatamisele on oluline kasutada rahvusvahelist koostööd, sealhulgas IAEA-d ja Eesti ja USA, Kanada ning Soome vahel sõlmitud vastastikuse mõistmise memorandumite (*MoU-de*) alusel toimuvat eksperdi- ja koolitusvahetust ning osalemist rahvusvahelistes ja regionaalsetes koostööprojektides.

Pädevuse arendamise peamised tegevused hõlmavad:

- stipendiumid välismaal õppimiseks;
- ülikoolide õppekavade arendamist tuumaenergiaga seotud valdkondades;
- tehnoloogide, operaatorite ja muude spetsialistide kutseõpet;
- IAEA tehnilise koostööprogramme, koolitusi ja lähetusi;
- rahvusvahelistes ja regionaalsetes koostööprojektides osalemist;
- töökohapõhist koolitust ja praktilise pädevuse arendamist.

Tuumaenergia töörühma (2023) lõpparuandes „Tuumaenergia kasutuselevõtmise võimalused Eestis“<sup>122</sup> on kaardistatud olemasolevad koolitusprogrammid, mis toimuvad Tallinna Tehnikaülikooli elektrotehnika ja mehhatroonika instituudis, Tartu Ülikooli füüsikainstituudis ja tehnoloogiainstituudis, aga ka bio- ja keskkonnafüüsika osakonnas. Lõpparuandes järeldatakse, et Eestis on olemas kiirgus- ja tuumaohutusõpingud (kursused haridusasutustes ja erikoolitused valdkonnas töötavatele inimestele) ning kiirgusekspertide tunnustamise süsteem. Kuna aga Eestis ei ole senini tuumaenergia kasutusel olnud, on Eestis spetsialistide tuumaohutusosalased teadmised piiratud. Näiteks pole Eestil piisavalt inimressursse ja pädevust, et kehtestada asjakohased ohutusnõuded ja -eeskirjad ja teostada järelevalvet käitaja tegevuse üle. Ühtlasi on märgitud ära, et eelnimetatud ülikoolid on kinnitanud huvi ja võimekust töötada Eestis välja ulatuslik tuumaenergiaalane õppeprogramm. Ülikoolide eesmärk on suurendada õppekohtade arvu sellistes valdkondades nagu teadus, IKT, inseneritöö jne (need on ka valdkonnad, kus eri prognooside kohaselt vajatakse tulevikus ka üldiselt rohkem

<sup>121</sup> <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-07/Tuumaenergia%20t%C3%B6r%C3%B6r%C3%BChmale%20inimressursside%20arendamise%20strateegia%20koostamine%20ja%20regulatiivse%20raamistiku%20kaardistamine%20%282%29.pdf>

<sup>122</sup> <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-12/Tuumaenergia%20t%C3%B6r%C3%B6r%C3%BChma%201%C3%B5pparuanne.pdf>

kvalifitseeritud inimesi) ning toetada Eesti talendipoliitikat, et meelitada Eestisse üliõpilasi ja toetada lõpetajate Eestisse jäämist ja siin töötamist.

Tuumaenergia töörühma lõpparuande peatükis *Inimressursside arendamine* ning alapunktis tööjõuturu väljavaated ja vajadused on välja toodud vastavalt tegevusalale OSKA uuringus kaardistatud andmed (tabel 6.5). Kaardistatud on tegevusalade ja ametite lõikes Eestis töötavate isikute arv, kes eeldatavalt kasutavad tuumaenergia kasutuselevõtmiseks vajalikke oskuseid.

Prognoosi täpsustamiseks on oluline märkida, et Eesti potentsiaalsele tuumatööstusele vajalikke oskusi pakkuvad peamised töökohad on järgmised: tuumainsenerid; ohutus- ja keskkonnaspetsialistid; reaktorikäitajad; kiirguskaitse spetsialistid; keemikud ja füüsikud. Teine oluline rühm vajalikke oskusi on järgmistel töökohtadel: elektrikud; elektriinsenerid; keemiainsenerid; mehaanikainsenerid; ehitusinsenerid.

Tegevusala	Töötajate arv Eestis OSKA andmetel
C: töötlev tööstus	5560 inseneri 2915 keemiaoperaatorit 4370 keevitajat
D: elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine	1090 elektri- ja energeetikainseneri 110 tööstusinseneri 5530 elektrikut.
E: veevarustus; kanalisatsioon, jäätmete ja saastekäitlus	30 keskkonnaspetsialisti 230 keskkonnaseire spetsialisti/analüütikut 140 keskkonnakeemia ja -füüsika spetsialisti 90 laboritehnikut
F: ehitus	2660 inseneri 12 815 ehitusinseneri 2670 ehitusmasinate operaatorit
M: kutse-, teadus- ja tehnikaalane tegevus	6845 teadurit ja insener

Tabel 6.5. Tuumaenergia kasutusele võtmisega seotud sarnaste oskustega tegevusalad ja ametid koos töötajate arvuga Eestis (Allikas: OSKA uuring)

Töötajate prognoosis hinnatakse, et elektrisektoris jääb elektriinseneride prognoositav tööhõive järgmise viie aasta jooksul muutumatuks, kuid kogu sektoris koolitatakse liiga vähe insenere ja tehnikuid. Tekib märkimisväärne puudus inseneridest, tehnikutest ja operaatoritest.

Regionaalne ja sotsiaalne mõju hariduse ja kompetentside arendamisel sõltub eelkõige sellest, kas Eesti kõrgkoolide ja täienduskoolituse praegune maht ning sisu on piisav tuumasektori tööjõuvajaduse katmiseks. Tuumaenergia kasutuselevõtt eeldab spetsiifilisi kompetentse tuumaohutuse, kiirguskaitse, tuumatehnoloogia ning regulatiivse järelevalve valdkonnas, mida Eesti haridussüsteem praegu ei paku või pakub piiratud mahu. Seetõttu tuleb hinnata, kas olemasolevat õpet on vaja sisuliselt muuta ning kas õppekohtade arvu on tarvis suurendada, et tagada Eestis vajalik spetsialistide järelkasv õigeaegselt. Kui kohalik hariduspakkumine jääb ebapiisavaks, suureneb sõltuvus välisriikides koolitatud spetsialistidest, mis omakorda suurendab tööjõukulusid ja pikendab tuumaprogrammi ettevalmistusaega. Mõju avaldub eelkõige Tallinna ja Tartu kõrgkoolides, kus tuumavaldkonnaga seotud inseneeria, füüsika ja keskkonnateaduste õppekavasid saaks laiendada, ning täienduskoolituse pakujates, kes koolitavad ümber teistest energiavaldkondadest tulevaid spetsialiste. Haridus- ja Teadusministeerium töötab järgnevate aastate jooksul välja strateegia vajalike pädevuste tagamiseks, hõlmates nii õppekavade arendamist ja õppekohtade suurendamist Eesti õppeasutustes kui ka stipendiumiprogramme tuumaenergiaga seotud erialadel välismaal õppimiseks. Mõju sihtrühmale on väike, kuna õppekohtade arv on väike 20–30 täiendavat tudengit aastas, mis moodustab alla 5% igal aastal kõrgkooli õppima asuvate õpilaste arvust.

Käitajale ja arendajale suureneb halduskoormus seoses uute menetlustega (eelhinnang, ehitusloa sisend ja tuumaohutusloa) ja põhjalikuma dokumentatsiooni nõudega haldusmenetluste raames (asukohahindamine, jäätmekäitlus, dekomissioneerimine).

Lisaks on Tartu Ülikool 2025. aastal läbi viinud uuringu „Tuumajaamade tervisemõjud: süstemaatiline ülevaade viimasel viieteistkümnel aastal eelretsenseeritavates teadusajakirjades avaldatud uuringutest“, mis põhines viimase 15 aasta teaduskirjanduse süstemaatilisel analüüsil. Uuringu koondtulemusena ei ole võimalik tuvastada üheselt tõendatud ja järjepidevat epidemioloogilist seost tuumaelektrijaamade läheduse ning tervisemõjude vahel. Senise teadusandmestiku põhjal ei saa teha lõplikke põhjuslikke järeldusi, mistõttu on tõenduspõhiste seisukohtade kujundamiseks vajalikud täiendavad, metodoloogiliselt tugevamad ning täpsemaid kokkupuuteandmeid hõlmavad alusuuringud.

### **Keskkonna- ja eluslooduse mõjude analüüs**

Tuumaenergia ja -ohutuse seaduse keskkonna- ja eluslooduse mõjude analüüs käsitleb regulatiivse raamistiku loomisega võimalikke kaasnevaid keskkonnamõjusid. TEOS ei määra konkreetse tuumakäitise asukohta ega tehnoloogiat ning seetõttu ei põhjusta seaduse vastuvõtmine otseseid füüsilisi keskkonnamõjusid.

TEOSE vastuvõtmisega kaasnevad võimalikud otsesed keskkonnamõjud tulenevad seaduses sätestatud kohustustest ja uue loodava pädeva asutuse ülesannetest, sh kohustusest anda kooskõlastus tuumakäitise asukoha eelvalikule, mis hõlmab keskkonna seisukohast olulisi aspekte (TEOS § 10). Tuumakäitise asukoha hindamise täpsemad nõuded ja andmekoosseisu kehtestab tulevikus valdkonna eest vastutav minister TEOSE alusel määrusega. Asukohavalik viiakse läbi riigi eriplaneeringu planeerimisseaduse alusel ning kohaldatakse planeerimisseaduse nõudeid arvestades TEOSes sätestatud erisusi. TEOSE raames kooskõlastab pädev asutus tuumakäitise asukoha eelvaliku otsuse eelnõu tuumaohutuse seisukohalt, kontrollides, et vajalikud keskkonna- ja ohutustingimused on hinnatud ja arvestatud. Seega otsene TEOSE keskkonnamõju on regulatiivne ning menetluslik.

TEOSE poolt reguleeritavate tegevuste võimalikke potentsiaalseid keskkonna-, asukoha- või tehnoloogiamõjusid hinnatakse tulevikus iga tuumakäitise projekti põhiselt teiste asjakohaste seaduste alusel (nt ehitusseadustik, planeerimisseadus, keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus jt).

Planeerimisseaduse<sup>123</sup> (*PlanS*) § 27 lg 1 alusel on olulise ruumilise mõjuga ehituse püstitamiseks, mille asukoha valiku või toimimise vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi, vajalik koostada riiklik eriplaneering. PlanS § 27 lg 6 sätestab, et riikliku eriplaneeringu (edaspidi ka kui *REP*) koostamisel on kohustuslik koostada keskkonnamõju strateegiline hindamine. Keskkonnamõju strateegilise hindamise eesmärk on olulise keskkonnamõju tuvastamine, alternatiivsete võimaluste väljaselgitamine ning ebasoodsat mõju leevendavate meetmete leidmiseks korraldatav hindamine. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (*KeHJS*)<sup>124</sup> § 11 lg 2 kohaselt selgitatakse keskkonnariskiga tegevuste suhtes otsuste tegemisel välja nende tegevuste mõju keskkonnale. Tulenedes KeHJS §-le 3 on keskkonnamõju hindamine kohustuslik, juhul kui taotletakse tegevusloa või selle muutmist ning selle aluseks olev kavandatav tegevus toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamõju. KeHJS § 6 lg 1 p-de 4, 6-7 kohaselt on olulise mõjuga tegevus mh tuumaelektrijaama või muu tuumaseadme ehitamine, sulgemine või dekomissioneerimine, välja arvatud uurimisseade lõhustuva või tuumasünteesmaterjali tootmiseks või töötlemiseks,

<sup>123</sup> [Planeerimisseadus–Riigi Teataja](#)

<sup>124</sup> [Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus–Riigi Teataja](#)

kui selle maksimaalne soojusvõimsus ei ületa ühte kilovatti püsivat soojuskoormust; tuumkütuse tootmine või rikastamine ning kasutatud tuumkütuse töötlemine, käitlemine, lõppladustamine või ladustamine mujal kui tekkekohas kauem kui kümme aastat; kõrgaktiivsete radioaktiivsete jäätmete käitlemine, üksnes radioaktiivsete jäätmete lõppladustamine või ladustamine mujal kui tekkekohas kauem kui kümme aastat. KeHJS §3<sup>1</sup> lg 1 kohaselt on keskkonnamõju hindamise eesmärk anda tegevusloa andjale teavet kavandatava tegevuse ja selle reaalsete alternatiivsete võimalustega kaasneva olulise keskkonnamõju kohta ning kavandatavaks tegevuseks sobivaima lahendusvariandi valikuks, millega on võimalik vältida või vähendada ebasoodsat mõju keskkonnale ning edendada säästvat arengut.

Võttes eeltoodud arvesse, viiakse konkreetsete projektide puhul tuumakäitise asukoha ja tehnoloogia valikul kohustuslikult läbi keskkonnamõtjude hindamine. See hõlmab nii PlanS § 27 lg 6 alusel strateegilist keskkonnamõtju hindamist (KSH) kui ka hilisemas etapis KeHJS § 3 alusel tuumakäitise projektipõhist keskkonnamõtju hindamist (KMH), et ennetada või vajadusel leevendada võimalikke negatiivseid keskkonnamõtjusid. Lisaks hinnatakse piiriülese keskkonnamõtju võimalikkust tulevikus teostavate keskkonnamõtju hindamiste raames vastavalt piiriülese keskkonnamõtju hindamise konventsioonile ja Eestis kehtivale seadusandlusele.

TEOSega võivad kaasned kaudsed keskkonnamõtjud, tulenevalt asjaolust, et TEOS loob õigusliku aluse ja raamtingimused tuumaenergia kasutamiseks Eestis ning võimaldab tulevaste tegevuste jaoks vajalike täpsustavate määruste väljatöötamist. TEOSe kaudne mõju on oluline, sest TEOS loob aluse potentsiaalse olulise keskkonnamõtjuga tegevustele nagu tuumaenergia kasutamine, sh tuumakäitise planeerimine, ehitamine, käitamine ja dekommissioneerimine ning tuumamaterjali käitlemine. Oluline on rõhutada, et iga potentsiaalse tegevuse puhul hinnatakse põhjalikult riske ning valitakse lahendusviisid, mis tagavad võimalikult väikese keskkonnamõtju või vajadusel selle tõhusa leevendamise. Rahvusvaheline Aatomienergiaagentuur on tuumaohutusjuhendis "*Nuclear Energy Basic Principles*"<sup>125</sup> välja toonud, et tuumaenergia rahumeelse kasutamise peamine nõue on, et selle kasutamine oleks kasulik, vastutustundlik ja säästev, tagades samal ajal nii avalikkuse kui ka keskkonna kaitse.

TEOSe võimalik keskkonnamõtju iseloom on raamistikuline, ennetav ning reguleeriv. TEOSe mõju on riikliku ulatusega, kuid keskkonnamõtju avaldub tuumakäitise asukohapõhiselt (va võimalik piiriülene keskkonnamõtju avarii- või hädaolukorras). Ulatuse suurus regulatiivsel tasemel on mõõdukas, sest eelduslikult on TTJA töötajatest üle 30% seotud ohutuse ja menetlusreeglite kontrollimise ja jälgimisega. Kuivõrd TEOSe mõju on iseloomult regulatiivne, realiseerub selle otsene ja kaudne võimalik keskkonnamõtju eeskätt planeerimis- ja otsustusprotsessides, nt tuumakäitise planeerimisetapis. Regulatiivse raamistiku sihtrühm on lai (riigiasutused (TTJA, KOV); ettevõtjad (tulevane käitaja); avalikkus), kuid reaalne keskkonnamõtju saab tulevikus esineda valdavalt ainult konkreetse tuumakäitise asukoha põhiseelt, omades võimalikku mõju vahetus läheduses asuvatele elanikele. TEOS ei põhjusta otseseid ebasoovitavaid mõjusid. Oluline on märkida, et võimalike ebasoovitavate keskkonnamõtjude avaldumise risk on praegu vaid kaudne ning sõltub tulevikus TEOSe alusel reguleeritavatest konkreetsetest tegevustest, lisaks ka tuumakäitise asukohast ja tehnoloogia valikust.

### **Järgnevalt on välja toodud olulisemate TEOSe poolt potentsiaalsete kaudsete keskkonnamõtjude avaldumise analüüs mõjuvaldkondade kaupa.**

TEOSe keskkonna- ja eluslooduse mõjude analüüsi on käsitletud käesolevas seaduse eelnõu mõjude analüüsis teiste mõjuvaldkondadega võrreldes detailsemalt, kuna võimalik tuumaenergia kasutuselevõtu reguleerimine kätkeb endas potentsiaalselt suure

<sup>125</sup> [STI/PUB/1374](#)

keskkonnariskiga tegevusi, mille raamtingimused kujundatakse TEOSega. Kuigi TEOS ei põhjusta keskkonna ja eluslooduse mõjuliikide puhul otsest mõju ning selle mõju avaldub valdavalt regulatiivsete ja menetluslike nõuete kehtestamise kaudu, on tuumaenergeetika puhul vajalik hinnata võimalikke kaudseid keskkonnamõjusid senisest põhjalikumalt ja terviklikult. See hõlmab nii kiirgusmõjusid, tuumajäätmete käitlemist, avarii- ja hädaolukordadega seotud riske kui ka mõju erinevatele looduskeskkonna komponentidele, et tagada, et loodav regulatiivne raamistik toetaks tulevikus ohutute ja keskkonnahoidlike lahendusvariantide valiku. Antud analüüsi on valitud asjakohased mõjuvaldkonnad vastavalt Justiits- ja digiministeeriumi juhendile „Mõjude määratlemise kontrollküsimustik“<sup>126</sup> ja Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri (IAEA) juhendile No. NG-T-3.17 *“Strategic Environmental Assessment for Nuclear Power Programmes: Guidelines”*<sup>127</sup> vastavalt tuumaenergia spetsiifilistele mõjuliikidele.

Analüüsitavad mõjuvaldkonnad on järgnevad:

- kiirgus ja kiirgusmõjud
  - tuumajäätmed ja nende käitlemine
  - avarii- ja hädaolukorrad keskkonnamõjude seisukohast
- välisõhk ja kliima
- veekeskond
- elusloodus ja elurikkus
- muld ja aluspinnas.

### **Kiirgus ja kiirgusmõjud**

Tuumaenergia ja -ohutuse seadus loob õigusliku aluse ning raamistiku tuumaenergia rahumeelseks kasutamiseks Eestis ning reguleerib sellega seotud tegevusi kogu tuumkütusetsükli ulatuses. Seadusega kehtestatakse üldnõuded tuumaenergia kasutamiseks ning tuumamaterjali ohutuks ja turvaliseks käitlemiseks, tagamaks sealjuures inimeste tervise, keskkonnakaitse ja riigi julgeolek. Lisaks mh kohaldatakse TEOSe 5. peatüki alusel tuumamaterjali, tuumakäitise ja tuumkütusetsükliga seotud tegevustele selles peatükis viidatud kiirgusseaduse<sup>128</sup> kiirgusohutusega seotud üldsätteid. Need puudutavad kiirgusohutuse põhimõtete (põhjendatus, optimeerimine, dooside piiramine) järgimist, kiirgustegevuse teostaja üldkohustusi kiirgusohutuse tagamisel, töökoha kiirgusohutusnõudeid (sh kiirgustöötajate kategoriseerimine, koolitus- ja tervisekontrolli nõuded, kiirgusseire ning kontrolli- ja jälgimisala määramine) ning elanike ja kiirgustöötajate efektiiv- ja ekvivalentdoosi hindamise nõudeid. Tegemist on põhjalike ja rahvusvaheliste standarditega kooskõlas olevate kiirgusohutuse alustaladega, mis tagavad järjepideva, tõenduspõhise ja kõrgetasemelise kaitse ka tuumaenergia valdkonnas.

Tuumaenergia kasutuselevõttust tulenev ioniseeriva kiirguse võimalik mõju keskkonnale (pinnas, vesi, õhk, elusloodus) on tuumakäitiste kõige olulisem keskkonnarisk, kuid konkreetse tegevuse ja/või käitise keskkonnamõju hinnatakse iga projekti ja tegevuse põhjal tulevikus eraldi.

TEOSel on märkimisväärne kaudne positiivne regulatiivne mõju ioniseeriva kiirgusega seotud tuumaenergia tegevusvaldkondadele. Seadus kehtestab tuumaohutuse tagamiseks vajalikud alusnõuded ning loob ühtse ja toimiva raamistiku, mis hõlmab muuhulgas tegevuslubade väljastamise ja riikliku järelevalve süsteemi, dekommissioneerimise ning tuumkütuse ja -jäätmete käitlemise korralduse, tuumakäitiste ja tuumamaterjalidega seotud hädaolukordadeks

<sup>126</sup> [Mõjude määratlemise kontrollküsimustik | Justiits- ja Digiministeerium](#)

<sup>127</sup> [https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/P1815\\_web.pdf](https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/P1815_web.pdf)

<sup>128</sup> [Kiirgusseadus–Riigi Teataja](#)

valmistumise põhimõtted, tuumakontrollimeetmed ning tuumaenergia kasutamise seotud julgeoleku- ja füüsilise kaitse nõuded. Samuti sätestab seadus tuumavastutuse alused. TEOS kehtestab ühtsed ja läbipaistvad regulatiivsed nõuded ning tagab tuumaenergia ohutu ja vastutustundliku kasutuselevõtmise eeldused. Lisaks toetab terviklik regulatiivne raamistik kiirgusdooside hoidmist nii madalal kui mõistlikult võimalik (ALARA-põhimõte<sup>129</sup>) ning vähendab avarii- ja hädaolukordade esinemise tõenäosust ja nende tagajärgede ulatuse riski. TEOSe kaudne keskkonnamõju ioniseeriva kiirguse kahjulike mõjude ennetamise kaudu on märkimisväärne, kuna ioniseeriva kiirguse keskkonnariskid on otseselt seotud TEOSes kehtestatud nõuete ning regulatiivsete mehhanismide tõhususega.

Kaudselt võib negatiivse mõjuna välja tuua, et TEOS-e jõustumisega muutub seni teostamatu tegevus õiguslikult võimalikuks, tuues kaasa täiesti uue riskikategooria (tuumaenergia) lisandumise, mida enne Eesti õigusloomes ei olnud.

### **Tuumajäätmed ja nende käitlemine**

Tuumajäätmete ja nende käitlemisega seotud keskkonnamõjud moodustavad olulise osa ioniseeriva kiirgusega seotud kaudsetest mõjudest ning on tegeliku tuumakäitise rajamisel keskse tähtsusega ja potentsiaalselt märkimisväärse mõjuga valdkonnad.

Radioaktiivsete jäätmete, sh tuumajäätmete käitlemine, vaheladustamine, vedu, kasutatud tuumkütuse käitlemine ja lõpladustamine on tegevusvaldkonnad, mis kaasnevad tuumaenergia võimaliku kasutuselevõetuga ning võivad tulevikus kujutada endast olulist keskkonnamõju. TEOS loob õigusliku aluse tegevustele, mille käigus tuumajäätmed võivad tekkida ning mille pikaajaline keskkonnamõju ulatub tuhandetesse aastatesse. Seetõttu on mõju olemuslikult kaudne, potentsiaalselt pikaajaline ja strateegiliselt kõrge tähendusega.

Kaudse olulise positiivse mõjuna saab esile tuua, et TEOS kehtestab selge ja tervikliku jäätmekäitluse raamistiku, mis tagab tuumategevusega kaasnevate keskkonnariskide tõhusa ohjamise ja minimeerimise. Kiirgusseaduses on juba praegu sätestatud radioaktiivsete jäätmete käitlemise põhialused, hõlmates radioaktiivsete jäätmete käitlemise, konditsioneerimise, pakendamise nõudeid, radioaktiivsete jäätmete klassifitseerimist, nõudeid käitluskohale ja ladustuskohale, radioaktiivsete jäätmete üleandmise korda ladustuskohale ning pakendite vastavusnäitajad, samuti radioaktiivsete jäätmete riigi valdusse võtmise korda ja ladustuskoha sulgemise nõudeid. TEOS toetub kiirgusseaduses olemasolevatele kiirgusohutuse alustele, kuid sätestab täiendavalt tuumkütusetsükli omased erisätted, mis mh täpsustavad tuumajäätmete käitlemise põhimõtteid, veo nõudeid, vastutust, tuumaohutuse nõuetest vabastamise nõudeid, riikliku sekkumise ja lõpladustamise korraldust. Lisaks kehtestatakse tulevikus rakendusaktina valdkonna eest vastutava ministri määrus, millega sätestatakse kasutatud tuumkütuse käitlemise täpsemad nõuded.

TEOS vähendab juhusliku reostuse riske, tagab ülevaate tuumajäätmete asukoha, käitlemise ja mahu kohta ning loob tervikliku, IAEA ohutusstandarditele vastava jäätmekäitluse süsteemi. TEOS sätestab geoloogiliselt pikaajaliste ja kõrgaktiivsete jäätmete käitlemise ja lõpladustamise üldkorra, mis loob aluse ohutusanalüüsidel põhinevate pikaajaliste lahenduste väljatöötamiseks. Sellega vähendatakse ohtu, et pikaajalised jäätmed paiknevad ajutistes või ebapiisavate ohutusstandarditega rajatistes ning tagatakse, et juba enne jäätmete tekkimist on olemas strateegia ning nõuded nende jäätmetega ümber käimiseks. TEOS näeb ette kohustuse

---

<sup>129</sup> Akronüüm inglisekeelsest fraasist *As Low As Reasonably Achievable* (nii madal kui mõistlikult saavutatav). Mõiste, mille kohaselt kiirgusallikate ja nendega seotud tegevuste kavandamisel ja kasutamisel tuleb kindlustada nii madal kiiritustase kui see mõistlike kulutustega võimalik on, arvestades tehniliste kõrval ka majanduslikke ja sotsiaalseid tegureid (E. Realo & T. Viik, 1996, Kiirguskaitse sõnastik)

moodustada dekomissioneerimis- ja lõppladustusreserv ning riiklik dekomissioneerimis- ja lõppladustusfond, mis tagab, et tuumakäitiste sulgemiseks, jäätmete ohutuks käitlemiseks ja vajadusel keskkonna taastamiseks on olemas pikaajalised ja ette määratud rahalised vahendid. Selline lähenemine vähendab märkimisväärselt tulevikuriski, et rajatised jäävad pärast tegevuse lõpetamist rahastamata või nõuetekohaselt likvideerimata. Samuti toetab see põlvkondadevahelise vastutuse põhimõtet ning vähendab võimalust, et kulud või riskid kanduksid üle tulevastele põlvkondadele või riigieelarvele. Lisaks määratleb TEOS, kes vastutab tuumajäätmete käitlemise, järelevalve ja rahastamise eest, mis muudab süsteemi läbipaistvamaks ja tõstab keskkonnakaitse taset.

Kaudne negatiivne mõju seisneb eelkõige selles, et TEOS loob eelduse uute radioaktiivsete jäätmete voogude tekkimiseks Eestis, sealhulgas võimaliku vajaduse käidelda kõrgaktiivseid radioaktiivseid jäätmeid (kasutatud tuumkütuks). Samas kehtestab TEOS nende jäätmete käitlemiseks ja vastutuse jaotuseks regulatiivse süsteemi, mis vähendab kontrollimatu keskkonnariski tõenäosust ning tagab, et jäätmete teke, käitlemine ja lõplik ladustamine toimuvad rahvusvaheliste nõuete kohaselt.

### **Avarii- ja hädaolukorrad keskkonnamõjude seisukohast**

Tuumaavarii või hädaolukordadeks valmisolek moodustavad TEOSe raamistiku ühe olulisema keskkonnakaitse komponendi. Seaduseelnõuga luuakse süsteem, mille abil ennetatakse tuumaavarii või kiirgushädaolukorra potentsiaalseid mõjusid ning tagatakse nende juhtude tõhus käsitlemine.

TEOSega kaasneb selge positiivne kaudne mõju, kuna loob tugeva ennetus- ja reageerimissüsteemi tuumaavarii vältimiseks ning nende tagajärgede leevendamiseks keskkonnas võrreldes olukorraga, kus tuumaenergeetikaga seotud hädaolukordade ennetus ja lahendamine ei ole ühtselt reguleeritud, TEOS tagab, et tuumaenergeetikaga seotud hädaolukordi käsitletakse ühtse riikliku kriisijuhtimise süsteemi raames.

Lisaks nõuab TEOS hädaolukorra lahendamise kavade koostamist ning periodiseeritud ajakohastamist, mis vähendab nii avarii tekkimise tõenäosust kui ka keskkonnakahju ulatust avarii korral. TEOSe rakendamisel suureneb riigi võime vältida olukordi, kus keskkonda satub kontrollimatult radioaktiivseid aineid. Tuumaavariide ja hädaolukordade lahendamine toimub vastavalt üldisele riiklikule kriisi- ja hädaolukorra juhtimise korraldusele, rakendades TEOSes kirjeldatud tuumaohutuse spetsiifilisi meetmeid. TEOSe alusel tulevikus kehtestavate alamaktidega reguleeritakse ennetavalt avariiliste olukordade ärahoidmist. Tulevane pädev asutus hindab koostöös teiste valdkondlikku puutumust omavate asutustega tulevikus käitaja nõuetele vastavust ja rakendavate meetmete piisavust, et tagada tuumaohutus.

TEOSe kaudne negatiivne mõju tuleneb eelkõige sellest, et TEOS loob õigusliku raamistiku tegevustele, millega seostatakse rahvusvaheliselt madala tõenäosusega, kuid potentsiaalselt ulatusliku mõjuga riske (nt tuumaavarii või hädaolukord). Need riskid ei tulene TEOSe kehtestamisest kui sellisest, vaid tulevaste võimalike tuumakäitise rajamisest ja käitamisest, mida käsitletakse tulevikus eraldi tuumaohutusloa menetluste raames. Samas tuleb keskkonnamõjude analüüsis arvestada, et isegi hästi toimiv hädaolukorra- ja valmisolekusüsteem ei kõrvalda avarii või hädaolukorra võimalust täielikult ning selliste sündmuste keskkonnamõjud võivad olla pikaajalised. Seadusega loodav valmisoleku- ja juhtimisraamistik vähendab riske märkimisväärselt, kuid ei välista vajadust pidevateks investeeringuteks riskijuhtimisse ja administratiivsetesse võimekustesse.

## Välisõhk ja kliima

TEOSE vastuvõtmine ei põhjusta otseselt mõju välisõhule ja kliimale, kuid loob hea aluse kliimapoliitiliselt oluliste energiainvesteeringute tegemiseks, mis võib tulevikus vähendada fossiilset energiatarbimist.

8. veebruaril 2023. aastal kiitis Riigikogu heaks otsuse „Kliimapoliitika põhialuste“<sup>130</sup> uuendamise, millega seati Eesti pikaajaliseks sihiks saavutada 2050. aastaks kliimanetraalsus. Eesmärgi saavutamiseks ja edasiste sammude planeerimiseks koostatakse Eestis regulaarselt energiamajanduse arengukava. Eesti “Energiamajanduse arengukava aastani 2035”<sup>131</sup> eelnõus (edaspidi ka kui *ENMAK 2035*) on sõnastatud Eesti eesmärgid ja tegevused energiajulgeoleku tagamiseks konkurentsivõimelise hinnaga üleminekul kliimanetraalsele energiatootmisele aastaks 2050. ENMAK 2035 üldeesmärk on, et Eesti energiamajandus tagab energiajulgeoleku, kasvatab riigi konkurentsivõimet ja aitab kaasa puhta energiaga majandusele üleminekule. Pikaajalise sihina on arengukavasse sisse toodud ka tuumaenergia võimalik kasutuselevõtt aastast 2035-2040 võimaldades tuumaenergial asendada fossiilkütuste kasutust elektri- ja soojusmajanduses. Lisaks tuuakse ENMAK 2035-s välja, et tuumaenergia võimalik kasutuselevõtt on võimalik ainult juhul, kui on täidetud vastavad ohutus- ja keskkonnakaitselised nõuded.

Tuumaenergia töörühma 2023. aasta lõpparuandes “Tuumaenergia kasutuselevõtmise võimalused Eestis”<sup>132</sup> viidatakse Tallinna Tehnikaülikooli Energiatehnoloogia instituudi poolt koostatud tuumaenergia olulusringi analüüsile, kus on kirjeldatud, et tuumaenergia süsinikujalajalg jääb vahemikku 1,43–122 g CO<sub>2</sub>-ekv/kWh (keskmiselt 20 g CO<sub>2</sub>-ekv/kWh) ning on võrreldav nõ heitevabade alternatiivsete energiaallikate, näiteks tuuleenergia, päikeseenergia, geotermiaenergia ja hüdroenergiaga olulusringi heitega (11–53 g CO<sub>2</sub>-ekv/kWh) ning on oluliselt väiksem, kui fossiilsetest kütustest toodetud energia olulusringi jalajalg (>856 g CO<sub>2</sub>-ekv/kWh). Rahvusvahelise Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) kuuluv Tuumaenergiaagentuur (NEA) on oma 2021. aasta aruandes “*Nuclear Energy in the Circular Carbon Economy G20*”<sup>133</sup> välja toonud, et tuumaenergiat peetakse väga stabiilseks, turvaliseks ja töökindlaks elektritootmise tehnoloogiaks, mis on väga madala süsinikuheitega elektriallikas. Samas aruandes on viidatud Valitsustevahelise Kliimamuutuste Nõukogu (IPCC) andmetele, mille hinnangul on tuumaenergia olulusringi globaalseks mediaan-heitmeks 12 CO<sub>2</sub> g/kWh, mis on võrreldav tuuleenergia olulusringi heitega, olles üle kolme korra madalam kui päikeseenergia olulusringi heide.

Lisaks on Euroopa Parlament 2023. aastal kiitnud heaks aruande “*REPORT on small modular reactors*”,<sup>134</sup> milles tuuakse välja väikeste moodulreaktorite tulevast tähtsust Euroopa energiasüsteemis. Tuumatehnoloogiad kanti ka Euroopa Parlamendi 28.06.2024 kliimanetraalse tööstuse määrusesse “*Regulation (EU) 2024/1735 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on establishing a framework of measures for strengthening Europe’s net-zero technology manufacturing ecosystem and amending Regulation (EU) 2018/1724*”<sup>135</sup>, mille eesmärk on suurendada puhaste tehnoloogiate tootmist Euroopa Liidus.

<sup>130</sup> <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-03/310022023003%20%281%29.pdf>

<sup>131</sup> [https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2025-11/ENMAK%202035%20eeln%C3%B5u\\_2.pdf](https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2025-11/ENMAK%202035%20eeln%C3%B5u_2.pdf)

<sup>132</sup> [Tuumaenergia töörühma lõpparuanne.pdf](#)

<sup>133</sup> [Nuclear Energy in the Circular Carbon Economy \(CCE\) \(EN\)](#)

<sup>134</sup> [REPORT on small modular reactors | A9-0408/2023 | European Parliament](#)

<sup>135</sup> [Regulation \(EU\) 2024/1735 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on establishing a framework of measures for strengthening Europe’s net-zero technology manufacturing ecosystem and amending Regulation \(EU\) 2018/1724 \(Text with EEA relevance\) - Publications Office of the EU](#)

Võttes arvesse eeltoodud omab TEOS kaudset positiivset mõju Eesti kliimaeesmärkide täitmisele ning energiajulgeoleku saavutamisele olles eeltingimuseks tuumaenergia, kui madala süsinikuheitega energiaallika kasutuselevõtuks. Kui tuumaenergia tulevikus asendab fossiilkütusest toodetud elektrit, aitab see vähendada CO<sub>2</sub> heidet ja üldist õhusaastet Eestis. Selliselt on TEOS mõju kliimale strateegiliselt positiivne, kuigi faktiline heite muutus toimub projektide käivitumisel.

Kaudse negatiivse mõjuna võib käsitleda asjaolu, et TEOS loob õigusliku aluse tegevustele, millega seoses võib tulevikus rajatava tuumakäitise võimaliku õnnetuse korral atmosfääri paiskuvate radioaktiivsete ainete kaudu kaasneda keskkonnale potentsiaalselt negatiivne mõju. Lisaks on teoreetiliselt võimalik, et tulevikus tuumakäitisest lubatud rutiinsed väljutused keskkonda ületavad lubatud piirnorme ja loaga määratud tingimusi. Tavapärase tööolukorra ning võimaliku avarii- või hädaolukorra riske ja maandusmeetmeid hinnatakse tulevikus tuumakäitise lubade menetluse käigus. Vastavalt Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri ohutusjuhendile NS-G-3.2 "*Dispersion of Radioactive Material in Air and Water and Consideration of Population Distribution in Site Evaluation for Nuclear Power Plants*"<sup>136</sup> tuleb lühiajaliste või pikaajaliste radioaktiivsete väljutuste mõju ja tagajärgi elanikkonnale ja keskkonnale hinnata võttes arvesse tuumakäitise asukoha piirkondlike ja täpseid asukohapõhiseid meteoroloogilisi andmeid hindamaks asukohapõhiselt radioaktiivsete ainete hajumisvõimalusi keskkonnas. Samas juhendis kirjeldatakse, et võimalikud radioaktiivsete ainete hajumistingimused on seotud maa- ja vee kasutusega, rahvastiku jaotusega, asukoha ümbruse taristuga ning asjakohaste radioloogiliste parameetritega (nt väljutatava olulise radionukliidi väljutuskiirus, väljutatud radioaktiivse aine keemilised ja füüsikalised omadused ning geomeetria).

Nimetatud riskide maandamise eelduseks on TEOSega loodav tugev raamistik, mis mh hõlmab pädeva, volitusnormidega regulaatori moodustamist, kes on tulevikus võimeline kontrollima tuumakäitise nõuetele vastavust ning vajadusel võimeline ohu ennetamiseks või rikkumise kõrvaldamiseks vastavad tegevused peatama või isikud vastutusele võtma.

Kaudse negatiivse mõjuna võib käsitleda riski, et TEOS rakendamise järel võivad teatud poliitikavalikute ja turutingimuste koosmõjus suunduda osa investeeringutest taastuenergiast tuumaenergiasse. Selline investeeringute ümberpaigutumine võib ajutiselt aeglustada taastuenergiat kasutuselevõttu ning seeläbi mõjutada kliimaeesmärkide saavutamise ajastust.

Samas ei ole see TEOS kui õigusraamistiku otsene ega vältimatu tagajärg, vaid sõltub eelkõige hilisematest poliitikavalikutest, turuosaliste investimisotsustest ja turuolukorrast, kuna TEOS ise ei määra investeeringute jaotust. Lisaks tuleb arvestada, et EL taksonoomia (Euroopa Nõukogu Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2022/1214<sup>137</sup>) kohaselt võib tuumaenergia stabiilse baaskoormuse kaudu ka toetada taastuenergia integreerimist, mistõttu ei pruugi kirjeldatud negatiivne mõju realiseeruda.

## **Elusloodus ja elurikkus**

TEOS otsene mõju kaitstavatele loodusobjektidele ja liikidele, rohevõrgustikele, maastikule, võõrliikidele (sh GMO) ja ökosüsteemiteenustele ning jahindusele puudub. TEOS ei muuda kaitsealade piire ega -korda. Tuumakäitise planeerimisele kohaldatakse planeerimiseadust, arvestades TEOSes sätestatud erisusi, tagades tuumakäitise asukohaks kõige väiksema võimaliku keskkonnamõjuga koha. Asukohavaliku ning riikliku eriplaneeringu raames

<sup>136</sup> [Pub1122\\_scr.pdf](#)

<sup>137</sup> [L\\_2022188ET.01000101.xml](#)

koostatakse vajalikud analüüsid, sh keskkonnamõju strateegiline hindamine (KSH) ja edasiste tegevuslubade menetluste käigus keskkonnamõju hindamine (KMH). Otsest mõju elusloodusele ja elurikkusele hinnatakse tulevikus projektipõhiselt, tuginedes asukohapõhiste andmetele ja kasutatavale tehnoloogiale. Mõjud elusloodusele ja elurikkusele võivad avalduda tuumarajatiste ehitamisest ja nende olemasolust tulenevate füüsiliste häiringute kaudu, sh müra, vibratsiooni ja valguse kaudu, mis võivad põhjustada elupaikade kadumist või muutumist kas otseselt või kaudselt.

Kuigi TEOSega ei rajata tuumakäitisi, võimaldab TEOS potentsiaalselt tuumakäitiste ehitamist ning seega võib seadusega lubatud tegevustega kaasneda kaudne negatiivne mõju ranniku- või sisemaakooslustele, sõltuvalt asukohavalikust. Seadus loob tegevusraamistiku, mis hõlmab madala tõenäosusega, kuid kõrge mõjuga riske tuumaõnnetuse tekkeks, mis omakorda võib avaldada mõju elusloodusele ja elurikkusele. Tuumakäitise asukoha hindamise täpsemad nõuded ja andmekoosseisu kehtestab tulevikus valdkonna eest vastutav minister määrusega.

2022. aastal koostatud “Tuumaelektrijaama ja kasutatud tuumkütuse lõppladestuspaiga potentsiaalsete asukohtade ruumianalüüsi koostamine”<sup>138</sup> vahearuanne (edaspidi kui *Ruumianalüüsi vahearuanne*) on välja toodud tuumakäitiste asukohavalikut välistavate asjaoludena mh loodusreservaadid ja sihtkaitsevööndid, Natura 2000 alad, vääriselupaigad riigi- ja eramaal, kaitsealuste liikide (I–II kaitsekategooria) leiukohad koos neid ümbritsevate puhvritega ning olulised veekogud, näiteks lõhejõed. Need ja teised samalaadsed kõrge looduskaitse väärtusega alad peavad tuumakäitise asukohavalikul olema välistatud, tagades, et tuumakäitise planeerimine ei põhjusta pöördumatut mõju elusloodusele ja elurikkusele.

## Veekeskond

TEOSE otsene mõju veekeskkonnale puudub. Tuumakäitise mõju veekeskkonnale on eelkõige seotud käitise asukohavalikuga. Tulenedes 2023. aastal koostatud ruumianalüüsi lõpparuandele “Tuumaelektrijaama ja kasutatud tuumkütuse lõppladestuspaiga potentsiaalsete asukohtade ruumianalüüsi koostamine”<sup>139</sup> on potentsiaalselt võimalik tuumakäitist rajada Eesti 16. rannikupiirkonda. Tuumakäitise asukohavalik tehakse riikliku eriplaneeringu käigus, tuginedes eeluringutele ja keskkonnamõju hinnangutele. Asukohapõhiselt hinnatakse mh tuumakäitise jahutusvee kättesaadavust, võimalike lekkekohtade riske kui ka mõju pinna-, põhja- ja mereveele.

Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri ohutusjuhendi nr NS-G-3.2 “*Dispersion of Radioactive Material in Air and Water and Consideration of Population Distribution in Site Evaluation for Nuclear Power Plants*”<sup>140</sup> kohaselt on hüdrosfäär peamine levikutee, mille kaudu radioaktiivsed ained võivad tuumakäitise vabastamisel (nii lubatud heitmete kui ka võimalike intsidentide korral) jõuda keskkonda ning kanduda piirkondadesse, kus vett kasutatakse muudel eesmärkidel.

Kuigi TEOS ei raja tuumakäitisi, loob see õigusliku võimalikkuse tegevustele, mis võivad tulevikus mõjutada veekeskkonda. Seega võib seadusega lubatud tegevustega kaasneda kaudne negatiivne mõju ranniku- või sisemaakooslustele, sõltuvalt asukohavalikust. Võimalik mõju veekogudele (nt jahutusvee võtmise ja väljalaske, radioaktiivsete või keemiliste heitmete, lekkekohtade või ehitustegevuse tõttu) avaldub üksnes projektipõhiselt ning seda hinnatakse tuumakäitise keskkonnamõjude hindamiste raames. Oluline on tulevikus silmas pidada, et tuumakäitise jahutusvee tarve võib mõjutada veekogu veebilanssi, vee temperatuuri ja

<sup>138</sup> <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-01/Ruumianal%C3%BC%C3%BCsi%20vahearuanne.pdf>

<sup>139</sup> <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-04/Tuumaelektrijaama%20ja%20kasuta...>

<sup>140</sup> [Pub1122\\_scr.pdf](#)

elustikku, põhjustada väljalaskevee kõrgemat temperatuuri või muuta ökoloogilisi veekeskonna tingimusi. On võimalik, et tuumakäitise kasutusfaasis võivad jahutussüsteemid ja puhastussüsteemidest pärinevad heitmed halvendada ümbritseva vee kvaliteeti, sõltudes jaama tootmisvõimsusest ja heitvett sisaldavate ainete koostisest.

## **Muld ja aluspinnas**

TEOSel puudub otsene mõju mulla ja pinnase seisundile, kuna seadus ei määra võimaliku tuumakäitise asukohta ega põhjusta tegevusi, mis võiksid mulla kvaliteeti või pinnasefunktsioone vahetult mõjutada. Kõik mulla- ja pinnasemõjud selgitatakse välja tuumakäitise kavandamise ja keskkonnamõju hindamise protsessis.

Mõju mullale ja pinnasele tuleneb tulevikus eelkõige tuumakäitise ehitamisest ja taristu rajamisest. Ehitustööd võivad põhjustada pinnase tihendumist, katmist ja kuivendamist, samuti võib kaasneda saasteainete sattumise risk pinnasesse ehitus- ja käitamisaastal. Pinnase seisund ja geoloogilised tingimused on tuumarajatise ohutuse seisukohalt olulised, eriti kui osa rajatise paikneb maa all, mis võib mõjutada põhjaveekihtide omadusi ja pinnase stabiilsust. Tuumakäitise elutsükli jooksul on võimalik, et pinnasesse satuvad mitteradioaktiivsed või radioloogilised ained, mistõttu kohaldatakse seaduse alusel tulevikus ka kiirgusseire ning vajadusel remediatsioonimeetmed. Radioaktiivsete ainete sattumisel keskkonda oleks mõju väga oluline, kuid selliste stsenaariumide ennetamine ja vältimine on TEOS-e üks põhieesmärkidest.

Tuumakäitise reaalne mõju ulatus pinnastikule sõltub nii käitise tehnilisest lahendusest kui asukoha omadustest, sealhulgas pinnase koostisest, kandevõimest, põhjavee liikumisest ning vajadusest teostada ulatuslikke kaeve- või pinnasekorrektsioonitöid. Varasemad teostatud ruumianalüüsid on näidanud, et Eestis on mitu potentsiaalset piirkonda tuumajaama rajamiseks, kuid asukohaspetsiifilisi uuringuid tehakse alles riigi eriplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise käigus. Nende protsesside eesmärk on mh tagada, et valitud tuumakäitise asukoht ei ohustaks mulla ega pinnase seisundit ning vajadusel kavandatakse keskkonnale sobivad leevendusmeetmed.

Ruumianalüüsi vahearuandes on kuue väikse moodulreaktori võrdluse tulemusel välja toodud näiteks maksimaalselt mõjutatav kogu maa-ala tuumakäitise puhul koos aiaga piiratud alaga maksimaalselt 20 ha, reaktorihoonde enda pindala maksimaalselt 1 ha ning hädaolukorras valmisoleku tsooni (EPZ) kaugus tinglikult 1 km. Analüüsitud reaktorid paigaldataks valdavalt osas maa alla.

Kaudse positiivse mõjuna saab esile tuua, et TEOS loob tugeva tuumaohutuse regulatiivse raamistiku, mis aitab ennetada olukordi, kus radioaktiivsed või muud ohtlikud ained võiksid tulevikus sattuda mulda või pinnasesse ning kahjustada seeläbi ümbritsevat keskkonda. Seadus kujundab aluse rangetele ohutusnõuetele, mis toetavad käitise elukaare jooksul pinnase kaitset.

Kaudne negatiivne mõju seisneb selles, et TEOS loob võimalikkuse tegevustele, mis võivad tulevikus — sõltuvalt valitud asukohast ja tehnilisest lahendusest — mõjutada mulla kvaliteeti või pinnase omadusi. Need mõjud realiseeruvad ainult juhul, kui tuumakäitis rajatakse, ning neid mõjusid hinnatakse ja maandatakse üksnes konkreetse objekti raames.

Kokkuvõttes on TEOS-e võimalikud keskkonna- ja eluslooduse mõjud peamiselt kaudsed ja regulatiivsed. Seadus ei määra tuumakäitise asukohta ega tehnoloogiat ning seetõttu ei kaasne selle vastuvõtmisega otseseid füüsilisi keskkonnamõjusid. TEOS loob õigusliku raamistiku, mille alusel kavandatakse ja lubatakse tulevikus tuumaenergiaga seotud tegevusi, kusjuures iga konkreetse projekti keskkonnamõjud (sh mõju elusloodusele, veele, mullale, õhule ja kliimale)

hinnatakse eraldi riikliku eriplaneeringu ja selle keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) ning hiljem ehitusloale tehtava keskkonnamõju hindamise (KMH) käigus. Võimaliku keskkonna- ja eluslooduse mõju ulatuse suurus regulatiivsel tasemel on mõõdukas, sest eelduslikult on TTJA töötajatest üle 30% seotud ohutuse ja menetlusreeglite kontrollimise ja jälgimisega.

Positiivse kaudse mõjuna kehtestab TEOS tuumaohutuse, kiirguskaitse ja tuumajäätmete käitlemise üldnõuded ning häda- ja avariolukordadeks valmisoleku põhimõtted, vähendades radioaktiivsete ainete sattumise riski keskkonda ning toetades Eesti kliimaeesmärkide saavutamist läbi madala süsinikuheitega tuumaenergia võimaliku kasutuselevõtu. Negatiivse kaudse mõjuna loob seadus eeldused uue kõrge keskkonnariskiga tegevusvaldkonna ja pikaealiste radioaktiivsete jäätmete tekkele, kusjuures nende mõjude ulatus ja iseloom sõltuvad tulevikus tehtavatest asukoha- ja tehnoloogiavalikutest ning rakendatavatest ohutusmeetmetest.

## 7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Tuumaenergia ja -ohutuse seaduse rakendamine eeldab mitmete uute riiklike funktsioonide loomist ja olemasolevate asutuste pädevuse laiendamist, et tagada tuumaohutuse, tuumajulgeoleku ja tuumakontrolli tõhus korraldus. Seaduse jõustumisel kaasneb riigi tasandil nii institutsionaalne kui rahaline mõju, kohaliku omavalitsuste tasandil avaldub mõju eelkõige kogukonnaga suhtlemisega kaasneva töökoormuse tõusuga, rahaline mõju avaldub läbi kohaliku kasu meetme ja kohalikele omavalitsusele laekuva maksutulu kaudu. Tuumaenergia programmi rakendamise kulud perioodil 2027-2030 on toodud tabelis 7.1.

LISANDUVAD KULUD (al.2027)	2027	2028	2029	2030	KOKKU
<b>Töökohad</b>	18	30	44	50	
TTJA	13	24	36	40	
SIM	4	5	6	8	
HTM	1	1	2	2	
<b>Lisanduvad kulud (milj.eur)</b>	<b>2,6</b>	<b>4,5</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>	<b>18,6</b>
TTJA	2,1	4,0	5,1	4,9	16,1
SIM	0,4	0,5	0,5	0,7	2,1
HTM	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4
KULUD JA TÖÖKOHAD KOKKU	2027	2028	2029	2030	KOKKU
<b>Töökohad kokku</b>	27	39	53	59	
TTJA	17	28	40	44	
SIM	4	5	6	8	
HTM	1	1	2	2	
KLIM	4	4	4	4	
KeA	1	1	1	1	
<b>Kulud kokku (milj.eur)</b>	<b>3,09</b>	<b>5,00</b>	<b>6,32</b>	<b>6,28</b>	<b>20,7</b>
TTJA	2,37	4,20	5,34	5,10	17,0
SIM	0,36	0,45	0,55	0,74	2,1
HTM	0,07	0,07	0,15	0,15	0,4
KLIM	0,23	0,23	0,23	0,23	0,9
KeA	0,06	0,06	0,06	0,06	0,2

Tabel 7.1 Riigieelarvest lisanduvad kulud (personal, majanduskulud, investeeringud) ja programmi kogukulu aastatel 2027-2030

Lisanduvate kulude katteks taotletakse vahendeid 2027. aasta riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve protsessis.

Seaduse rakendamine toob kaasa kiirgus- ja tuumaohutuse funktsioonide lisandumise TTJAle, kuhu moodustatakse eraldi kiirgus- ja tuumaohutuse üksus. Sellega kaasnevad organisatsiooni struktuuri muutmise ja uue osakonna loomise kulud, spetsialistide värbamise ja koolitusega seotud kulud, tuumaohutusele orienteeritud juhtimissüsteemide väljatöötamine, rahvusvahelise koostöö mehhanismide (IAEA, EL, WENRA, ENSREG) ülesehitamine, sidusrühmade kaasamise ja kommunikatsioonivõimekuse arendamine.

Asutuse koosseisu on vaja suurendada, kaasates ligikaudu 59 spetsialisti ohutushindamise, järelevalve, rahvusvahelise koostöö ja õigusloome valdkonnas (vajadus erinevates etappides ning riigieelarveline kulu on detailsemalt kirjeldatud mõjuhindamise peatükis). Lisaks tuleb tagada laboratoorne ja analüütiline võimekus tuumamaterjali ja radioaktiivsete ainete tuvastamiseks ning radioloogilise seire läbiviimiseks. Pädeva asutuse rahastamine peab olema jätkusuutlik ning eraldatud muudest tegevustest, mis tähendab eraldi eelarvelist mehhanismi ja järelevalvetasudest laekuvate tulude suunamist TTJA kiirgus- ja tuumaohutuse osakonna tegevustesse.

Seaduse rakendamiseks tuleb välja töötada ja kehtestada mitmeid rakendusakte ja koostada juhendeid, mis reguleerivad muu hulgas tuumaohutusloa menetlust, ohutushinnangute koostamist ja ülevaatamist, dekomissioneerimis- ja lõpladustusfondi ning finantstagatiste moodustamist, hädaolukorra riskianalüüsi ja reageerimisplaanide nõudeid, tuumamaterjali arvestuse ja kontrolli korda ning jäätmekäitluse ja lõpladustamise tehnilisi tingimusi.

Rahvusvaheliste kohustuste täitmine eeldab riikliku tuumamaterjali arvestuse (sh IT lahendused) ja kontrolli süsteemi (SSAC) täiendamist ning regulaarset koostööd Euroopa Komisjoni ja Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri (IAEA) inspektoritega. Lisaks tuleb laiendada Eesti osalemist perioodilistes rahvusvahelistes vastastikhindamistes ja aruandlussüsteemides, mis nõuab pädeva asutuse ja Kliimaministeeriumi tehnilist ja halduslikku valmisolekut.

Hädaolukordadeks valmisoleku tagamiseks tuleb uuendada riskianalüüsi ja reageerimisplaanide Päästeameti, Häirekeskuse ning Politsei- ja Piirivalveameti pädevuses. Samuti tuleb rajada või uuendada varajase hoiatamise ja elanikkonna teavitamise süsteemi, tagades selle tehniline võimekus koostöös TTJA ja Siseministeeriumiga. Julgeoleku vaates on oluline ka Kaitsepolitsei roll, kelle ülesandeks on hinnata ja ennetada tuumajulgeolekuga seotud ohte, sh pahatahtlikke tegevusi ja sabotaažiriski, ning tagada, et riskianalüüsid ja valmisolekuplaanid arvestaksid sisemisi ja väliseid julgeolekuohtude.

Teadus- ja arendustegevuse toetamiseks kaasatakse kõrgkoolid ja teadusasutused, kes võiks tulevikus kanda tuumaohutuse ja kiirguse valdkonna kompetentsi arendamise rolli ning pakkuda koolitusi regulatiivsetele asutustele ja tulevastele spetsialistidele.

Avalikkuse kaasamine ja teavitamine on seaduse rakendamisel oluline osa. Riik peab välja töötama kommunikatsioonistrateegia, mis hõlmab selgitustööd elanikkonnale ja kohalikele omavalitsustele, et tagada läbipaistvus ja usaldus tuumaenergia arendamise protsessis.

Kohalike omavalitsuste peamine roll seisneb planeerimismenetlustes ja avalikkuse kaasamises tuumakäitiste asukoha kavandamisel. Omavalitsused osalevad planeeringute koostamisel ja kooskõlastamisel, hindavad kavandatavate käitiste mõju kohalikele kogukondadele ning teevad koostööd pädeva asutuse ja Kliimaministeeriumiga riskikommunikatsiooni ja kriisiharjutuste läbiviimisel. Kuigi seaduse rakendamine ei too omavalitsustele kaasa otseseid püsikulutusi, võib tuumakäitistega seotud planeeringute, keskkonnamõjude hindamise, kriisiplaanide,

evakuatsiooni- ja varjumisvõimaluste kaardistamine ning elanikkonna teavitustegevuse tugevdamine suurenda töökoormust.

Tuumajaama asukohajärgsel omavalitsusel on õigus kohalikule kasu tasule. Tasu suurus sõltub tuumajaama elektritoodangu mahust ja eelneva kalendriaasta Eesti hinnapiirkonna järgmise päeva turu elektrienergia aritmeetilisest keskmisest börsihinnast (0,5%). Ehitusperioodil ja dekomissioneerimise perioodil on see tasu 262,80 eurot tuumajaama tuumakäitise elektrilise nimivõimsuse iga megavati kohta aastas. Laekunud tasust 50% peab omavalitsus edasi jagama kohalikele eluruumide omanikele. Eluruumi omanikele raha jagamisega võib kaasneda mõningane halduskoormuse tõus.

Eeldatavalt kaasnevad seaduse rakendamisega järgmised kulud: päeva asutuse loomise ja personali koolituse kulud, laboratoorsete ja tehniliste võimekuste arendamise kulud (nii investeeringud kui iga-aastased hoolduskulud), aruandluse, auditite ning hindamistega seotud kulud ning hädaolukordadeks valmisoleku ja riskikommunikatsiooni arendamisega seotud kulud.

Seaduse rakendamine loob eeldused tuumaenergia sektori arenguks ning toob riigile nii otseseid kui kaudseid tulusid. Otsene tulu tuleneb riigilõivust ja järelevalvetasudest, samuti paraneb õigusliku selguse ja rahvusvaheliste standardite ülevõtmise kaudu investeerimiskeskond, mis soodustab tuumaenergia kui uue energiatootmise haru kujunemist ja sellest tulenevat maksutulu. Kaudset kasu pakuvad energiajulgeoleku tugevnemine, kõrgtehnoloogilise kompetentsi kasv, tuumaohutuse valdkonna teadus- ja arendustegevuse areng ning parem valmisolek hädaolukordadeks.

Seadusega kehtestatakse tuumakäitiste loamenetluste eest riigilõivud, mis on kujundatud kulupõhiselt ning katavad üksnes konkreetse taotluse menetlemisega otseselt seotud töömahu. Riigilõiv ei kata regulaatori institutsionaalse võimekuse loomise ega püsikulusid, mis rahastatakse riigieelarvest. Seega on riigilõiv seotud individuaalse haldustoiminguga ega kujuta endast üldist regulatiivset tasu. Kulupõhisuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt peavad tasud katma otsesed tööaja- ning põhjendatud kaudkulud, kuid mitte rahastama muid päeva asutuse valdkondi. Riskipõhisuse põhimõtte tähendab, et järelevalvetasu suurus sõltub rajatise kategooriast ja tegevusega seotud riskitasemest. Läbipaistvuse ja prognoositavuse tagamiseks kehtestatakse avalik tunnitariif, selged arvutusvalemid ning tehakse kord aastas tasude indekseerimine. Riigilõivustatav töömaht on hinnatud järgmiselt: eelhinnangu menetlus ligikaudu 3850 töötundi (250 000 eurot), ehitusloa menetlus 30 770 töötundi (2 000 000 eurot), katsetamisloa menetlus 9 230 töötundi (600 000 eurot) ning käitamisloa menetlus 13 850 töötundi (900 000 eurot). Hinnangute koostamisel on lähtutud Rahvusvahelise Aatomienergiaagentuuri (IAEA) ohutusstandarditest ja regulatiivsetest juhenditest ning võrreldud meetodikat teiste uute tuumariikide praktikaga. Koondsummana moodustavad loamenetluste riigilõivud ligikaudu 16% regulaatori järgneva viie aasta kogukuludest, mis kinnitab, et regulaatori tegevust ei rahastata riigilõivude kaudu tervikuna.

Seaduse rakendamisega seotud tuumakäitise järelevalvetasude süsteem tuleb Eestis luua esmakordselt. TEOSega luuakse volitusnormid vajalike rakendusaktide kehtestamiseks, mille alusel töötatakse välja ehitusaegse järelevalve ja riikliku järelevalve tasu määrad, ning nende arvestamise ja tasumise kord. Ehitusaegne tuumaohutuse järelevalve on pikaajaline ja riskipõhine protsess, mille maht sõltub ehituse kulgemisest ja tuvastatud riskidest. Tasude kujundamisel lähtutakse rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetest. Järelevalvetasu on tuumaohutusloa omaja avalik-õiguslik rahaline kohustus. Tegemist ei ole maksuga üldises tähenduses, vaid sihtotstarbelise tasuga, mille eesmärk on tagada tuumaohutuse üle teostatava

riikliku ja rahvusvahelise järelevalve rahastamine. Järelevalve tasudega on võimalik katta järgnevaid kulusid:

1. järelevalveametnike tööjõu kogukulu 20% ulatuses – see kajastab tuumaohutuse järelevalvega otseselt seotud töömahtu ning tagab, et järelevalveks vajalik personal on piisavalt ressurssidega kaetud;
2. ekspertide, sealhulgas välisekspertide ja auditeerijate töötasu – tuumavaldkonna spetsiifika ja keerukus eeldab sõltumatute ekspertide kaasamist, sealhulgas rahvusvahelise kogemusega spetsialistide kasutamist;
3. laborite ekspertiiside kulud – tuumaohutuse kontroll eeldab tehnilisi analüüse, mõõtmisi ja katseid, mille läbiviimine võib toimuda nii riiklikes kui ka välislaborites.

TEOS eelnõus on sätestatud järelevalvetasu ülemmääraks 160 000 eurot kahe kuu arvestuses ning 960 000 eurot aastas. Järelevalvetasude arvestamise meetodika ja tasumise korra ning järelevalvetasudega rahastatavate järelevalvetoimingute loetelu kehtestatakse tulevikus määrusega. Järelevalvetasude osakaal suureneb järk-järgult koos tuumaprogrammi arenguga, töömahu kasvamisega ja tasumudeli praktikas kinnistumisega. Rahvusvaheliselt katavad tuumaohutust reguleerivate asutuste tasud valdava osa eelarvest — USA-s kuni 90–100% ja Põhjamaades 70–85% —, kuid nendes riikides on süsteem välja kujunenud aastakümnete jooksul. Eestis kujundatakse tasumudel lähtuvalt konkreetsest tuumaenergiaprogrammist ja selle tegelikelt kuludest, mis täpsustuvad rakendusaktide ja asutuse sisulise ülesehitustöö käigus.

Kavandatud lahendus tagab riigilõivude proportsionaalsuse, läbipaistvuse ja selge seose konkreetse loataotluse menetlemise tegeliku töömahuga ning eristab selgelt loamenetluse kulud järelevalve kuludest. Seaduse rakendamine riigi tasandil eeldab uut institutsionaalset võimekust ja investeringuid, kuid loob pikaajalise ja kulutõhusa süsteemi tuumaenergia ohutuks ja läbipaistvaks arendamiseks. Kulud on proportsionaalsed riigi strateegiliste eesmärkidega ning osaliselt kaetakse need riigilõivu, järelevalvetasude ja rahvusvaheliste rahastusallikate kaudu. Kohalikule omavalitsusele avaldub mõju peamiselt planeerimise ja kaasamise kaudu ning ei too kaasa olulist eelarvelist koormust.

## 8. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks tuleb kehtestada järgmised ministri määrused, mille rakendusaktide kavandid on seletuskirjale lisatud (lisa 3):

- 1) „Pädeva asutuse toimingute eest tasutava ehitusaegse järelevalve ja riikliku järelevalve tasu määrad, arvestamise ja tasumise kord ning nõuded tasude tagatistele,“ (TEOS § 13 lõike 4 punkt 1 ja § 75 lõike 5 alusel, kavand nr 1);
- 2) „Pädeva asutuse poolt oma tegevusvaldkonnas osutatavate tasuliste teenuste kirjeldused ja teenustasud“ (TEOS § 13 lõike 4 punkt 2 alusel, kavand nr 2);
- 3) „Asjassepuutuvatelt asutustelt seisukoha ja kohalikult omavalitsuselt arvamuse küsimise ning andmise kord pädeva asutuse otsuste tegemisel“ (TEOS § 17 lõike 5 alusel, kavand nr 3);
- 4) „Tuumakäitise asukoha eelvaliku hindamise ja asukoha hindamisaruande täpsustatud nõuded ja andmekoosseis“ (TEOS § 18 lõike 4 ja § 19 lõike 3 alusel, kavand nr 4);
- 5) „Tuumaelektriijaama dekomissioneerimise kava koostamise, ajakohastamise ja esitamise nõuded ning dekomissioneerimiskulude prognoosi esitamise vorm“ (TEOS § 27 lõike 3, § 53 lõike 4 ja § 77 lõike 10 alusel, kavand nr 5);
- 6) „Eelhinnangu taotlusele esitatavad täpsustatud nõuded, taotluse andmete loetelud, taotluse hindamise kriteeriumid ja eelhinnangu andmekoosseis“ (TEOS § 22 lõike 5 alusel, kavand nr 6);

- 7) „Süsteemide, konstruktsioonide ja komponentide ohutusklassifikatsioon“ (TEOS § 24 lõike 6 alusel, kavand nr 7);
- 8) „Tuumakäitise ohutushindamise nõuded ja meetodika ning esialgse ohutuaruande, ohutuaruande vorm, sisu ja menetlemine“ (TEOS § 26 lõike 7 ja § 47 lõike 5 alusel, kavand nr 8);
- 9) „Pädeva asutuse tuumaohutushinnangu koostamise ja dokumentide säilitamise kord“ (TEOS § 26 lõike 7 alusel, kavand nr 9);
- 10) „Tuumaohutuslubade taotluste ja lubade andmekoosseisud, tegevuste ja dokumentide kooskõlastamise ja teavitamise täpsustatud nõuded ja järelevalve kord“ (TEOS § 44 lõike 3 ja § 45 lõike 3 alusel, kavand nr 10);
- 11) „Tuumakäitise katsetusprogrammi sisu ning katsetamise nõuded ja kord“ (TEOS § 48 lõike 4 alusel, kavand nr 11);
- 12) „Tuumajäätmete käitluskava koostamise ja esitamise nõuded“ (TEOS § 49 lõike 5 alusel, kavand nr 12);
- 13) „Korduva ohutushindamise nõuded ja meetodika tuumakäitise käitamisel“ (TEOS § 50 lõike 4 alusel, kavand nr 13);
- 14) „Tuumakäitise vastutavate ametikohtade loetelu, kvalifikatsiooni- ja pädevusnõuded ja nende tõendamiskord ning töötajate väljaõppe, täiendõppe ja pädevuse hindamise nõuded“ (TEOS § 51 lõike 8 alusel, kavand nr 14);
- 15) „Tuumakäitise dekomissioneerimisloa ja taotluse andmekoosseis, dekomissioneerimise dokumenteerimine, dokumentatsiooni säilitamise ja andmete pädevale asutusele esitamise kord“ (TEOS § 52 lõike 4 ja § 54 lõike 8 alusel, kavand nr 15);
- 16) „Täpsustatud nõuded tuumakäitise hädaolukorra riskianalüüsile“ (TEOS § 57 lõike 3 alusel, kavand nr 16);
- 17) „Täpsustatud nõuded tuumakäitise hädaolukorra plaanile ja selle rakendamisele“ (TEOS § 58 lõike 3 alusel, kavand nr 17);
- 18) „Täpsustatud nõuded kasutatud tuumkütuse käitlemisele“ (TEOS § 62 lõike 3 alusel, kavand nr 18);
- 19) „Riikliku dekomissioneerimis- ja lõppladustusfondi sissemaksete, väljamaksete ja vara valitsemise kord“ (TEOS § 77 lõigete 9, kavand nr 19);
- 20) „Dekomissioneerimis- ja lõppladustusreservi suuruse hindamise meetodika, käitamisloa omaja riiklikusse dekomissioneerimis- ja lõppladustusfondi tehtavate sissemaksete suuruse ja käitaja poolt antava finantstagatise tingimused“ (TEOS § 77 lõigete 10 alusel, kavand nr 20);
- 21) „Nõuded tuumamaterjali arvestuse korraldamisele, andmete loetelu, inventeerimise ning aruandluse esitamise kord ning tähtajad“ (TEOS § 80 lõike 6 alusel, kavand nr 21);
- 22) „Tuumamaterjali riikliku registri põhimäärus“ (TEOS § 81 lõike 6 alusel, kavand nr 22);
- 23) „Tuumamaterjali füüsilise kaitse nõuded, tüüpohu profiili ja kavandamise aluseks oleva ohu määramise kord ja tuumamaterjali kategoriseerimise alused“ (TEOS § 85 lõike 2 alusel, kavand nr 23);
- 24) „Nõuded tuumakäitise siseturvateenistusele ja turvateenistujate kvalifikatsioonile ning sertifitseerimisele“ (TEOS § 86 lõike 2 alusel, kavand nr 24);
- 25) „Tuumakäitise seotud taustakontrolli tasemed, ulatuse määramise nõuded, läbiviimise kord, isikuandmete ankeedi loetelu ja andmete säilitamise tingimused“ (TEOS § 88 lõike 7, § 90 lõike 4 ja § 96 lõike 2 alusel, kavand nr 25);
- 26) „Tuumaohutusluba omavas äriühingus olulise osaluse omandamise taotluse ja pädeva asutuse nõusoleku andmekoosseis“ (TEOS § 97 lõike 6 alusel, kavand nr 26);
- 27) „Nõuded tuumakäitise käitaja finantstagatisele“ (TEOS § 111 lõike 4 alusel, kavand nr 27).

## 9. Seaduse jõustumine

Eelnõukohane seadus jõustub 2027. aasta 1. jaanuaril. Seaduse jõustumine on kavandatud 1. jaanuarile 2027, et tagada tuumaenergia programmi ettevalmistamiseks vajalik õiguslik

raamistik. Eestis on käimas tuumaelektrijaama võimaliku rajamise riigi eriplaneering ning selle edasises menetluses tuleb arvesse võtta tuumaohutuse ja tuumajulgeoleku nõudeid. Seaduse jõustumine võimaldab luua pädeva asutuse – Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti kui tuumaohutuse regulaatori – ning sätestada selle ülesanded tuumaohutuse hindamisel ja riikliku järelevalve teostamisel.

Seadus annab vajalikud õiguslikud alused nii planeeringu edasiseks menetlemiseks kui ka tuumaenergia programmi ettevalmistamiseks laiemalt, luues selge regulatiivse raamistiku, millest saavad juba programmi varases etapis lähtuda nii potentsiaalsed arendajad kui ka teised programmi rakendamisse kaasatud osalised, sealhulgas julgeolekuasutused, kohalikud omavalitsused jt. See võimaldab kõigil osapooltel varakult mõista oma rolle ja ootusi ning teha vajalikud ettevalmistused tuumaenergia programmi rakendamiseks.

Samuti nähakse seaduse alusel ette mitmete rakendusaktide kehtestamine, mille ettevalmistamine on ajamahukas ning peab algama võimalikult varakult.

## **10. Eelnõu kooskõlastamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu saadeti kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EISi) kaudu [25-1366](#) ning arvamuse avaldamiseks Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Keskkonnaühenduste Kojale, MTÜ-le Eesti Roheline Liikumine, SA-le Keskkonnaõiguse Keskus.

Tabel kooskõlastamisel esitatud märkuste ja ettepanekute kohta on lisatud seletuskirjale (lisa 4).

---

Algatab Vabariigi Valitsus 19. märtsil 2026. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Kaire Karp

Büroo- ja dokumendihalduse juht