

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Strålsäkerhetsmyndigheten

Yttrande över uppdateringar av föreskrifter avseende nya kärnkraftsreaktorer

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Ärendet rör ett säkerhetskritiskt och kapitalintensivt område med få, stora tillståndshavare, där regelverket nu moderniseras för att möjliggöra prövning av nya reaktortyper från 2026. Förslaget öppnar även för fler reaktorer per förläggningsplats och anpassar beredskapskrav.

Förslagsställaren redovisar på ett tydligt sätt problembild och syfte samt konsekvenser om ingen åtgärd vidtas (nollalternativ) och alternativa lösningar. Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och planerade informationsinsatser är tillräckligt beskrivna för att ge berörda aktörer framförhållning. Den övergripande EU-rättsliga ramen bedöms som godtagbart behandlad. Påverkan på konkurrensen och åtgärder för att begränsa kostnader och andra effekter är i detta ärende godtagbart behandlade.

Samtidigt saknas en beskrivning av berörda företag, uppgift om antal företag, storleksfördelning och andel små företag. Det går inte från underlaget att utläsa vilka företag som påverkas och hur denna påverkan ser ut. Det hade varit behövt att förslagsställaren hade redogjort för alla kategorier och branscher av företag som kan påverkas samt deras antal och storlek. Därefter hade konsekvenserna av förslaget för dessa företag behövts beskrivas på ett tydligt sätt och även kostnadsberäknats.

Beskrivningen av förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter saknar kvantifiering. Det saknas en särskild beskrivning av om särskild hänsyn kan tas till små och medelstora företag. Det framgår dock inte om förslaget går utöver EU-rättens minimikrav.

Innehållet i förslaget

Strålsäkerhetsmyndigheten föreslår ändringar i SSMFS 2018:1, 2021:4, 2021:5 och 2021:6 för att reglerna ska kunna användas vid prövning av nya reaktortyper i ansökningar som kan lämnas under 2026.

Förslaget preciserar vilka acceptanser som ska gälla vid värdering under förväntad drift: den sammanlagda effektiva dosen till en representativ person i allmänheten får vara högst 0,1 mSv per år (gäller totalt för alla verksamheter på samma område). Därutöver införs radiologiska acceptanskriterier för miljön (med referensdjur och referensväxter som

jämförelseobjekt). Det föreslås att föreskrifternas kapitel om beredskap och krishantering uttryckligen ska gälla för kärnkraftsreaktorer placerade i både beredskapskategori 1 och 2. Vidare anpassas kravbilderna för reaktorer i beredskapskategori 2 så att åtgärderna dimensioneras efter relevanta scenarier, medan kravnivån för reaktorer i beredskapskategori 1 förblir oförändrad. Vidare görs vissa krav teknikneutrala, bland annat avseende "huvudskorsten" (kravet uttrycks funktionsmässigt för mätning och kontroll av utsläpp, utan att peka ut en specifik konstruktion).

Vidare beskrivs rapportering som ska ske vid händelser och brister; en preliminär rapport och en initial rapport ska lämnas inom sju dygn. En slutlig rapport ska lämnas inom 60 dygn.

Förslaget återinför också krav på avvecklingsplan. Reglerna om stöld och sabotage beskrivs. Remissen anger dessutom uppdateringar av vägledningar samt mindre rättelser och förtydliganden i föreskrifterna.

Förslaget ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Bedömning av delasppekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

I remissen anges att förslaget innehåller regler om hur kärnkraftsreaktorer får byggas och drivas samt hur skyddet mot joniserande strålning ska utformas. Syftet är att möjliggöra en effektiv och rättssäker tillståndsprocess. Regeringen har lanserat en färdplan för ny kärnkraft, med målet att till 2035 möjliggöra cirka 2 500 MW ny effekt och fortsatt utbyggnad till 2045. Mot denna bakgrund har Strålsäkerhetsmyndigheten fått i uppdrag att anpassa regelverket. Myndigheten har identifierat behov av ändringar i föreskrifterna för att kunna tillämpa dem på nya reaktortyper, inklusive små modulära reaktorer (SMR).

En praktisk begränsning i nuvarande regler är att de utgår från högst fyra reaktorer per förlägningsplats. De föreslagna ändringarna innebär att fler reaktorer kan godtas per plats, att nya acceptansnivåer införs (bl.a. 0,1 mSv per år till allmänheten vid förväntad drift) samt att radiologiska acceptanskriterier för miljön införs. Beredskapskrav anpassas, så att reaktorer i vissa fall kan placeras i beredskapskategori 2. Vidare görs vissa krav teknikneutrala, t.ex. genom att ersätta begreppet "huvudskorsten" med ett funktionskrav för mätning och kontroll av utsläpp.

Regelrådet finner att beskrivningen av problem och syftet med förslaget är godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Av konsekvensutredningen framgår att om föreslagna ändringar i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter inte genomförs, kvarstår flera betydande brister i dagens reglering. En utebliven åtgärd innebär att nuvarande kravställning för ny kärnkraft fortsatt är otydlig, vilket riskerar att försvåra både tillståndsprovning och egenvärdering av strålsäkerhet. Detta kan i sin tur leda till rättsosäkerhet, förseningar i granskningsprocessen samt en ökad administrativ börda för både sökande och tillsynsmyndigheten.

Avsaknaden av tydliga och sammanhängande acceptanskriterier för radiologiska effekter på människor och miljö kan även medföra att säkerhetsbedömningar görs utifrån skilda tolkningar, vilket försvagar likabehandling och transparens. För befintliga och nya

kärnkraftsreaktorer riskerar det att leda till osäkerhet kring vilka säkerhetsnivåer som ska uppfyllas.

Vidare kan nuvarande kravformuleringar uppfattas som oproportionerliga eller otidsenliga i förhållande till teknikutvecklingen. Detta motverkar ett teknikneutralt regelverk och kan förhindra innovation eller effektivisering inom kärnteknisk verksamhet. Särskilt viktigt är detta med tanke på att myndigheten behöver vara beredd att granska ansökningar för nya kärnkraftsreaktorer under kommande år.

Sammanfattningsvis uttrycker förslagsställaren att avsaknad av åtgärder innebär att centrala regelverksbrister kvarstår, vilket motverkar tydlighet, förutsägbarhet och rättssäkerhet i tillämpningen samt riskerar att försämra strålskyddet.

Regelrådet finner att förslagsställaren har beskrivit konsekvenser som kan uppstå av att inte vidta åtgärder.

Regelrådet finner att beskrivningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas är godtagbar.

Alternativa lösningar

Förslagsställaren anger att ett alternativ är att inte ändra föreskrifterna. Detta beskrivs som att reglerna då inte medger användande av viss ny utformning eller ny teknik. Om inga regler ändras riskerar det att blir otydligt vad konstruktionen ska uppnå. Detta skulle också medföra en utdragen tillståndsprövning.

Vidare uppger förslagsställaren att reglera genom villkor och beslut i enskilda ärenden kan ge flexibilitet, men att detta över tid kan bli godtyckligt och inkonsekvent samt ge otidlighet om vilka krav som faktiskt gäller.

Regelrådet konstaterar att förslagsställaren har redovisat alternativa lösningar och motiverat valet att ändra föreskrifterna

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar är godtagbar.

Berörda företag

Regelrådet konstaterar att remissen innehåller en viss beskrivning av vilka verksamheter som berörs. Förslagsställaren uppger att ändringarna påverkar befintliga tillståndshavare för kärnkraftsreaktorer och namnger tre bolag: Forsmarks Kraftgrupp AB, OKG AB och Ringhals AB. Vidare uppges att få kommersiella aktörer i nuläget har möjlighet eller intresse att bygga nya reaktorer och att det främst är befintliga aktörer i Sverige eller närområdet som förväntas vara aktuella.

Regelrådet konstaterar att det saknas en redovisning av det totala antalet företag som påverkas av reglerna, och hur dessa företag fördelar sig med avseende på storlek och bransch. Det framgår att bestämmelserna omfattar verksamheter med joniserande strålning inom vård, industriell radiografering, användning av öppna och slutna strålkällor, acceleratorverksamhet samt installation och underhåll. Dock redovisas inte antalet företag till antal, bransch och det framgår inte hur stor andel av företagen som är små och medelstora företag. Det anges att nya aktörer kan komma att omfattas från 2026, då ansökningar om nya reaktortyper kan bli aktuella. Trots detta saknas en bedömning av hur många nya aktörer som potentiellt kan tillkomma, vilka av dessa som är företag och hur de skulle kunna påverkas.

Regelrådet anser att en beskrivning av antalet berörda företag, deras storleksstruktur (små, medelstora, stora) samt deras branschmässiga fördelning är väsentlig för att kunna göra en bedömning av regeländringarnas konsekvenser för företag.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag är bristfällig.

Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter

I konsekvensutredningen anges att de föreslagna ändringarna inte bedöms medföra konsekvenser för befintliga reaktorer eller nya aktörer. Samtidigt anges att införandet av radiologiska acceptanskriterier för miljön kan medföra behov av kompletterande värderingar. I vissa fall kan det även leda till behov av en uppdatering av strålsäkerhetsrapporten (SAR) hos befintliga tillståndshavare. Det anges att tillståndshavarna redan bedriver lokal miljöövervakning med mätningar och beräkningar som idag ligger under de föreslagna nivåerna, varför omfattande systemförändringar inte förutsätts. Trots detta anges att kostnader kan uppstå, men att omfattningen inte kan bedömas i nuläget.

Regelrådet noterar att införandet av acceptanskriterier för miljön bygger på beräkningar och att detta förutsätter att halter i miljön fastställs. Den enda kostnad som uttryckligen nämns gäller eventuella kompletteringar av värderingar och uppdatering av SAR för befintliga reaktorer med anledning av nya radiologiska acceptanskriterier. Det framgår dock inte vilka mätmetoder eller datakrav som förväntas tillämpas av tillståndshavarna. Sådan information påverkar omfattning, komplexitet och kostnadsbild.

Regelrådet konstaterar vidare att kostnader relaterade till uppdatering av SAR nämns, men att inga uppgifter lämnas om vilka kostnadstyper som kan beröras.

Det saknas en beskrivning av om förslaget kan medföra en intäktspåverkan för företagen. En enkel översikt med moment, kostnadstyp, ungefärlig omfattning samt eventuell påverkan på intäkter per typ av aktör hade varit tillräcklig för att möjliggöra en bedömning.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter är bristfällig.

Påverkan på konkurrens och särskilda hänsyn till små och medelstora företag

Påverkan på konkurrens

I konsekvensutredningen saknas en uttrycklig och tillräcklig redovisning av hur de föreslagna regeländringarna påverkar konkurrensen.

Regelrådet finner att de konkurrensrättsliga konsekvenserna inte har beaktats i tillräcklig utsträckning. Dock skriver förslagsställaren att nyetablering av kommersiella aktörer inte är sannolik.

Regelrådet gör följande bedömning. Av beskrivningen framgår att fler reaktorer per plats blir möjliga. Förslagsställaren skriver dock att nyetablering av kommersiella aktörer inte är sannolik. Denna uppgift finner inte Regelrådet anledning att ifrågasätta och kan därmed acceptera att en beskrivning av konkurrensförhållanden inte finns med i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små och medelstora företag

Ingen särskild redovisning av påverkan på små och medelstora företag har kunnat utläsas.

Regelrådet finner att eftersom föreskrifterna berör kärnteknisk verksamhet, som traditionellt domineras av stora aktörer, är det förståeligt att regeländringarna huvudsakligen riktar sig till dessa. Dock utesluter detta inte att små och medelstora företag som exempelvis som underleverantörer, teknik konsulter, tjänsteleverantörer eller innovationsaktörer påverkas indirekt av förändringar i regelverket. Det hade därför varit relevant att analysera om regeländringarna medför nya administrativa eller tekniska krav som kan påverka små och medelstora företags möjlighet att delta i upphandlingar eller leveranskedjor, om tillgången till kärnteknisk marknad påverkas för mindre företag, om de föreslagna reglerna leder till konkurrensnackdelar för mindre aktörer jämfört med större bolag med mer resurser för att tolka och uppfylla regelverken.

Det hade varit önskvärt att förslagsställaren hade beskrivit om förenkling, lättnad eller undantag kan vara aktuell för små och medelstora företag, alternativt varför sådana inte bedömts som motiverade.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn kan tas till små och medelstora företag är bristfällig.

Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter

Konsekvensutredningen nämner att förslagen syftar till att främja teknikneutralitet samt möjliggöra proportionalitet i beredskapskrav, bland annat genom att tillåta fler reaktorer per plats och möjliggöra kategorisering till beredskapskategori 2. Det konstateras även att exempelvis vissa avsteg från krav som exempelvis gällande huvudskorsten, kan minska risken för onödigt omfattande åtgärder för de aktörer som omfattas av föreskrifterna.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit önskvärt att konsekvenserna av åtgärder som begränsar förslagets kostnader hade beskrivits med exempelberäkningar.

Regelrådet finner att beskrivningen av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av konsekvensutredningen framgår att myndigheten planerar att tillhandahålla information om regeländringarna via sin webbplats samt, vid behov, bjuda in berörda tillståndshavare och branschaktörer till informationsmöten. Det framgår även att en dialog redan pågår med kommersiella aktörer som planerar att ansöka om att få uppföra nya lättvattenreaktorer, vilket ger förutsättningar för proaktiv kommunikation.

Regelrådet finner att förslagsställaren redovisar en viss framförhållning inför ikraftträdandet. Tidpunkten har beaktats i relation till de aktörer som särskilt berörs av ändringarna. Att

särskild hänsyn tagits till dialog med potentiella tillståndshavare redan under utformningen av förslaget stärker dessutom möjligheterna till en smidig övergång vid ikraftträdandet.

Vidare anser Regelrådet att det tydligt framgår genom vilka kanaler information kommer att spridas och att myndigheten har för avsikt att anpassa informationsinsatserna utifrån behov och målgrupp.

Regelrådet finner att beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas

I konsekvensutredningen anges att Strålsäkerhetsmyndigheten avser att följa upp och utvärdera föreskrifternas konsekvenser genom tillsyn, dialog med berörda aktörer, intern återkoppling samt årliga kontroller. Det framgår att myndigheten därigenom samlar in erfarenheter om hur föreskrifterna fungerar i praktiken och om de behöver justeras.

Regelrådet finner att beskrivningen av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

I konsekvensutredningen anges att förslaget överensstämmer med EU-rätten och att någon anmälan enligt förordningen (1994:2029) om tekniska regler inte krävs. Regelrådet konstaterar att denna uppgift är tydligt redovisad.

Det framgår dock inte om de föreslaget går utöver vad som följer av EU-rättens minimikrav. Informationen om detta är väsentlig eftersom den har betydelse för bedömningen av förslagets proportionalitet och eventuell påverkan på det nationella handlingsutrymmet.

En kortfattad upplysning om huruvida förslaget enbart uppfyller EU-rättens minimikrav hade varit behövlig.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar, men att redovisningen av om förslaget går utöver EU-rättens minimikrav är bristfällig.

Övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning

Regelrådet har inte funnit något övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 17 september 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Anna Nilsson



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Anna Nilsson
Föredragande