

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Strålsäkerhetsmyndigheten

Yttrande över Strålsäkerhetsmyndighetens förslag till föreskrifter om lyftdon och lyftverksamhet i kärntekniska anläggningar

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I remissen ingår förslag till allmänna råd som inte omfattas av Regelrådets granskning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag om föreskrifter (SSMFS 20xx:x) om lyftdon och lyftverksamhet i kärntekniska anläggningar.

I remissen anges att de föreslagna bestämmelserna föreslås träda i kraft under olika år. Åren som anges är 2020, 2021, 2022 och 2023.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att ett viktigt skäl till att dessa föreskrifter om lyftdon och lyftverksamhet har tagits fram är att det s.k. maskindirektivet (direktiv 2006/42/EG), som är infört i Sverige genom Arbetsmiljöverkets föreskrifter AFS 2008:3, undantar "maskiner som speciellt har konstruerats eller tagits i drift för kärntekniska tillämpningar och som vid fel kan ge upphov till radioaktivt utsläpp". Detta undantag förutsätter därför att nationella myndigheter inom området reglerar sådana maskiner. Det innebär att dessa föreskrifter täpper till ett glapp som har funnits och som har inneburit att regleringen av lyftdon och lyftverksamhet i kärntekniska anläggningar saknats.

I konsekvensutredningen anges att Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) genom regleringsbrev för 2012, 2013 och 2014 fått i uppdrag av regeringen att utforma föreskrifter för nya kärnreaktorer. Det finns alltså ett behov av att se över regelverket i sin helhet för såväl befintliga som nya kärnreaktorer som andra kärntekniska anläggningar. I uppdraget lyfts även fram att SSM ska ta hänsyn till bl.a. nya internationella säkerhetskrav.

Vidare anges att Western European Regulators Association (WENRA) i september 2014 beslutade om ändrade s.k. Safety Reference Levels (SRL) för existerande kärnkraftsreaktorer. Nationella tillsynsmyndigheter som ingår i WENRA har åtagit sig att förbättra och harmonisera sina regelverk genom att införa SRL.

Det anges också att det internationella atomenergiorganet (IAEA) stödjer medlemsländer med bl.a. fristående granskningar som kallas Integrated Regulatory Service (IRRS). Vid en IRRS-granskning av Strålsäkerhetsmyndighetens (SSM:s) verksamhet i början av 2012 konstaterades att det svenska regelverket för kärntekniska anläggningar historiskt vuxit fram efterhand som behov av reglering uppkommit. Det konstaterades att IAEA:s säkerhetsstandarder har använts som grund för de svenska kärnsäkerhetsreglerna eller refererats till i dessa, men inte på ett systematiskt sätt. IRRS-granskningen pekade på områden som man ansåg var bristfälligt reglerade i förhållande till vad som följer av IAEA:s säkerhetsstandarder. En jämförelse med IAEA:s standarder och andra länder visade att standarderna och regelverken i de andra länderna var betydligt mer preciserade än de svenska kraven.

I konsekvensutredningen anges att förslaget syftar till att få tillräckligt små risker för utsläpp av radioaktiva ämnen eller att en tappad last inte kan utgöra en missil som kan orsaka förlust av någon av funktionerna reaktivitetskontroll, värmebortförelse eller inneslutning i en kärnkraftsreaktor eller motsvarande situationer i en anläggning som hanterar eller förvarar använt kärnbränsle. Det anges att detta är förenligt med IAEA Safety Standard SSR-2/1.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att alternativet med tillståndsvillkor och beslut i enskilda fall istället för generell bindande regler skulle kunna leda till i huvudsak samma ekonomiska och andra konsekvenser som de föreslagna föreskrifterna. Skälet är att SSM då skulle utgå från samma WENRA-dokument, IAEA-standarder, standarder för beprövade konstruktionslösningar m.m. vid formulering av tillståndsvillkor och beslut som nu ligger till grund för de föreslagna föreskrifterna. Vidare anges att konsekvenserna av alternativet med en strategi som innebär att myndigheten anordnar utbildningsinsatser, workshops, seminarier och genomför särskilda informationsinsatser i syfte att påverka tillståndshavares säkerhetsarbete i konstruktionshänseende är svåra att bedöma. Det anges att nämnda alternativ inte skulle leda till krav som följer av EU-direktiv, internationella konventioner och förväntningar i övrigt på strålsäkerhetsreglering av kärnteknisk verksamhet.

Vidare anges att mot bakgrund av det ökande harmoniseringsarbetet som nu sker i Europa genom bl.a. WENRA och internationellt genom IAEA och CENRA (Committee on Nuclear Regulation Association) samt mot bakgrund av resultaten från genomförd IRRS-granskning ser förslagsställaren inga användbara och internationellt accepterade alternativa lösningar till den nu planerade och föreslagna regleringen.

Det anges att om ingen reglering kommer till stånd kan det leda till dels att olika tillståndshavare tillämpar olika regler och som kan innebära en ojämn och oklar hantering av säkerhetsfrågor rörande lyftdon, dels att det finns en risk för att de kärntekniska anläggningarna inte är tillräckligt väl skyddade mot konsekvenser av eventuella lyftmissöden och tappade laster.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekterna av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att de föreslagna föreskrifterna bedöms inte stå i strid med den Europeiska unionens regler om den fria rörligheten av produkter och tjänster. Vidare anges att de föreslagna föreskrifterna överensstämmer med rådets direktiv 2009/71/Euratom om upprättande av ett

gemenskapsramverk för kärnsäkerhet vid kärntekniska anläggningar, med ändringar enligt rådets direktiv 2014/87/Euratom.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att föreskrifterna om lyftdon och lyftverksamhet i kärntekniska anläggningar föreslås träda i kraft den DD-MM-2020 och bestämmelser om indelning i lyftklasser föreslås träda i kraft den DD-MM-2021. För vissa bestämmelser om bl.a. konstruktionsspecifikationer och enkelfelstålighet bedöms dock längre tid behövas för att nödvändiga åtgärder hos tillståndshavarna ska kunna vidtas innan dessa bestämmelser börjar gälla. Dessa bestämmelser föreslås därför träda i kraft DD-MM-2023. Vissa andra bestämmelser förutsätter att det finns ett kontrollorgan som uppfyller bestämmelserna i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter om certifierings-, provnings-, kontroll- och kvalificeringsorgan i kärntekniska anläggningar och som är inblandad i kontroll av att vissa bestämmelser uppfylls. Dessa bestämmelser föreslås därför träda i kraft DD-MM-2022.

Det anges att informationsbehovet är stort på grund av omfattningen av SSM:s föreskriftsöversyn och att föreskrifter om lyftdon och lyftverksamhet i kärntekniska anläggningar inte har funnits förut. Förslagsställaren har därför informerat berörda tillståndshavare om föreskriftsförslagen regelbundet i samband med underhandsremisser. När föreskrifterna har beslutats avser förslagsställaren att bjuda in berörda tillståndshavare och andra inom kärnkraftsbranschen till informationsmöten och lägga ut information på SSM:s webbplats.

Vidare anges att en viktig informationskälla är också de vägledningsdokument som förslagsställaren tar fram parallellt med förslagen till föreskrifter. Vägledningsdokumenten kommer att spridas till berörda tillståndshavare samt läggas ut på SSM:s hemsida tillsammans med föreskrifterna.

I konsekvensutredningen anges att förslagsställaren har haft samråd med berörda tillståndshavare under framtagandet av förslaget till nya föreskrifter.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att de organisationer som berörs av de föreslagna föreskrifterna är 10 tillståndshavare för kärnkraftsreaktorer och andra kärntekniska anläggningar. De företag som berörs är Forsmark Kraftgrupp AB (1163 anställda, omsätter 7285 MSEK), OKG Aktiebolag (909 anställda, omsätter 4195 MSEK), Ringhals AB (1556 anställda, omsätter 8257 MSEK), Svensk Kärnbränslehantering AB, SKB (536 anställda, omsätter 1456 MSEK), Barsebäck Kraft AB (49 anställda, omsätter 1357 MSEK), Westinghouse Electric Sweden AB (841 anställda, omsätter 3113 MSEK), AB SVAFO (61 anställda, omsätter 237 MSEK), Vattenfall AB (1153 anställda, omsätter 30313 MSEK), Cyclife Sweden AB (74 anställda, omsätter 54 MSEK) och Studsvik Nuclear AB (129 anställda, omsätter 303 MSEK).

Förslaget berör också de s.k. ackrediterade kontrollorganen TÜV Nord Sweden AB och Inspecta Nuclear AB.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet anser att redovisningen av berörda företag utifrån bransch, antal och storlek är tillräcklig. Det hade varit önskvärt om redovisningen av berörda ackrediterade kontrollorgan hade innehållit information om deras storlek.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att de kostnadsmässiga konsekvenserna för berörda företag bedöms sammantaget för alla de kärntekniska anläggningar som förväntas vara i drift under en längre tid efter att föreskrifterna trätt ikraft som mest bli enligt vad som anges nedan.

Det anges att bedömningen nedan utgår ifrån uppgifter som företagen har lämnat.

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att kostnaden för att ta fram dokumentation som behövs för att visa hur de lyftdon som kommer att omfattas av de föreslagna föreskrifterna är konstruerade, tillverkade, installerade och kontrollerade, hur den återkommande kontrollen ska bedrivas och hur lyftdonen ska underhållas samt införande av dokumentation i säkerhetsredovisning bedöms sammantaget för de tillståndshavare som berörs till cirka 31 miljoner kronor. Arbetsinsatsen för att ta fram denna dokumentation bedöms vara mellan 0,5 och 8 manår beroende på tillståndshavare. Kostnaden är av engångskaraktär.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet anser att redovisningen av kostnaden och tidsåtgången för att ta fram den dokumentation som krävs enligt förslaget är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges följande kostnader av engångskaraktär:

- Kostnaden för åtgärder som behövs för att uppfylla de föreslagna föreskrifterna, t.ex. modernisering eller inköp av nya lyftdon uppskattas till 884 – 914 miljoner kronor.
- Kostnaden för samtliga kontrollåtgärder vid konstruktion, tillverkning, reparation, installation, om- och tillbyggnad samt innan lyftdon tas i bruk inklusive sådana kontroller som görs av kontrollorgan beräknas till 9 – 12 miljoner kronor.

Det anges att förslagsställaren uppfattar dessa uppgifter som att de handlar i vissa fall mer om kostnaden för utbyten av hela lyftdon än om kostnader för ombyggnader och ändringar av befintliga lyftdon för att uppfylla de krav som följer av förslaget. Det senare skulle enligt förslagsställarens bedömning kunna ske till lägre kostnader. Det anges att det bör noteras att vissa lyftdon sannolikt skulle behöva moderniseras eller bytas ut vid drift av anläggningen under lång tid även om de föreslagna föreskrifterna inte skulle träda ikraft. Enligt förslagsställarens bedömning får de uppskattade kostnaderna betraktas som konservativa och att de verkliga kostnaderna till följd av föreslagna föreskrifter kommer att bli lägre.

Vidare anges att engångskostnaden för utbildning, träning och kvalificering av personal som hanterar och kontrollerar lyftdon uppges vara små eftersom de flesta tillståndshavare redan har program för utbildning och träning. Arbetsinsatsen för att genomföra tillkommande insatser bedöms bli mellan 2 och 12 manmånader.

Fortlöpande kostnader kommer att uppkomma för kontrollåtgärder, t.ex. återkommande kontroll och konditionskontroller inklusive sådana kontroller som görs av kontrollorgan. Kostnaderna uppskattas till 11,5 – 14,5 miljoner kronor.

Regelrådet gör följande bedömning. Av redovisningen framgår vilka kostnader som de föreslagna föreskrifterna uppskattas ge upphov till för berörda företag. Regelrådet anser att det hade varit önskvärt om kostnaderna hade uppskattats för vart och ett av de berörda företagen bl.a. mot bakgrund av de olika klassningarna av lyftdon, vilket anges i redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Regelrådet anser vidare att det hade varit önskvärt att redovisningen innehållit information om tidsåtgången för genomförandet av åtgärderna för respektive företag. När det gäller kostnaden för utbildning, träning och kvalificering av personal redovisas en uppskattad tidsåtgång. Även om den redovisade tidsåtgången indikerar hur stor kostnaden kan bli, anser Regelrådet att det varit önskvärt att redovisningen innehållit specifik information om uppskattade kostnader.

Regelrådet finner redovisningen av andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att de föreslagna föreskrifterna bedöms leda till ett ökat skydd mot skadlig verkan av strålning genom i första hand en ökad säkerhet mot att incidenter och olyckor inträffar som kan ge utsläpp av radioaktiva ämnen. Detta medför ökade kostnader som de primärt berörda tillståndshavarna kan förväntas ta ut i form av ökade priser på dels elkraften, dels ökade priser på de tjänster som de icke elproducerande kärntekniska anläggningarna tillhandahåller. Det kan innebära en konkurrensfördel för andra elproducerande bolag som inte har lyftdon som omfattas av föreskriften, t.ex. vindkraftverk. Denna konkurrensfördel uppskattas dock som liten.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att regleringen inte bedöms påverka företagen i något annat avseende än som redovisats.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet har ingen anledning att göra någon annan bedömning.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att de företag som berörs är medelstora eller stora företag som bedriver kärnteknisk verksamhet och att inga företag uppfyller definitionen av små företag, dvs. företag med 10 - 49 anställda vars omsättning eller balanssumma inte överstiger 10 miljoner euro. Vidare anges att de föreslagna kraven dessutom innehåller en anpassning till verksamhetens art genom den klassning av lyftdon som görs. Ju högre klassning, desto strängare krav. Förslagsställaren bedömer att det endast torde vara de stora företagen med mer än 500 anställda som har lyftdon i de högsta klasserna.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen håller tillräcklig kvalitet.

Regelrådet ser gärna att strukturen i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning används vid upprättande av konsekvensutredningar. Enligt Regelrådets uppfattning är förslagsställarens konsekvensutredning svår att följa då den inte följer denna struktur. Detta har dock inte påverkat den sammantagna bedömningen av konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 9 maj 2018.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer

Ärendet föredrogs av Per Gidlund.

Claes Norberg
Ordförande

Per Gidlund
Föredragande