

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 förslag till föreskrifter om omhändertagande av kärntekniskt avfall

### Regelrådets ställningstagande

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

### Innehållet i förslaget

Remissen avser förslag till nya föreskrifter (SSMFS-KÄKA) och uppges i första hand vara en vidareutveckling av samt ersätta stora delar av de bestämmelser som ingår i 6 kap. SSMFS 2008:1. SSMFS-KÄKA innehåller bland annat förslag till bestämmelser som tydliggör vem som ansvarar för vad i förhållande till kärntekniklagen respektive strålskyddslagen när det gäller omhändertagande av kärntekniskt avfall samt att det är verksamhetsutövarnas högsta ledning som ansvarar för resurstilldelning, ledning och styrning som leder till att kärntekniskt avfall tas om hand utan onödigt dröjsmål.

Förslaget omfattar bland annat krav på planering och planer för omhändertagande av kärntekniskt avfall samt för ledning och styrning av planeringen. Vidare omfattar förslaget krav på indelning av kärntekniskt avfall i identitetsmärkta avfallsposter, härledning av acceptanskriterier och mottagningskontroll samt framtagande av avfallsbeskrivningar och kontroll av tillverkade avfallsposter och register.

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen uppges att det finns flera skäl till framtagandet av nya föreskrifter. Bland annat har en ny struktur för Strålsäkerhetsmyndighetens författningssamling beslutats samtidigt som föreskrifter för omhändertagande av kärntekniskt avfall har tagits fram då de tidigare inte endast avsåg vissa slags anläggningar. De nya föreskrifterna avser nu bestämmelser för alla slags kärntekniska anläggningar. Ett annat skäl som anges är utvecklingen av internationella regler och rekommendationer som medfört ändringar i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) och strålskyddslagen (2018:296),

Vidare uppges att Strålsäkerhetsmyndigheten har identifierat ett behov av att tydliggöra dels vem som ansvarar för vad i förhållande till kärntekniklagen respektive strålskyddslagen när det gäller omhändertagande av kärntekniskt avfall, dels att det är verksamhetsutövarnas högsta ledning som ansvarar för resurstilldelning, ledning och styrning som leder till att kärntekniskt avfall tas om hand utan onödigt dröjsmål. Vidare har myndigheten, baserat på erfarenheter från sin tillsyn kunnat konstatera

- att den tidigare kravbild inte har varit tillräckligt tydlig när det gäller det planeringsarbete som behövs för att ta fram avfallsplaner och att fastställda planer omsätts i faktiska åtgärder så snart det är möjligt och rimligt,

- att det saknas en tydlig kravbild avseende kärntekniskt avfall som inte kan tas om hand enligt någon befintlig avfallsplan,
- att krav på att hanteringen av kärntekniskt avfall ska motiveras har funnits tidigare, men syftet och kravets omfattning har varit otydliga, vilket har lett till brister i utredningar och redovisning,
- att det finns brister i vissa tillståndshavares motivering av val av metoder för omhändertagande och brister i beskrivning av omhändertagande av kärntekniskt avfall,
- att det saknas tidsatta åtgärder och eftersläpning i omhändertagandet av kärntekniskt avfall,
- att det finns behov av att utveckla kraven på avfallsregister.

Förslagsställaren uppger att syftet med förslaget är att säkerställa ett strålsäkert omhändertagande av kärntekniskt avfall. En viktig förutsättning för ett strålsäkert omhändertagande uppges vara en omsorgsfull och allsidig planering av hela omhändertagandet. Syftet är även att utveckla den svenska regleringen enligt WENRA:s Safety Reference Levels<sup>1</sup> gällande främst hantering och lagring av kärntekniskt avfall. Ett specifikt syfte är att inte försvåra framtida omhändertagande av kärntekniskt avfall, om avfallsplaner ändras eller det visar sig att avfallet behöver behandlas på annat sätt eller om ytterligare karakterisering behöver göras av avfallet innan det placeras i slutförvar.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

### **Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd**

I konsekvensutredningen anges att om nuvarande föreskrifter behålls oförändrade skulle nuvarande problem bestå med bland annat i vissa avseenden ofullständiga och i många fall alltför allmänt hållna bestämmelser. Föreskrifterna skulle dessutom strida mot Strålsäkerhetsmyndighetens internationella åtaganden bland annat gällande införandet av WENRA:s referensnivåer för säkerhet i det svenska regelverket. Ett nollalternativ uppges därutöver riskera att kärntekniskt avfall behandlas på ett sätt som senare visar sig vara olämpligt för slutförvaring.

Det uppges att ett alternativ till generellt bindande regler är att myndigheten utarbetar individuella tillståndsvillkor och beslut i enskilda fall. Erfarenheterna av ett sådant angreppssätt uppges vara att det innebär svårigheter att bedriva konsekvent tillståndsprövning och tillsyn av strålsäkerheten. Däremot skulle det eventuellt ge en större flexibilitet genom att med beslut och tillståndsvillkor anpassa kraven till individuella anläggningar och verksamheter. De huvudsakliga svårigheterna skulle å andra sidan vara att angreppssättet över tid kan bli godtyckligt, svåröverskådligt och inkonsekvent i kravställandet på liknande anläggningar eller verksamheter och i liknande säkerhetsfrågor. Dessutom skulle det kräva relativt stora resurser för de individuella kravanpassningarna och sedan uppföljningen i tillsynen.

Ytterligare ett alternativ är att Strålsäkerhetsmyndigheten anordnar utbildningsinsatser, workshops, seminarier och särskilda informationsinsatser i syfte att påverka tillståndshavares strålsäkerhetsarbete i olika avseende. Bedömningen är att en sådan strategi endast kan användas i begränsad omfattning för vissa verksamhetsdelar, och då i kombination med andra reglerings- och tillsynsstrategier. Resultatet skulle riskera att ge dålig förutsägbarhet för tillståndshavarna om vad som gäller i olika situationer. Med bristande förutsägbarhet blir det därmed även rättsosäkerhet för berörda tillståndshavare. Sverige skulle heller inte leva upp till de krav som följer av Euratomdirektiv, internationella konventioner och förväntningar i övrigt på strålsäkerhetsreglering av verksamhet med joniserande strålning.

---

<sup>1</sup> Western European Nuclear Regulators Association (WENRA) – ett samverkansorgan för europeiska kärnsäkerhetsmyndigheter med uppgift att bland annat utveckla samsyn på kärnsäkerhetsfrågor och ta fram gemensamma referensnivåer för kärnsäkerhetskrav så kallade Safety Reference Levels.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

### Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen uppges att för EU:s medlemsstater gäller exempelvis rådets direktiv 2011/70/Euratom om inrättande av ett gemenskapsramverk för ansvarsfull och säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Ändringar i regelverket uppges ha medfört ändringar i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) och strålskyddslagen (2018:296), vilket påverkar Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter.

Vidare uppges att FN:s atomenergiorgan International Atomic Energy Agency (IAEA) tar, med utgångspunkt i kärnsäkerhetskonventionen och avfallskonventionen, fram standarder för säkerhet, strålskydd och fysiskt skydd för verksamheter med joniserande strålning som medlemsländerna kan använda som grund för sin nationella reglering och tillsyn av verksamheterna. IAEA tar också fram standarder med krav och rekommendationer för organisation, styrning och tillsyn av strålsäkerheten i medlemsländerna som används vid de IRRS-granskningar<sup>2</sup> av länder och myndigheter som IAEA utför. Enligt rådets direktiv 2011/70/Euratom och rådets direktiv 2014/87/Euratom om ändring av direktiv 2009/71/Euratom om upprättande av ett gemenskapsramverk för kärnsäkerhet vid kärntekniska anläggningar ska varje medlemsland genomgå en IRRS granskning minst vart tionde år från och med 2014. Sådana granskningar uppges ha ägt rum 2012 och 2016.

Vidare uppges att WENRA är ett samverkansorgan för europeiska kärnsäkerhetsmyndigheter med uppgift att bland annat utveckla samsyn på kärnsäkerhetsfrågor och ta fram gemensamma referensnivåer för kärnsäkerhetskrav. WENRA har tagit fram sådana krav inom flera områden, bland annat för lagring och slutförvaring av radioaktivt avfall. Medlemmarna som ingår i WENRA har åtagit sig att införa de senast uppdaterade kärnsäkerhetskraven.

Förslagsställaren bedömer att regleringen överensstämmer med direktiv och rekommendationer från Europeiska unionen och bedöms inte stå i strid mot den Europeiska unionens regler om den fria rörligheten av produkter och tjänster.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

### Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att regleringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2022, med vissa övergångsbestämmelser. Samtidigt föreslås att 6 kap. 1 § och 3–12 §§ Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (SSMFS 2008:1) om säkerhet i kärntekniska anläggningar ska upphöra att gälla. Förslagsställaren bedömer att för flera bestämmelser kan längre tid behövas för att nödvändiga åtgärder hos tillståndshavarna ska kunna vidtas innan dessa bestämmelser börjar gälla. Uppgifter om skälig tid för att vidta åtgärder uppges ha diskuterats med berörda tillståndshavare i samband med underhandsremissen av föreskriftsförslaget. Förslaget till föreskrifter innehåller därför övergångsbestämmelser.

---

<sup>2</sup> IAEA stödjer medlemsländer med bland annat fristående granskningar (peer review) av myndighetsstruktur, lagstiftning och myndighetsarbete inom strålsäkerhet. Detta kallas för Integrated Regulatory Review Service (IRRS).

Avseende speciella informationsinsatser uppger förslagsställaren att det har arrangerats ett digitalt informationsmöte om föreskriftsförslaget. Myndigheten har också parallellt med förslaget tagit fram ett vägledningsdokument som för varje bestämmelse eller grupp av bestämmelser innehåller uppgifter om bland annat hur kravbilden har förändrats och om det handlar om ett genomförande av EU-direktiv eller beaktande av till exempel en IAEA-standard eller en referensnivå från WENRA. Vägledningsdokumentet kommer, enligt förslagsställaren, att spridas till berörda tillståndshavare och läggas ut på myndighetens webbplats tillsammans med föreskrifterna. Föreskriftsförslaget med tillhörande vägledningstext uppges ha remitterats i flera steg.

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

### **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

I konsekvensutredningen anges att alla berörs som har eller har haft tillstånd från regeringen för kärnteknisk verksamhet enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Även den som har eller har haft tillstånd för slutförvar i form av markförvar från Strålsäkerhetsmyndigheten enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet berörs av föreskriftsförslaget. Förslagsställaren redovisar samtliga tillståndshavare för kärnkraftsreaktorer och andra kärntekniska anläggningar i konsekvensutredningen. Samtliga uppges vara bolag verksamma i kärnkraftsbranschen och storleken på bolagen uppges variera från cirka 50 till 1 200 anställda.

Vidare anges att de aktörer som utför tjänster på uppdrag av dem som är skyldiga att ta hand om kärntekniskt avfall berörs av förslaget både som uppdragstagare och som innehavare av kärntekniska anläggningar där kärntekniskt avfall uppkommer. Vidare att de som bedriver verksamhet där det uppkommer kärntekniskt avfall men inte själva behöver tillämpa föreskrifterna kan påverkas indirekt genom att de skickar avfallet till någon som omfattas av föreskrifterna.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

### **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

#### *Administrativa kostnader*

I konsekvensutredningen anges att tillståndshavarna kommer att behöva genomföra utredningar av vilka åtgärder som de behöver vidta för att efterleva föreskrifterna och därefter uppdatera ledningssystem, avfallsplaner, rutiner för hantering av kärntekniskt avfall och upprättande av dokumentation om avfallet. Strålsäkerhetsmyndigheter bedömer att det kommer att ta mellan ett och tre år att anpassa verksamheten till den förändrade kravbilden, beroende på verksamhetens art och omfattning. Vidare anges att det vidareutvecklade kravet på registrering av kärntekniskt avfall förväntas leda till kostnader för komplettering av befintlig mjukvara och datahantering vid komplettering av uppgifter om redan registrerat avfall.

Den initiala kostnaden för administrativa åtgärder uppskattas till mellan 6 och 13 miljoner kronor för varje tillståndshavare, och därefter mellan 0,3 till 1,4 miljoner kronor per år och tillståndshavare (exklusive eventuella administrativa kostnader till följd av 3 kap. 3 §). Detta baseras på antagandet att årskostnaden för en anställd är cirka 1 miljon kronor.

Vidare uppges att tillståndshavarna kommer att behöva ta fram utbildningsmaterial för berörd personal för att uppfylla de krav på kompetens som ställs i 3 kap. 10 § i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2018:1) om grundläggande bestämmelser för tillståndspliktig verksamhet med joniserande

strålning, vilket uppskattas till en kostnad av cirka en halv miljon kronor. Kostnaden för den enskilda tillståndshavaren kan, enligt förslagsställaren, bli lägre om tillståndshavarna samverkar kring detta.

I en bilaga redovisas en detaljerad genomgång av både administrativa och andra kostnader som följer av förslaget. I konsekvensutredningen finns också en tabell, där engångs- respektive löpande kostnader per tillståndshavare och föreskriftsparagraf redovisas. Förslagsställaren uppger att den samlade bedömningen av de kostnadsmissiga konsekvenserna bygger på kostnadsuppgifter och andra uppgifter som berörda tillståndshavare har lämnat i samband med underhandsremisser och diskussioner med Strålsäkerhetsmyndigheten. I de fall uppgifterna från tillståndshavarna varierat uppges att myndigheten har gjort rimlighetsbedömningar.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets administrativa kostnader är godtagbar.

#### *Andra kostnader och verksamhet*

I konsekvensutredningen anges att kostnaden för att genomföra utbildningsinsatserna för berörd personal uppskattas bli mellan 0,3 och 1 miljon kronor för den enskilda tillståndshavaren beroende på verksamhetens komplexitet. Därtill uppges kostnader tillkomma för återträning vart tredje år, vilket uppskattas till mellan 0,1 och 0,3 miljoner kronor per år.

Förslagsställaren uppger att det eventuellt tillkommer kostnader om totalt 1,5 miljoner kronor för enskilda tillståndshavare för utveckling eller inköp av utrustning för märkning av avfallsposter och kostnader för utveckling eller inköp av utrustning för kontroll av egenskaper hos avfallsposter. Strålsäkerhetsmyndigheten uppger dock att detta inte är något som man förutser.

I tabellen där både engångs- och löpande kostnader redovisas per tillståndshavare uppges att engångskostnaderna i form av andra kostnader än de administrativa uppgår till mellan 7 och 16 miljoner kronor. De löpande kostnaderna per år uppges uppgå till mellan 0,4 och 1,7 miljoner kronor. Förslagsställaren uppger dock att dessa siffror exkluderar kostnader som kan uppstå till följd av nytt krav i 3 kap. 3 § som avser hantering av avfall avsett för ett slutförvar som inte har tagits i drift. Kravet kan generera behov av åtgärder, då avfall till ett slutförvar som inte har tagits i drift behöver behandlas så att det senare vid behov kan behandlas på ett sätt som passar för slutförvaret. Detta kan medföra utökade kostnader såvida inte tillståndshavaren ansöker om, och får godkännande, om särskilda skäl för att tillåta behandling. Några särskilda åtgärder och kostnader för lagring av avfallet bedöms inte uppkomma, eftersom avfallet ändå måste lagras fram till dess ett slutförvar är taget i drift. Den initiala kostnaden beror på det enskilda fallet men kan, enligt en uppskattning av tillståndshavarna, uppgå till en miljard kronor om det i framtiden behöver byggas en ny anläggningsdel för exempelvis ingjutning. Samtidigt finns likväl möjligheten att tillåta behandling vid särskilda skäl, vilka redovisas i förslaget. Strålsäkerhetsmyndigheten bedömer att i det enskilda fallet kommer kostnaden röra sig om högst någon eller några hundra miljoner kronor, men att frågan behöver hanteras i särskild ordning. Den löpande kostnaden till följd av kravet i 3 kap. 3 § beror, enligt myndigheten, på vilken övrig verksamhet som pågår, men uppgår till mellan 1 och 10 miljoner kronor per år. I tabellen anges engångskostnaden uppgå till mellan 7 och 116 miljoner kronor och den löpande till mellan 1,4 och 12 miljoner kronor.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets andra kostnader och påverkan på företagens verksamhet är godtagbar.

## Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren uppger i konsekvensutredning att baserat på underlag från aktuella tillståndshavare finns det inte några konkurrensförhållanden mellan företagen när det gäller omhändertagande av kärntekniskt avfall.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslaget påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

## Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att regleringen inte bedöms påverka företagen i andra avseenden än vad som har redan har redovisats.

Regelrådet finner ingen anledning att göra en annan bedömning, varför redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

## Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att de företag som berörs har mellan cirka 50 och 1 200 anställda, med tillgångar över 80 miljoner kronor, och att det därför inte handlar om små företag. Föreskrifterna uppges dessutom ha utformats så att omfattningen av utredningar och redovisningar kan anpassas till vilket slags avfall det är fråga om. Tillämpningsområdet för vissa kapitel uppges dessutom ha begränsats till att endast omfatta vissa tillståndshavare.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

## Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren redovisar samtliga punkter i sin konsekvensutredning på ett godtagbart sätt.

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

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 april 2021.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Elisabeth Thand Ringqvist  
Ordförande



Annika LeBlanc  
Föredragande