

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

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande över Ändamålsenliga säkerhets- och strålskyddskrav för utvinning och anrikning av kärnämnen

Regelrådets ställningstagande

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

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Syftet med det remitterade förslaget är att skapa en ändamålsenlig reglering för utvinning och anrikning av kärnämnen, där strålskydds- och säkerhetskrav är anpassade efter verksamhetens risker.

Som framgår av detta yttrande har beskrivningen av problem och syfte, om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande, samt om förslaget överensstämmer med EU-rätten bedömts som godtagbart beskrivna.

Såvitt Regelrådet förstår förslaget kan det underlätta för vissa företag. Det hade dock varit behövt tydligare beskrivningar av de potentiella effekter som kan uppstå för de företag som eventuellt får ytterligare bördor. De delarna hade behövt tydliggöras. Samtliga övriga delar som behöver finnas med i en konsekvensutredning som beskriver effekter för företag, saknas eller är ofullständigt beskrivna. Förslagsställaren bör därför komplettera konsekvensutredningen med beskrivningar av aspekter såsom de företag som berörs, hur företagets kostnader, intäkter och konkurrens påverkas, liksom om särskilda hänsyn behöver tas till små och medelstora företag vid reglernas utformning. Då syftet med förslaget anges vara att skapa en ändamålsenlig reglering för utvinning och anrikning av kärnämnen, blir en utvärdering av förslagets effekter särskilt viktig, för att se att det önskade syftet uppnås. En beskrivning av hur och när effekterna av förslaget kan utvärderas saknas dock helt. På grund av de ofullständiga beskrivningarna kan förslagets effekter för företag inte bedömas. Konsekvensutredningen kan därför sammantaget inte anses uppfylla kraven.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller promemorian Ändamålsenliga säkerhets- och strålskyddskrav för utvinning och anrikning av kärnämnen.

I promemorian föreslås ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och i lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor.

I lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet föreslås att som kärnteknisk verksamhet ska även anses utvinning av kärnämne. Vidare ska anläggning för utvinning inte längre anses som en kärnteknisk anläggning. Däremot ska anläggning för isotopanrikning anses som en

kärnteknisk anläggning. Till följd av detta ändras även lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor på motsvarande sätt gällande vad som ska anses som en kärnteknisk anläggning.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Bedömning av delaspekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

I avsnitt 3.1 och 3.2 i promemorian framgår en beskrivning av bakgrunden till förslaget. En anläggning för utvinning av ett kärnämne är en kärnteknisk anläggning i Sverige, men inte internationellt. Det vill förslagsställaren nu justera genom att anläggningar för utvinning av kärnämne inte ska anses vara en kärnteknisk anläggning.

Det föreslås att en anläggning för isotopanrikning ska vara en kärnteknisk anläggning. Med isotopanrikning avses framställning, hantering, bearbetning, förvaring som avses bli bestående (slutförvaring) eller annan förvaring (lagring av kärnämne).

Det föreslås att utvinning av kärnämne ska vara en kärnteknisk verksamhet. Vid utvinning av kärnämnen är det i första hand åtgärder som regleras i strålskyddslagen som aktualiseras, som exempelvis skyddsutrustning för arbetstagare och övervakning, kontroll och ventilering för att undvika skadlig exponering av framför allt radon. Lagen om kärnteknisk verksamhet innehåller bestämmelser som bör gälla även för utvinning av kärnämnen. Exempelvis anges att kraven på att ha en organisation med ekonomiska och administrativa resurser och personalresurser för såväl säkerhets- och strålskyddsåtgärder som åtgärder för fysiskt skydd (13 § 1 st 2) gälla för utvinning av kärnämnen. Även kraven på att verksamheten ska bedrivas på ett sådant sätt att de förpliktelser uppfylls som följer av Sveriges överenskommelser i syfte att förhindra kärnsprängningar, spridning av kärnvapen och obehörig befattning av kärnämne bör gälla.

Det anges att ändringarna görs i syfte att skapa en ändamålsenlig reglering för utvinning och anrikning av kärnämnen, där strålskydds- och säkerhetskrav är anpassade efter verksamhetens risker.

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

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av vilka konsekvenser som bedöms uppstå om någon åtgärd inte vidtas, vilket är en brist i redovisningen. Sådana resonemang kan med fördel innehålla scenarios över tid, med exempel på konsekvenser som kan uppstå om ingen åtgärd vidtas. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

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

Alternativa lösningar

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av alternativa lösningar, vilket är en brist i redovisningen. För det fall att förslagsställaren har bedömt att det inte finns några andra

relevanta alternativa lösningar för att uppnå det önskade syftet behöver det anges och motiveras.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar är bristfällig.

Berörda företag

I konsekvensutredningen framgår att företag verksamma inom gruvverksamhet påverkas. Följande anges i konsekvensutredningen. Prövning av gruvverksamhet är en omfattande process som kräver flera olika tillstånd. För att kunna påbörja gruvverksamhet krävs att verksamhetsutövaren har en beviljad bearbetningskoncession enligt minerallagen, men också att det finns ett miljötillstånd enligt miljöbalken. Dessutom krävs det ofta även tillstånd enligt plan- och bygglagen. Gäller gruvverksamheten utvinning av kärnämne krävs det därutöver tillstånd att få bedriva kärnteknisk verksamhet. Sådana tillstånd prövas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Förslagen att gruvor för utvinning av uran eller annat kärnämne inte ska vara kärntekniska anläggningar men ändå vara kärntekniska verksamheter, påverkar inte nuvarande bestämmelser om tillstånd. Förslagen innebär dock att det inte krävs regeringens tillåtighetsprövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken. Förslagen leder också till att regleringen i lagen om kärnteknisk verksamhet, och i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, om kärntekniska anläggningar inte ska tillämpas på eventuella verksamheter för utvinning av kärnämnen. Detta förhållande behöver därmed beaktas vid tillståndsprövning och tillsyn. Eftersom det för närvarande inte förekommer någon utvinning av kärnämnen i Sverige, får det ingen praktisk betydelse för omfattningen av tillsynsmyndighetens nuvarande arbete. Skulle det bli aktuellt att åter utvinna kärnämne i Sverige kan tillsynsmyndigheten dels behöva ta fram föreskrifter om nödvändiga säkerhets- och strålskyddsåtgärder, dels behöva se över myndighetens tillsynsprogram.

Vidare anges att förslagen också leder till att lagen om finansiering av kärntekniska restprodukter inte kommer att gälla eventuell utvinning av kärnämnen. Därmed kommer det inte heller att krävas att Riksgäldskontoret följer upp bland annat ställda säkerheter, om det blir aktuellt att åter utvinna kärnämnen. Krav på att ställa ekonomiska säkerheter för återställnings- och avfallskostnader vid gruvdrift följer dock av 15 kap. 36 a § och 16 kap. 3 § miljöbalken och 4 § förordningen om utvinningsavfall. Beslut om ekonomiska säkerheter fattas av mark- och miljödomstolen. Domstolen ska inhämta yttranden från Riksgäldskontoret för att bedöma storleken och godtagandet av säkerheterna. Dessa bestämmelser gäller även vid tillståndsprövning av gruvverksamhet för att utvinna kärnämne.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Berörda företag utifrån bransch framgår. Det saknas dock beskrivning av antal och storlek på företagen. Det hade också varit värdefullt med en beskrivning av om det finns företag som påverkas mer indirekt av förslaget. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag är bristfällig.

Påverkan på företagens kostnader och intäkter

Följande anges gällande konsekvenser för sökanden och tillståndshavare. Förslagen att utvinning av uran eller ett annat kärnämne inte är en kärnteknisk anläggning men väl en kärnteknisk verksamhet påverkar inte nuvarande bestämmelser om tillstånd enligt 5 § lagen om kärnteknisk verksamhet. Detta innebär att en sökande, utöver en beviljad bearbetningskoncession enligt minerallagen och miljötillstånd enligt miljöbalken, även

behöver ha tillstånd för att få bedriva en kärnteknisk verksamhet som omfattar att utvinna kärnämne som en produkt eller biprodukt. De föreslagna ändringarna att bestämmelser i lagen om kärnteknisk verksamhet och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen som avser kärntekniska anläggningar inte ska tillämpas vid utvinning av kärnämne, anges underlätta för tillståndshavare.

Det anges att anläggningar för utvinning av kärnämnen anses internationellt inte vara kärntekniska anläggningar. En anpassning till det internationella regelverket skulle minska bördan för en tillståndshavare, utan att öka risken för att människors hälsa och att miljön utsätts för skadlig verkan av strålning vid utvinning av kärnämnen.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Det framgår att en anpassning till det internationella regelverket gällande kärnteknisk anläggning skulle minska bördan för tillståndshavare. Vad som gäller för övriga förslag, att en anläggning för isotopanrikning ska anses vara en kärnteknisk anläggning samt att utvinning av kärnämne ska anses vara en kärnteknisk verksamhet, och eventuell påverkan på kostnader och intäkter som det kan medföra, har Regelrådet inte kunnat utläsa från konsekvensutredningen. För det fall att beräkningar är svåra att göra, kan exempel och tänkbara scenarion användas. Detta för att få en bild av förslagets omfattning, och påverkan på företagens kostnader och intäkter. För det fall att någon kostnads- och intäktspåverkan inte bedöms uppstå, behöver det anges och motiveras. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på företagens kostnader och intäkter är bristfällig.

Påverkan på konkurrens

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag, vilket är en brist i redovisningen. För det fall att det inte bedöms uppstå några konkurrenseffekter, behöver det anges och motiveras.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små och medelstora företag

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små och medelstora företag vid reglernas utformning, vilket är en brist i redovisningen. Som framgår ovan saknas en beskrivning av berörda företag utifrån storlek. Därmed är det inte utrett om det finns små och medelstora företag att ta särskilda hänsyn till. Avsaknaden av en sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små och medelstora företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av de åtgärder som har vidtagits för att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte. För det fall att det inte går att vidta sådana åtgärder, behöver det anges och motiveras.

Regelrådet finner att beskrivningen av de åtgärder som har vidtagits för att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte, är bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I promemorian anges följande. Regeringen föreslår i lagrådsremissen Förbudet mot utvinning av uran tas bort att utvinning av uran ska tillåtas från och med den 1 januari 2026.¹ För att den som ansöker om tillstånd enligt miljöbalken för utvinning av uran inte ska omfattas av de särskilda regler som gäller för kärntekniska anläggningar enligt lagen om kärnteknisk verksamhet är det angeläget att de lagändringar som föreslås i denna promemoria träder i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2026.

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av behovet av speciella informationsinsatser i konsekvensutredningen, vilket är en brist i redovisningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkt för ikraftträdande är godtagbar.

Regelrådet finner att beskrivningen av behovet av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Hur och när konsekvenserna kan utvärderas

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas, vilket är en brist i redovisningen. Särskilt som en del av syftet anges vara att anpassa de svenska reglerna till det internationella regelverket, vilket bedöms minska bördan för en tillståndshavare utan att öka risken för att människors hälsa och miljön utsätts för skadlig verkan av strålning vid utvinning av kärnämnen, samt att Strålsäkerhetsmyndigheten som tillsynsmyndighet skulle kunna använda sina resurser på ett effektivare sätt där dessa behövs. En utvärdering av konsekvenserna av förslaget kan säkerställa att det önskade syftet uppnås, varför konsekvensutredningen behöver innehålla en beskrivning av planen för detta.

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

Överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

I promemorian anges följande. Att en anläggning för utvinning av ett kärnämne i Sverige anses vara en kärnteknisk anläggning skiljer sig från hur uttrycket används internationellt. I rådets direktiv 2009/71/Euratom av den 25 juni 2009 om upprättande av ett gemenskapsramverk för kärnsäkerhet vid kärntekniska anläggningar (kärnsäkerhetsdirektivet) omfattas en anrikningsanläggning men inte en anläggning för utvinning av kärnämne av uttrycket kärnteknisk anläggning. Med anrikningsanläggning avses i direktivet en anläggning där andelen uran-235 ökas (isotopanrikas), vilket är ett steg i kärnbränslecykeln efter att kärnämnet skilts från annat utvunnet material och har konverterats till uranhexafluorid för att kunna isotopanrikas. Samma sak gäller enligt det internationella

¹ Som information kan nämnas att Regelrådet yttrade sig över promemorian Att åter möjliggöra utvinning av uran, vid sammanträde den 12 mars 2025, ärende RR 2024-333.

atomenergiorganets (IAEA) säkerhetsstandarder (s.k. "safety standards"). I standarderna utgör en anläggning för isotopanrikning av uran en kärnteknisk anläggning ("nuclear installation"). En anläggning för brytning med efterföljande utskiljning eller koncentration av uran- eller toriummalmer är dock inte en kärnteknisk anläggning. Även vid en jämförelse med hur kärntekniska anläggningar regleras i andra länder noteras samma avgränsning. I såväl det finska som det polska regelverket för kärnteknisk verksamhet är en anläggning för isotopanrikning en kärnteknisk anläggning, medan en anläggning för utvinning av uran eller andra kärnämnen inte är det.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Det framgår att förslagsställaren vill anpassa reglerna gällande att utvinning av ett kärnämne anses vara en kärnteknisk anläggning i Sverige, men inte internationellt. Samt att för anläggningar för isotopanrikning gäller det motsatta. Beskrivningen i detta avseende kan godtas.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven är godtagbar.

Övrigt som Regelrådet vill framföra

Regelrådet har inte funnit något annat av relevans för ärendets bedömning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 4 november 2025.

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

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Katarina Garinder Eklöv
Föredragande