



Kärnsäkerhetsdirektiv

Miljödepartementet

2009-02-16

Dokumentbeteckning

KOM(2008) 790

Rådets direktiv (Euratom) om upprättande av en gemenskapsram för kärnsäkerhet

Sammanfattning

Den 26 november 2008 presenterade Europeiska kommissionen ett direktivförslag som enligt kommissionen syftar till att uppnå, vidmakthålla och kontinuerligt förbättra kärnsäkerheten och dess tillsyn i gemenskapen samt att förstärka de nationella tillsynsmyndigheternas roll. Förslaget, som kompletterar rådets direktiv 96/29/EURATOM av den 13 maj 1996 om fastställande av grundläggande säkerhetsnormer för skydd av arbetstagarnas och allmänhetens hälsa mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning, innehåller grundläggande krav på medlemsstaterna om ansvarsförhållanden, lagstiftning, oberoende tillsynsmyndigheter, transparens samt förslag på att göra IAEA:s säkerhetsprinciper legalt bindande inom gemenskapen. Initiativet tar sin utgångspunkt från kraven i kärnsäkerhetskonventionen som alla medlemsstater är parter till.

Förslaget är formellt en uppdatering av det förslag som kommissionen presenterade 2002/03 men innehåller flera väsentliga skillnader. Det nya förslaget har en annan ansats och anses bättre uppfylla subsidiaritetsprincipen genom att vända på det tidigare förslagets "top-down approach" till en "bottom-up approach" där medlemsstaterna uppmanas att genom samarbetet i ENSREG utveckla ytterligare säkerhetskrav för nya reaktorer i linje med kontinuerlig förbättring av säkerheten och på basis av referensnivåer utvecklade inom WENRA-samarbetet. Dessutom betonas att direktivet inte föregriper varje medlemsstat rätt att bestämma om användning av kärnkraft eller ej samt att medlemsstaterna bibehåller rätten att besluta om mer strikta säkerhetskrav än de som anges i direktivet.

1.1 Ärendets bakgrund

Frågan om gemenskapslagstiftning på kärnsäkerhetsområdet inom EU eller korrektare, inom Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom) har varit en aktuell fråga under lång tid. Enligt artiklarna 30-33 i Euratomfördraget ska gemenskapen utarbeta grundläggande säkerhetsnormer till skydd för arbetstagare och allmänhet. Dessa säkerhetsnormer definieras dock i fördraget som strålskyddsåtgärder. Under lång tid ansåg därför en majoritet av medlemsstaterna att det inte fanns någon legal grund i Euratomfördraget för lagstiftning på kärnsäkerhetsområdet utan enbart för strålskydd.

I samband med förhandlingarna kring Euratomgemenskapens anslutning till och ratificering av kärnsäkerhetskonventionen, ville rådet begränsa gemenskapens kompetens gentemot konventionen till att endast omfatta de delar som hanterade strålskydd. Kommissionen ville då pröva denna tolkning av fördraget och stämde rådet i domstolen. I domstolens dom (för mål C-29/99) av den 10 december 2002 fastslogs att fördraget bör tolkas brett och att det inte bör upprättas en konstlad åtskillnad mellan strålskydd och kärnsäkerhet.

Kommissionen föregick dock domstolens dom på basis av generaladvokatens yttrande och presenterade redan i november 2002 ett utkast till direktivpaket kallat "nuclear package". Det formella förslaget presenterades sedan i maj 2003. Paketet innehöll två direktiv, ett om säkerhet vid kärntekniska anläggningar respektive ett direktiv om säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall samt ett förhandlingsmandat för kommissionen om kärnbränslehandel med Ryssland.

Initiativet åtföljdes av intensiva förhandlingar där Sverige tillsammans med ytterligare några länder motsatte sig förslagen (med undantag för förhandlingsmandatet) och hade en blockerande minoritet. Efter utvidgningen i maj 2004 anslöt sig ett antal av de nya medlemsstaterna till denna minoritet med följd att en blockerande minoritet fortsatt kunde upprätthållas och de två direktiven blockerades slutligt i rådet i juni. Kommissionen drog formellt aldrig tillbaka förslagen.

Argumenten från de blockerande medlemsstaterna var i sammanfattning att;

- initiativet inte gav något mervärde för säkerheten utöver det internationella samarbete som redan sker,
- det nationella ansvaret för säkerheten skulle undermineras,
- förslaget riskerade att fastställa en för låg nivå av säkerhet "en minsta gemensamma nämnare" och därmed nationellt få svårigheter att övertyga industrin om högre ambitioner.

Medlemsstaterna som ingick i den blockerande minoriteten föreslog i stället att ta fram icke-bindande alternativ.

När paketet inte kunde antas, utarbetades i stället rådsslutsatser som uppmanade medlemsstaterna och kommissionen att inleda en omfattande samrådsprocess som skulle underlätta ett val av instrument inom ramen för Euratomfördraget som mer effektivt skulle bidra till att uppnå kärnsäkerhet och säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall, men utan att något instrument skulle uteslutas och i överensstämmelse med principerna om en bättre lagstiftning.

Utvärdering av det internationella samarbetet

På grundval av rådsslutsatserna fick rådsarbetsgruppen Working Party on Nuclear Safety (WPNS) uppdraget att gå igenom medlemsstaternas internationella säkerhetsarbete som sker genom bl.a. Internationella atomenergiorganet IAEA, OECD:s kärnenergibyrå NEA, kärnsäkerhets- respektive avfallskonventionerna samt Western European Nuclear Regulators Association (WENRA). I december 2006 lämnade WPNS sin rapport där man rekommenderade att ett eventuellt nytt instrument på EU-nivå måste bygga på och ta tillvara denna redan existerande höga nivån av samarbete. Ett sådant instrument måste också bidra med ytterligare incitament och resurseffektivt mervärde för medlemsstaterna och får inte undergräva det nationella ansvaret som lyfts fram i kärnsäkerhets- och avfallskonventionerna.

Rådsslutsatser maj 2007

Med utgångspunkt från denna analys utarbetades nya rådsslutsatser som antogs i maj 2007 där rådet rekommenderade kommissionen att bl.a. tillsätta en rådgivande expertgrupp bestående av de nationella myndighetscheferna för att på detta sätt vidareutveckla samarbetet på gemenskapsnivå och hitta lämpliga instrument för säkerhet vid kärntekniska anläggningar, för säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall samt för finansiering av avveckling av kärntekniska anläggningar och omhändertagande av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall.

Med stöd av dessa rådsslutsatser tillsatte kommissionen i juli 2007 en högnivågrupp för kärnsäkerhet och hantering av radioaktivt avfall (ENSREG – European Nuclear Safety Regulators Group). Högnivågruppen har nu arbetat drygt ett år med att ta fram procedurer och arbetsprogram för att nå ytterligare samsyn inom EU kring kärnsäkerhets- och avfallsfrågor utan att föreslå EU-lagstiftning.

ENSREG har sammanträtt ca sex gånger och har bland annat låtit ta fram en rapport som neutralt belyser konsekvenserna av ett direktiv på kärnsäkerhetsområdet. Sverige har varit särskilt involverat i detta arbete. Den slutliga versionen av rapporten presenterades vid ENSREG:s möte den 15 oktober 2008. Trycket har periodvis varit hårt på ENSREG från flera håll, t.ex. från kommissionen, Europaparlamentet och kärnkraftsindustrin. Vid ENSREG:s möte i slutet av 2008 kunde man dock komma fram till att det

1.2 Förslagets innehåll

Allmänt

Enligt Kommissionen syftar direktivförslaget till att uppnå, vidmakthålla och kontinuerligt förbättra kärnsäkerheten och dess tillsyn i gemenskapen samt att förstärka de nationella tillsynsmyndigheternas roll. Detta skulle medverka till att öka säkerheten vid kärnkraftverken samt säkra den framtida tillgången till kärnkraften för att tillgodose EU:s växande energibehov genom att skapa mer stabila villkor för nyinvesteringar i kärnkraften. Vidare skulle förslaget medverka till att bättre kunna hantera gränsöverskridande konsekvenser av eventuella kärnenergiolyckor genom att skapa förutsättningar för en enhetlig och koordinerad EU-respons samt att öka allmänhetens förtroende för kärnenergin.

Direktivets tillämpningsområde är enligt förslaget konstruktion, förläggning, byggande, underhåll, drift och avveckling av kärntekniska anläggningar för vilka krav på säkerhet finns enligt nationell lagstiftning i berörda medlemsstater. Enligt den föreslagna definitionen menas med kärnteknisk anläggning; bränslefabrik, forskningsreaktor, kärnkraftsreaktor, anläggning för lagring av använt bränsle, anrikningsanläggning och upparbetningsanläggning. Transporter av radioaktivt material omfattas inte, för uppdatering av denna EU-lagstiftning kommer ett specifikt förslag.

Direktivförslaget avser att komplettera rådets direktiv 96/29/Euratom av den 13 maj 1996 om fastställande av grundläggande säkerhetsnormer för skydd av arbetstagarnas och allmänhetens hälsa mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning.

Det anges att direktivet inte föregriper varje medlemsstats rätt att bestämma om användning av kärnkraft eller ej.

Direktivförslaget ses som en revidering av det kärnsäkerhetsdirektiv som ingick i det s.k. kärnsäkerhetspaketet som lades fram i december 2003. Det nya direktivförslaget sägs ha tagit full hänsyn till de synpunkter från medlemsstaterna som framfördes i diskussionerna 2003/04, framför allt genom att separera säkerhetsfrågorna från frågor om kärnavfall och finansiering och genom att slopa förslaget om att inrätta en gemensam grupp säkerhetsinspektörer. Nu lämnas ansvaret för säkerhetsinspektioner helt till de nationella tillsynsmyndigheterna.

Det nya direktivförslaget anses bättre uppfylla subsidiaritetsprincipen genom att vända på det tidigare förslagets ”top-down approach” till en ”bottom-up approach” där medlemsstaterna uppmanas att genom samarbetet i ENSREG utveckla ytterligare säkerhetskrav för nya reaktorer i linje med kontinuerlig förbättring av säkerheten och på basis av referensnivåer utvecklade inom

Vidare när det gäller föreslagna säkerhetsprinciper förankras förslaget i den kompetens som tillsynsmyndigheterna i medlemsstaterna besitter samt i internationellt erkända principer som Konventionen om kärnsäkerhet och IAEA:s fundamentala säkerhetsprinciper. Alla medlemsstater samt Euratom har tillträtt kärnsäkerhetskongventionen och när det gäller IAEA:s säkerhetsstandarder (Safety Fundamentals, Safety Requirements and Safety Guides) är dessa internationella konsensusdokument framtagna under medverkan av medlemsländerna, bindande för IAEA:s egen verksamhet och rekommenderade för tillämpning av IAEA:s medlemsländer. Att inkludera dessa internationella regelverk i EU-lagstiftning ger enligt kommissionen en trygghet genom att tillföra legala sanktionsmöjligheter i de fall kärnsäkerheten inte skulle vara tillfyllest.

Specifikt

Direktivförslaget innehåller en gängse förtext med hänvisning till legala grunder, relaterad lagstiftning, medlemsstaternas ansvar för kärnsäkerheten, samarbetsformer mellan medlemsstaterna samt motiv för vissa krav i direktivet.

Artikel 1 beskriver syftet och omfattningen av direktivet (se ovan).

Artikel 2 innehåller definitioner av grundläggande termer.

Artikel 3 ställer krav på att tillståndshavaren har det primära ansvaret för säkerheten i kärntekniska anläggningar. Detta ska vara under kontroll av tillsynsmyndigheten. Säkerhetsåtgärder och kontroller ska bestämmas uteslutande av tillsynsmyndigheten och tillämpas av tillståndshavaren. Tillståndshavaren ska ha det primära säkerhetsansvaret under hela anläggningens livstid till dess den undantas från tillsyn. Detta ansvar kan inte delegeras. Krav ställs också på medlemsstaterna att etablera och vidmakthålla ett legislativt och regulativt ramverk för säkerheten. Detta ska omfatta nationella säkerhetskrav, ett system för tillståndsgivning och kontroll av kärntekniska anläggningar, förbud att driva dessa utan tillstånd samt ett system för tillsyn som inkluderar nödvändiga sanktionsmöjligheter.

Artikel 4 ställer krav på att tillsynsmyndigheten ska vara effektivt oberoende från intressen som kan påverka säkerheten, ha adekvata befogenheter, kompetens och resurser samt bedriva tillsyn, säkerställa att säkerhetskrav uppfylls, utfärda tillstånd, säkerställa att tillståndshavarna har tillräcklig och kompetent personal. Artikel 4 ställer också krav på att tillsynsmyndigheten och det nationella regulativa systemet vart tionde år ska genomgå en internationell granskning i syfte att ständigt förbättra den regulativa infrastrukturen.

Artikel 5 ställer krav på att medlemsstaterna ska informera allmänheten om procedurer och resultat av tillsynen av kärnsäkerheten, säkerställa att tillsynsmyndigheterna effektivt informerar allmänheten inom sina

kompetensområden samt att tillgång till information säkerställs i enlighet med nationell lag och internationella åtaganden.

2008/09:FPM76

Artikel 6 punkt 1 ställer krav på att medlemsstaterna ska respektera IAEA:s Fundamental Safety Principles (IAEA SF-1, 2006) och ta hänsyn till skyldigheter och krav som ställs i Konventionen om kärnsäkerhet (IAEA INFCIRC 449, 1994). Medlemsstaterna ska speciellt säkerställa att tillämpliga principer i IAEA:s fundamentals implementeras för att säkerställa en hög nivå av säkerhet i kärntekniska anläggningar.

Artikel 6 punkt 2 ställer beträffande nya kärnkraftsreaktorer krav på att medlemsstaterna ska medverka till (aim to) att utveckla ytterligare säkerhetskrav i linje med ständig förbättring av säkerheten på basis av referensnivåerna för säkerheten som har utvecklats av WENRA och i nära samarbete med ENSREG.

Artikel 7 ställer krav på att tillståndshavare ska konstruera, bygga, driva och avveckla sina kärntekniska anläggningar i enlighet med vad som sägs i artikel 6. Vidare ska tillståndshavare utveckla och implementera ledningssystem vilka regelbundet ska verifieras av tillsynsmyndigheten. Tillståndshavare ska också se till att adekvata finansiella och personella resurser för att fullgöra sina skyldigheter finns tillgängliga.

Artikel 8 ställer krav på att tillsynsmyndigheten ska genomföra bedömningar av säkerheten i kärntekniska anläggningar under hela dessas livstid, inklusive under avvecklingsskedet, samt genomföra utredningar, kontroller och om nödvändigt vidta sanktionsåtgärder. Tillsynsmyndigheten ska vidare ha befogenheter att dra in driftstillståndet i händelse av allvarliga eller upprepade brott mot säkerhetsreglerna i den kärntekniska anläggningen samt ha befogenhet att beordra tillfälligt stopp av driften om myndigheten bedömer att säkerheten inte fullt ut kan garanteras.

Artikel 9 ställer krav på att medlemsstaterna separat och i samarbete ska tillhandahålla ändamålsenliga utbildnings- och träningsmöjligheter för kontinuerlig teoretisk och praktisk utbildning i kärnsäkerhet.

Artikel 10 tillåter medlemsstaterna att vidta strängare säkerhetsåtgärder än vad som föreskrivs i detta direktiv.

Artikel 11 ställer krav på medlemsstaterna beträffande rapportering till Kommissionen vart tredje år av implementeringen av direktivet.

Artikel 12 ställer krav på transponering av nationell lagstiftning för att efterleva direktivet senast två år efter ikraftträdandet samt redovisning till kommissionen av nationella texter och en korrelationstabell mellan dessa och direktivet.

Artikel 13 är en bestämmelse om ikraftträdande 20 dagar efter publicering i Official Journal.

Artikel 14 fastställer att direktivet vänder sig till medlemsstaterna.

Gällande svensk lagstiftning i förhållande till direktivförslaget är:

- lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,
- förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet,
- förordningen (2008:452) med instruktion för strålsäkerhetsmyndigheten, samt
- strålsäkerhetsmyndighetens (SSM) föreskrifter och allmänna råd (SSMFS 2008:1) om säkerhet i kärntekniska anläggningar.

Lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) omfattar de kärntekniska verksamheter och anläggningar relevanta för Sverige som direktivet omfattar. I kärntekniklagen finns grundläggande bestämmelser om säkerhet vid kärnteknisk verksamhet och fördelning av säkerhetsansvaret, tillståndsplikt, förbud att bedriva kärnteknisk verksamhet utan tillstånd, återkallelse av tillstånd, tillståndsvillkor samt system för tillsyn och tillämpning av sanktioner. Kärntekniklagen innehåller också bestämmelser om offentlig insyn i tillståndshavarnas verksamhet genom s.k. lokala säkerhetsnämnder.

Förordningen om kärnteknisk verksamhet (kärnteknikförordningen) ger SSM befogenheter att hantera vissa tillståndsärenden, ge ut föreskrifter om åtgärder som krävs för att upprätthålla säkerheten vid kärnteknisk verksamhet samt för att prova, kontrollera och besiktiga kärntekniska anläggningar och anordningar. Förordningen ger också SSM mandat att utöva tillsyn över efterlevnaden av kärntekniklagen och av villkor och föreskrifter som har beslutats med stöd av lagen.

Förordningen med instruktion för SSM fastlägger myndighetens roll och funktioner. Här klarställs att myndigheten är förvaltningsmyndighet för kärnsäkerhet och strålskydd samt att den leds av en generaldirektör som utses av regeringen. Förvaltningsmyndigheternas oberoende från intressen som otillbörligt kan påverka beslutsfattandet framgår av generell lagstiftning. Instruktionen specificerar vidare ett antal uppgifter som är relevanta för direktivförslaget. Till dessa hör:

- myndigheten ska vara pådrivande i frågor som syftar till bättre strålskydd och ökad kärnsäkerhet (1§),
- myndigheten ska bidra till att nationell kompetens utvecklas inom myndighetens verksamhetsområde (6§),
- myndigheten ska genom information och öppenhet bidra till att ge allmänheten insyn i all verksamhet som omfattas av myndighetens ansvar (7§),
- myndigheten ansvarar för rapporteringen till kärnsäkerhetskonventionen och avfallskonventionen (9§),

- myndigheten ansvarar för rapporteringen till IAEA av händelser i kärnteknisk verksamhet (10§),
- myndigheten ska bedriva internationellt samarbete och bevaka framtagandet av internationella rekommendationer och standarder (13§),
- myndigheten får ingå avtal med myndigheter i andra länder om informationsutbyte inom sitt verksamhetsområde (14§).

SSM:s föreskrifter och allmänna råd (2008:1) om säkerhet i kärntekniska anläggningar ställer ett stort antal säkerhetskrav på tillståndshavare för verksamheter och anläggningar vilka omfattas av direktivförslaget. Bland dessa krav finns krav på:

- tillräckliga ekonomiska och personella resurser (2 kap.7§),
- användning av ett ledningssystem så utformat att kraven på säkerhet tillgodoses (2kap.8§),
- personalen innehar den kompetens och lämplighet i övrigt som behövs baserat på analys av arbetsuppgifter samt anpassad utbildning och träning (2 kap.9§.p5).

Mer detaljerade krav på behörighet, utbildning och träning av driftpersonal vid reaktoranläggningar finns i strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (SSMFS2008:32) om kompetens hos driftpersonal vid reaktoranläggningar.

När det gäller de internationella instrument som nämns i direktivförslagets artikel 6 kan följande konstateras:

Sverige har deltagit aktivt vid framtagningen av IAEA:s Fundamental Safety Principles (SF-1). De tio strålsäkerhetsprinciper som ingår i denna publikation överlappar delvis konventionen om kärnsäkerhet och delvis rådets direktiv 96/29/Euratom (Basic Safety Standards). Det bör då observeras att SF-1 gäller för samtliga applikationer som kan medföra strålningsrisker och inte endast civila landbaserade kärnkraftsreaktorer som omfattas av kärnsäkerhetskonventionen eller de anläggningar som omfattas av detta direktiv. IAEA SF-1 får anses vara implementerad i svensk lagstiftning drivet såväl av CNS som direktivet 96/29Euratom.

Sverige ratificerade Konventionen om kärnsäkerhet 1995 och har deltagit aktivt i de fyra granskningsmöten som har genomförts under konventionen, senast under 2008. Sverige har vid dessa möten ansetts uppfylla konventionens skyldigheter.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att kraven i direktivförslaget med ett undantag redan omfattas av svensk lagstiftning. Undantaget är vad som krävs i artikel 4 vad avser internationell granskning vart tionde år av tillsynsmyndigheten och det nationella regulativa systemet. Detta krav måste anses vara något utöver den granskning som genomförs under

kärnsäkerhetskonventionen vart tredje år och motsvarar närmast den internationella granskninstjänst (Integrated Regulatory Review Service) som IAEA tillhandahåller. Sverige avser begära en sådan granskning 2012 då den nya strålsäkerhetsmyndigheten kan anses vara fullständigt etablerad. Om denna del av direktivförslaget kommer att antas förefaller det i dagsläget lämpligast att införa bestämmelsen i förordningen (2008:452) med instruktion för strålsäkerhetsmyndigheten.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har redovisat en konsekvensutredning (Impact assessment) SEC (2008)2892. Av denna framgår motiven för förslaget, vem som berörs, gemenskapens kompetens att lagstifta på detta område och målsättningar. Vidare beskrivs fyra s.k. policy options vilka definieras på följande sätt:

Policy option 0: Ingen EU-lagstiftning etableras på EU-nivån för att harmonisera existerande förhållningssätt. Business as usual.

Policy option 1: EU-lagstiftning etableras som syftar till gemensamma säkerhetsstandarder för kärntekniska anläggningar. Detta var den inriktning som fanns i det tidigare kärnsäkerhetspaketet.

Policy option 2: EU-lagstiftning etableras som endast sätter upp ett gemensamt ramverk syftande till att uppnå och vidmakthålla en hög gemensam säkerhetsnivå genom hänvisning till internationell erkända säkerhetsprinciper. Riktlinjer för implementering och nationella arrangemang hänvisas till ENSREG.

Policy option 3: EU-lagstiftning etableras som bygger på internationellt erkända säkerhetsprinciper (enligt option 2) samt kompletteras med ytterligare säkerhetskrav för nya reaktorer. Medlemsstaterna uppmanas att ta fram dessa krav i linje med principen om ständig förbättring av säkerheten på basis av WENRA:s referensnivåer och i nära samarbete med ENSREG.

Kommissionen fastställer att Policy option 3 är den mest ändamålsenliga för att tillgodose de behov som finns av EU-lagstiftning på området och mot bakgrund av de diskussioner som tidigare förts om kärnsäkerhetspaketet. Direktivförslaget motsvarar således option 3.

Kommissionen erkänner att det inte finns några direkta säkerhetsproblem i de europeiska kärntekniska anläggningarna som behöver lösas genom EU-lagstiftning. Säkerheten är generellt god. Men de regelverk som finns i de olika medlemsstaterna och den tillsynspraktik som bedrivs är för heterogen och oöverskådlig för att kunna skapa förtroende hos allmänheten för säkerheten vid de kärntekniska anläggningarna och tillsynen. Detta ser Kommissionen som det främsta motivet för att ta fram gemensamma och tydliga regler. Ett närliggande motiv är att EU-lagstiftningen ger möjligheter för allmänheten och olika intressenter att kunna vända sig till Kommissionen om man är orolig för att säkerheten i den kärntekniska verksamheten är otillräcklig oavsett i vilken medlemsstat den bedrivs.

Allmänhetens förtroende för kärnsäkerhetsfrågorna ses som en viktig förutsättning för att kärnkraften ska kunna spela en fortsatt roll i den europeiska energiförsörjningen. Gemensamma och förutsägbara spelregler ses också som en viktig förutsättning för att industrin skall vilja göra de stora satsningar som krävs för att förnya kärnkraften.

Konsekvenser för säkerheten av option 3 ovan är enligt Kommissionen att internationellt vedertagna säkerhetsprinciper som syftar till en hög säkerhetsnivå bättre tas till vara genom gemensamt agerande. Den expertis som finns på nationell nivå och etablerade samarbetsformer kan utnyttjas mer effektivt för att ta fram implementeringsregler. Det nationella ansvaret för kärnsäkerheten bevaras och subsidiaritetsprincipen tillgodoses.

Följande internationellt erkända säkerhetsprinciper skulle förstärkas genom gemensamma kriterier för implementering inom EU enligt Kommissionen:

- Stärkande av de nationella tillsynsmyndigheterna och ständiga förbättringar av den nationella regulativa infrastrukturen
- Betonande av att det primära säkerhetsansvaret åvilar tillståndshavaren
- Stärkande av tillsynsmyndigheternas oberoende och befogenheter
- Mer transparens när det gäller säkerheten vid kärntekniska anläggningar uppmuntras
- Tillståndshavarnas tillämpning av ledningssystem
- Tillgängligheten av kärnteknisk expertis
- Högsta ambition när det gäller säkerheten vid kärntekniska anläggningar genom ytterligare krav på nya reaktorer och möjligheten bevarad att ställa ännu högre krav på nationell nivå än gemenskapslagstiftningen

Konsekvenser för kärnenergins konkurrenskraft, genom ett gemensamt ramverk för säkerheten, skulle enligt Kommissionen bli att öka konkurrenskraften genom att kunna medge en kortare och mer förutsägbar licensieringsprocess och att på så sätt minska affärsrisken.

Sociala konsekvenser skulle bli att öka den allmänna acceptansen av kärnenergin genom att effektivt kunna tillgodose förväntningar på tillgång till information och publikt deltagande i beslutsprocessen vad gäller kärnteknisk verksamhet. En öppen och transparent kommunikation skulle möjliggöras mellan gemenskapen och allmänheten inom kärnsäkerhetsområdet.

Miljömässiga konsekvenser är svårare att överblicka eftersom viktiga miljöskyddsaspekter faller utanför Euratom-fördraget. Emellertid måste kärntekniska risker hanteras på ett sätt som säkerställer skyddet av allmänheten och miljön nu och i framtiden från skadliga effekter av joniserande strålning. Tekniska lösningar finns för detta som baseras på

vedertagna principer. Kontinuerlig förbättring av principerna och lösningarna i samarbete mellan medlemsstater bör tillförsäkra att en gemensamt hög skyddsnivå uppnås i respektive medlemsstat. ENSREG har en viktig roll i denna fortsatta process.

Konsekvenser för EU:s budget

Enligt Kommissionen uppstår inga konsekvenser för EU:s budget av direktivförslaget eftersom förslaget omfattar grundläggande säkerhetsprinciper vilka ligger under nationellt ansvar. När det gäller krav på nya reaktorer som kan komma att tas fram genom ENSREG menar Kommissionen att de ekonomiska konsekvenserna av detta ligger inom tillståndshavarnas ansvar.

Kommentarer till konsekvensutredningen

Konsekvensutredningen diskuterar inte vilka åtgärder medlemsstaterna behöver vidta på nationell nivå i och med att direktivet antas. Omfattningen av det engagemang som förutses på EU-nivån, t.ex. inom ENSREG, framgår inte heller. Kommissionens utredning får ses som en samling argument för EU-lagstiftning där dock negativa synpunkter som framkommit i den tidigare diskussionen inte återges. Ett bemötande av vissa kritiska synpunkter på kärnsäkerhetspaketet kan dock anas såsom tveksam legal grund och bristande subsidiaritet.

Konsekvenser för Sverige

För Sveriges del uppstår konsekvenser av direktivet som en följd av kravet i artikel 5 på internationell granskning vart tionde år av tillsynsmyndigheten och det nationella regulativa systemet. Detta behöver tydliggöras exempelvis i SSM:s instruktion (se avsnitt 1.3) och procedurer tas fram i myndighetens ledningssystem. En internationell granskning enligt IAEA:s modell (IRRS) är en omfattande process som är både personal och kostnadskrävande. En fullständig granskning, inklusive självvärdering och uppföljning, sträcker sig över en tidsperiod på ca 1,5 år och kostar i storleksordningen 2 mkr, arbetstid för egen personal ej medräknad. 25-30 personer inom myndigheten kan komma att beröras på olika sätt av granskningen. Till detta kan tilläggas att de IRRS-team som granskar de nationella myndigheterna till övervägande del består av myndighetsexperten från andra länder. Om efterfrågan på IRRS-granskningar kommer att öka kommer sannolikt också förfrågningarna från IAEA om svenskt deltagande i IRRS-granskningsteam att öka. Förslaget väntas således innebära ökade arbetsinsatser av Strålsäkerhetsmyndigheten. Detta medför ökade myndighetskostnader som på förhand är svåra att uppskatta mer detaljerat. Dessa kostnadsökningar ska tas inom befintliga ramar.

Vidare uppstår konsekvenser som en följd av kravet i artikel 11 på en rapport till Kommissionen vart tredje år över efterlevnaden av direktivet. Denna rapport bör dock kunna samordnas med den rapportering som krävs under kärnsäkerhetskonventionen vart tredje år.

Slutligen uppstår konsekvenser som en följd av EU-lagstiftningen i sig där den nationella tillsynsmyndigheten förväntas medverka i de uttolkningar och uppföljningar som genomförs under ledning av Kommissionen. En del av detta kommer säkerligen att hanteras inom ENSREG och annat utanför. En ökad frekvens av möten i ENSREG förväntas således som en följd av att direktivet antas. En uppskattning av resursbehovet för detta är svår att göra i nuläget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Utgångspunkten för Sveriges arbete med direktivförslaget är att stärka skrivningarna om det nationella självbestämmandet. I detta ingår bland annat att stärka rollen som de nationella tillsynsmyndigheterna har i formen av säkerhetsprövande myndigheter och att enskilda medlemsstater får utfärda stränga krav än vad som anges i direktivet. Medlemsstaterna ska också själva få styra över om man vill ha kärnkraft eller ej. I direktivet ska det också finnas stöd för den svenska strukturen med en regering som utfärdar drifttillstånden och en myndighet som utfärdar säkerhetskrav och som har möjlighet att på säkerhetsmässig grund stoppa driften.

Sverige ska också arbeta för att minska risken att medlemsstater tar stämningsansökningar till EU-domstolen. Själva stämningsförfarandet är fördragsstyrt (avsnitt IV i Euratomfördraget), men risken för att en process hamnar i domstolen minskar om direktivet är tydligt och väl definierat.

I ursprungsförslaget finns hänvisningar till standarder utgivna av IAEA. Dessa bör vara kvar och ska vara utformade på ett sådant sätt att de går att genomföra i nationell lagstiftning.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Samtliga medlemsstater som idag saknar kärnkraftsprogram stöder kommissionens ambition om att anta ett direktiv på kärnsäkerhetsområdet (12 medlemsstater). Av de medlemsstater som driver kärnkraftsprogram stöder en majoritet kommissionens ambition om att anta ett direktiv.

De medlemsstater som blockerade förslaget 2004 hade då olika bevekelsegrunder för sitt agerande. Dessa var bl.a. uppgörelser med industrin om avveckling av kärnkraften med löften om att inte komma med nya betungande regelverk under den resterande drifttiden. Andra var mitt uppe i en beslutsprocess för nya reaktorer som nu är under byggnation. Från svensk sida fanns en oro för ett försvagat kärnsäkerhetsarbete. Bland de medlemsstaterna som stödde kommissionen fanns båda starka kärnkraftsfrämjare som motståndare. Flera av de medlemsstater som 2004

blockerade förslaget har idag ändrat uppfattning varmed en blockerande minoritet sannolikt saknas. Även de medlemsstater som fortfarande är skeptiska till ett direktiv deltar konstruktivt i att förbättra förslaget.

Vid ENSREG:s möte den 15 oktober 2008 framkom det att myndighetscheferna i stor utsträckning inte såg något tekniskt behov av ett direktiv men erkände att det kunde finnas ett tryck eller önskemål från politiker och allmänheten om att ta fram ett direktiv på europeisk nivå på området.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Det råder inte medbeslutande under Euratomfördraget men rådet måste höra Europaparlamentet innan man kan fatta beslut. Europaparlamentet har endast yttranderätt i frågor som har sin legala grund i Euratomfördraget. Europaparlamentet har fått ärendet men har ännu inte avgivit något yttrande.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Direktivsförslaget har inte remissbehandlats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen för fram förslaget med Euratomfördraget artikel 30-33 som legal grund. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet efter att ha inhämtat synpunkter från Europaparlamentet och Ekonomiska och Sociala kommittén.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Se avsnitt 1.4

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ärendet togs upp i rådsarbetsgruppen för atomfrågor (WPAQ) för första gången i december 2008. Europaparlamentet kommer av allt att döma att rösta i utskottet i mars 2009 och i plenar vid sista sessionen före sommaren 2009. Mycket talar således för att direktivet kommer att slutförhandlas under det svenska ordförandeskapet.

WPAQ - Working Party on Atomic Questions, Rådsarbetsgruppen för atomfrågor

WPNS – Working Party on Nuclear Safety, Rådsarbetsgruppen för kärnsäkerhet

WENRA – Western European Nuclear Regulatory Association, En sammanslutning av Västeuropas myndighetschefer på kärnsäkerhetsområdet.

HLG – High Level Group on Nuclear Safety. Se ENSREG

ENSREG – European Nuclear Safety Regulators Group. I rådsslutsatser från maj 2007 ber rådet kommissionen att tillsätta en rådgivande expertgrupp bestående av de nationella myndighetscheferna. Denna grupp har sammanträtt ett halvdussin gånger sedan tillträdet och har delvis fungerat som en referensgrupp till kommissionen i framtagandet av direktivet. Under den första tiden gick gruppen under benämningen HLG.