

Kommittédirektiv



Översyn av lagstiftningen på kärnteknik-
och strålskyddsområdet

Dir.
2008:151

Beslut vid regeringssammanträde den 11 december 2008

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda förutsättningarna för en samordnad reglering av verksamheter på kärnteknikens och strålskyddets område. Möjligheterna att föra samman bestämmelserna i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen (1988:220) till en enda lag bör särskilt studeras. Syftet ska vara att förenkla och effektivisera bestämmelsernas struktur och uppbyggnad utan att samhällets krav på kärnsäkerhet och strålskydd eftersätts.

Utredaren ska lämna förslag till de ändringar i lagar och förordningar som behövs.

Arbetet ska bedrivas i nära samverkan med berörda myndigheter samt näringsliv och miljöorganisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 december 2009.

Bakgrund

Organisationskommittén för strålsäkerhet (M 2007:05) föreslog i en skrivelse den 31 mars 2008 att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att se över lagstiftningen på det kärntekniska området (dnr M2008/1430/Mk). Under arbetet med att ta fram förslag till författningsändringar med anledning av sammanläggningen av Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftinspektion hade kommittén konstaterat ett behov av en mer omfattande översyn av lagstiftningen på området.

Regeringen har i Strålsäkerhetsmyndighetens regleringsbrev för budgetåret 2008 uppdragit åt myndigheten att analysera behovet av en lagöversyn på kärnteknik- och strålskyddsområdet. Den 4 november 2008 gav Strålsäkerhetsmyndigheten in rapporten Översyn av lagstiftningen på strålsäkerhetsområdet till regeringen (dnr M2008/4084/Mk). Strålsäkerhetsmyndigheten föreslår där att den verksamhet som regleras i lagen om kärnteknisk verksamhet och i strålskyddslagen ges en samordnad reglering i en gemensam lagstiftning på vad myndigheten benämner strålsäkerhetsområdet. Förslaget tar sin utgångspunkt i en analys av såväl nuvarande lagstiftning som utvecklingen av regleringen på kärnteknikens och strålskyddets område.

Behovet av en översyn

Lagar reflekterar ett lands värderingar och den politik som förs. Följer man den svenska lagstiftningens utveckling i fråga om kärnteknik och strålskydd kan man utläsa de förväntningar som för drygt 50 år sedan fanns på den nya tekniken liksom den följande oron för det potentiellt farliga som är förknippat med kärnenergin – det dubbla användningsområdet och slutförvaringen av det använda kärnbränslet.

En särskild strålskyddslag tillkom 1941 för att garantera tillsyn av radiologiskt arbete och förvaring av radiologiska preparat. Fram till 1956 var det strålskyddslagen som också reglerade verksamheten på kärnenergiområdet. Lagen var en allmän skyddslag som omfattade alla verksamheter där det fanns strålskyddsaspekter. Den nuvarande strålskyddslagen trädde i kraft 1988. Atomenergilagen kom till 1956 för att komplettera de koncessionsregler som gällde enligt 1941 års strålskyddslag. Syftet med atomenergilagen var att i kontrollerade former främja införandet och användningen av atomenergi. Lagen ersattes 1984 med lagen om kärnteknisk verksamhet.

Vid kärnteknisk verksamhet tillämpas i dag parallellt lagen om kärnteknisk verksamhet vad gäller säkerheten och strålskyddslagen i fråga om strålskyddet. Lagstiftningen har samordnats så att kärnteknisk verksamhet normalt inte kräver särskilt tillstånd enligt strålskyddslagen. Däremot regleras de vill-

kor och föreskrifter som behövs med hänsyn till strålskyddet med stöd i strålskyddslagen.

Strålskyddsverksamheten i samband med driften av en kärnteknisk anläggning hänger nära samman med säkerhetsarbetet och samverkar i det dagliga arbetet vid anläggningen. Detta gäller särskilt i samband med omfattande underhållsarbeten och vid hanteringen och slutförvaringen av använt kärnbränsle och det avfall som genereras vid en anläggning. Transporter av kärnämnen och radioaktivt avfall ger också upphov till frågeställningar som rör såväl säkerhetsarbetet som strålskyddet.

Regeringen delar Strålsäkerhetsmyndighetens bedömning att frågor om strålskydd och kärnsäkerhet inte alltid kan särskiljas utan måste beaktas i ett sammanhang. Behov av samordning av säkerhets- och strålskyddsintressen finns i nästan samtliga led inom kärnbränslecykeln och gör sig gällande såväl vid granskning och bearbetning av det underlag som ligger till grund för utformningen av en anläggning som vid åtgärder som måste vidtas under anläggningens drift. Lagarnas olika tekniska utformning har varit ändamålsenlig så länge tillsynen och efterlevnaden var anförtrodd två skilda myndigheter, men lagtillämpningen riskerar numera, särskilt för enskilda, att framstå som mindre förutsägbar då endast en myndighet ska tillämpa båda lagarna. I praktiken kan detta förhållande också leda till en viss överlappning av olika tillsynsåtgärder enligt respektive lagstiftning. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om det längre finns någon anledning att specialreglera den kärntekniska verksamheten i en särskild lag så som har skett sedan 1956.

Strålskyddslagen syftar till att skydda människor, djur och miljö från skadliga effekter från joniserande och ickejonerande strålning. Lagen omfattar således väsentligt mer än det kärntekniska området. Lagen tillvaratar också viktiga samhällsskyddsintressen inom medicin, forskning och industri, t.ex. avseende optisk strålning, radiofrekvent strålning, lågfrekventa elektriska och magnetiska fält och annan till sin biologiska verkan likartad strålning. Sedan strålskyddslagens tillkomst har användningsområdena för joniserande strålning inom den medicinska och industriella sektorn blivit flera och den totala användningen ökat. Detsamma gäller för ickejonerande strålning, inom vilket område den allmänna medvetenheten i sam-

hället är mycket större än när lagen skrevs. Även på strålskyddsområdet har således mycket förändrats, vilket också talar för en översyn av lagstiftningen.

Både strålskydd och kärnteknisk verksamhet är prioriterade frågor för det internationella samfundet. Den internationella kärnsäkerhetskonventionen som trädde ikraft 1996 har lett till ökad internationell enhetlighet i utformningen av nationell lagstiftning och myndighetstillsyn på det kärntekniska området. En liknande utveckling sker inom strålskyddsområdet där många nationella regler ursprungligen har tagits fram efter rekommendationer av erkända internationella forum såsom t.ex. Internationella strålskyddskommissionen, ICRP. Även inom EU pågår en intensifierad utveckling mot harmoniserade krav på det kärntekniska området och ett omfattande arbete med att se över de grundläggande strålskyddsnormer som fastställs i Euratomfördraget. Både kärntekniklagen och strålskyddslagen har under åren ändrats för att tillgodose internationella krav, men regelutvecklingen, inte minst vad avser begreppsutveckling, är så snabb att en genomgång av nuvarande minst tjugo år gamla lagar är påkallad.

Den 1 juli 2008 övertogs Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftinspektions uppgifter av Strålsäkerhetsmyndigheten. De båda tidigare myndigheternas verksamhet hade många beröringspunkter och sammanläggningen genomfördes för att möjliggöra och öka resurs- och verksamhetsmässiga fördelar. Sammanläggningen har också inneburit att verksamheten har tillförts ett nytt begrepp, strålsäkerhet, som är ett samlingsbegrepp för både strålskydd och kärnteknisk verksamhet. En revidering av den lagstiftning som myndigheten ska tillämpa är ett naturligt led i tillvaratagandet av sammanläggningens synergieffekter.

Mot denna bakgrund är en översyn av lagstiftningen på kärnteknik- och strålskyddsområdet motiverad, vilken bör syfta till en sammanhållen lagstiftning.

Uppdraget

En särskild utredare ska utreda förutsättningarna för en samordnad reglering av verksamheter på kärnteknikens och strål-

skyddets område. Möjligheterna att föra samman bestämmelserna i lagen om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen till en enda lag bör särskilt studeras. Syftet ska vara att förenkla och effektivisera bestämmelsernas struktur och uppbyggnad, bl.a. för att uppnå en ökad samhällsekonomisk effektivitet och regelförenkling, utan att samtidigt eftersätta samhällets krav på kärnsäkerhet och strålskydd.

Vissa grundläggande begrepp i lagen om kärnteknisk verksamhet och i strålskyddslagen som i olika avseenden styr tillämpningen av reglerna samt hur dessa påverkar annan lagstiftning bör närmare analyseras. Reglerna för prövning av tillstånd till kärnteknisk verksamhet respektive verksamhet med strålning samt reglerna för säkerhetsprövning av personal bör också studeras, i syfte att åstadkomma en bättre samordning. Tillsynen av att kärntekniklagen och strålskyddslagen följs bör ägnas särskild uppmärksamhet liksom den offentliga insyn som regleras i bestämmelserna om lokala säkerhetsnämnder. Sanktionsreglerna på respektive lagområde ska ses över, varvid möjligheterna att använda sanktionsavgifter i stället för straffbestämmelser särskilt ska beaktas.

Utvecklingen av lagstiftningsarbetet på detta område inom Europeiska unionen, särskilt förslaget till ramdirektiv för kärnsäkerhet, samt Sveriges övriga internationella åtaganden bör beaktas i sammanhanget.

Utredaren ska lämna förslag till de ändringar i lagar och förordningar som behövs. Förslagen ska säkerställa att tillsynen på kärnteknik- och strålskyddsområdet uppnås på ett kostnadseffektivt sätt.

Arbetet ska bedrivas i nära samverkan med berörda myndigheter samt näringsliv och miljöorganisationer.

Strålsäkerhetsmyndighetens rapport Översyn av lagstiftningen på strålsäkerhetsområdet ska beaktas under utredningsarbetet.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 22 december 2009.

(Miljödepartementet)