



YTTRANDE
Datum/Date
2007-06-20

Vår referens/Our reference
SKI 2007/752

Ert datum/Your date
2007-04-30

Er referens/Your reference
M2007/2061/Mk

Regeringskansliet
Miljödepartementet

Sammanläggning av Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftinspektion (DS 2007:16)

Sammanfattning

Statens kärnkraftinspektion (SKI) instämmer i förslaget att Statens strålskyddsinstitut (SSI) och SKI läggs samman till en ny myndighet. Till utredare bör utses den kommande generaldirektören. Det är mycket positivt att resursförstärkning för tillsynen aviseras.

SKI är inne i och står inför ett mycket omfattande gransknings- och tillsynsarbete. Myndigheten framhåller därför särskilt vikten av att bildandet av den nya myndigheten sker på ett sådant sätt att den övergångsvis negativa påverkan på verksamheten minimeras.

Det är enligt SKI:s uppfattning av stor betydelse att den nya myndigheten får en central placering i Stockholm i en "ny" lokal. Dessutom är det angeläget att den fortsatta processen sker skyndsamt, med insyn från berörda och så att erfarenheterna från nuvarande myndigheter tillvaratas.

Departementsskrivelsen innehåller ingen analys av kostnaderna för en sammanläggning. SKI ställer sig mycket tveksam till att kostnaderna för förändringen kan tas inom befintliga ramar. Det är uppenbart att kostnader av engångskaraktär uppkommer. SKI motsätter sig att dessa tas inom ramen för myndigheternas nuvarande anslagsnivå.

Beslut om de resursförstärkingar som aviserades i vårpropositionen bör tas så att SKI kan inleda vissa rekryteringar för att förstärka tillsynen redan under hösten 2007.

Direktiven till en utredare bör ge tillräckliga mandat för att genomföra förändringen, dvs. att fatta nödvändiga beslut, sluta avtal etc. för den nya myndighetens räkning. Direktiv och utredare bör beslutas omgående.

STATENS KÄRNKRAFTINSPEKTION Swedish Nuclear Power Inspectorate

POST/POSTAL ADDRESS SE-106 58 Stockholm
BESÖK/OFFICE Klarabergsviadukten 90
TELEFON/TELEPHONE +46 (0)8 698 84 00
TELEFAX +46 (0)8 661 90 86
E-POST/E-MAIL ski@ski.se
WEBBPLATS/WEB SITE www.ski.se
POSTGIRO/POSTAL GIRO 788054-5

Avvecklingen av de båda myndigheterna kommer att kräva en relativt omfattande arbetsinsats. Former och ansvar för detta bör klargöras i samband med att direktiven för en utredning fastställs.

Synpunkter och kommentarer

I det följande ges SKI:s synpunkter. Dessa följer promemorians disposition.

Avsnitt 3.2 Internationellt arbete

För fullständighets skull påpekas att SKI:s internationella utvecklingsarbete, som har stor omfattning, borde ha redovisats här.

Avsnitt 4 Överlappande verksamhetsområden

Avsnittet är i sak korrekt. Det förtjänar dock att påpekas att båda myndigheterna utför väldefinierade och inom vissa områden kompletterande verksamhet. Begreppet överlappande kan möjligen felaktigt leda till slutsatsen att det är fråga om dubbelarbete.

Avsnitt 6 Förutsättningar för en sammanläggning

SKI ställer sig mycket tveksam till att kostnaderna för förändringen skall tas inom befintliga ramar. Det är dock lite oklart vad som avses med den formuleringen. Avses myndigheternas anslag, aktuellt utgiftsområde eller statsbudgeten? SKI motsätter sig att kostnaderna tas inom ramen för myndigheternas nuvarande anslagsnivå.

Promemorian innehåller ingen analys av kostnader som uppkommer. Uppenbart är att en sammanläggning kommer att innebära kostnader av engångskaraktär och sannolikt också vissa nyinvesteringar. Det gäller för själva utredningen, för avveckling och vid bildandet av den nya myndigheten. Särskilt kan antas att kostnader förknippade med lokalfrågor kan uppkomma, till exempel för lokalanpassning, dubbelhyra och liknande. Detta oavsett vilken lokallösning som väljs.

Avsnitt 6.1 Lokalisering

Det är enligt SKI:s uppfattning av stor vikt att den nya myndigheten får en central placering i Stockholm i en "ny" lokal.

Att bilda en ny myndighet innehåller flera faktorer som måste beaktas för att uppnå ett lyckat resultat. Hur myndighetens lokalbehov löses är en mycket viktig sådan. För att smälta samman två delvis olika kulturer krävs att den nya myndigheten förläggs i lokaler som vare sig har anknytning till SKI eller SSI. Det är viktigt att det inte upplevs som att "någon flyttar in hos någon".

Den nya myndigheten kommer att ha ett betydande rekryteringsbehov dels för att klara en omfattande generationsväxling, dels den förstärkning av tillsynen som skall ske. Flera av SKI:s medarbetare, med speciell tillsynskompetens, är bosatta utanför Storstockholmsregionen. Myndighetens uppgifter förutsätter att den kan attrahera kvalificerad kompetens vilket relativt ofta innebär att rekryteringsbasen är åtminstone hela Mälardalsregionen. Detta skulle bli betydligt svårare om lokaliseringen skulle innebära ytterligare pendling ut från Stockholms central. SKI ser en uppenbar risk att den nya myndigheten får problem att såväl behålla som att rekrytera nödvändig kompetens vid en placering utanför centrala Stockholm.

SKI:s verksamhet innebär ett omfattande resande då en frekvent närvaro på de kärntekniska anläggningarna är nödvändig. Vid den geografiska lokaliseringen av den nya myndigheten bör det beaktas att resandet kan ske på ett enkelt sätt. Också detta talar för en central placering i Stockholm.

Att ordna lokaler för en så pass stor myndighet som det blir fråga om är en omfattande process och tar relativt lågt tid. SKI ser det som mycket osannolikt att lokalfrågan för den nya myndigheten kan vara långsiktigt löst till den 1 april 2008. Inledningsvis är det därför troligt att den nya myndigheten kommer att vara lokaliserad på två olika platser.

Avsnitt 6.2 Personalkonsekvenser

SKI noterar med tillfredsställelse förslaget att bemanningen skall ske med beaktande av reglerna i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Avsnitt 6.3 Lagstiftning

SKI anser att en särskild översyn av berörd lagstiftning bör övervägas. I bilaga ett lämnas vissa kommentarer och synpunkter kring vissa specifika lagstiftningsfrågor som bör hanteras redan i samband med sammanläggningen.

Avsnitt 7 Överväganden och förslag

SKI instämmer i förslaget att Statens strålskyddsinstitut (SSI) och SKI läggs samman till en ny myndighet. SKI delar i allt väsentlig de argument som framförs om fördelar som kan uppnås. Det kan dock uppfattas som att samordningsvinsterna är något överbetonade.

Avsnitt 7 Ökad satsning på tillsynen

Beslut om de resursförstärkningar som aviserades i vårpropositionen bör tas så att SKI kan inleda vissa rekryteringar för att förstärka tillsynen, redan under hösten 2007. Dessutom bör utredaren tidigt få besked om vilka resursmässiga totala ramar som gäller.

Det är mycket positivt att utgångspunkten för förändringarna är att resurserna skall förstärkas och att inga direkta personalinskränkningar skall ske.

Svensk kärnkraftsindustri har nu gått in i en mycket intensiv period. Det är den mest intensiva perioden inom branschen sedan uppbyggnadsskedet under 1970-talet. Omfattande moderniseringar och säkerhetshöjande åtgärder kommer att genomföras som en följd av skärpta föreskrifter. Höjningar av den termiska effekten planeras att genomföras i flertalet reaktorer. Drift- och underhållsoptimeringar fortsätter i oförminskad takt. Alla dessa åtgärder kräver en omfattande aktiv myndighetstillsyn.

Utöver dessa mycket resurskrävande insatser behöver den löpande tillsynen, med utgångspunkt i bl.a. erfarenheterna av Forsmark 1-händelsen, förstärkas inom flera områden. Även det svenska slutförsvärsprogrammet går in i en mycket resurskrävande period. Till exempel har prövning av tillstånd för en inkapslingsanläggning för använt kärnbränsle inletts.

SKI har i skrivelse den 1 juni 2007 till Miljödepartementen redogjort närmare för sin syn på resursbehovet fram till omkring 2013. Behovet av ökad tillsyn och granskning har således redan uppkommit. Myndigheten bedömer det som angeläget att kunna

inleda viss rekrytering redan direkt efter sommaren 2007. Behovet av den kompetens som vi önskar rekrytera bedöms inte påverkas av en kommande sammanläggning.

För att en kommande utredare på ett effektivt sätt skall kunna utreda och besluta om organisation, bemanning m.m. bör denne tidigt få besked från regeringen vilka resursmässiga ramar som gäller på längre sikt.

Avsnitt 7 Lämplig tidpunkt

SKI vill understryka vikten av att sammanläggningen sker på ett sådant sätt att störningarna minimeras. SKI är, som tidigare redovisats, redan inne i en mycket intensiv period. Särskilt gäller det inom verksamhetsområdet reaktorsäkerhet. Den negativa inverkan på myndigheternas verksamhet som en förändring under en övergångstid innebär måste beaktas i det fortsatta arbetet.

Konsekvenser

SKI delar i allt väsentligt de slutsatser som framförs. De rent ekonomiska vinsterna torde vara mycket små. Genom den resursförstärkning av tillsynen som aviseras bedöms samordningsvinsterna inom de administrativa funktionerna inte innebära några nämnvärda personalbesparingar. SKI bedömer att sammanläggningen bör kunna genomföras utan att övertalighet uppkommer. Vid behov bör detta i så fall kunna lösas med naturlig avgång.

Fortsatt hantering

SKI instämmer i förslaget om att tillkalla en särskild utredare för det fortsatta arbetet. Utredaren bör vara den person som skall bli chef för den nya myndigheten.

SKI ser det som mycket angeläget att beslutet om utredare och direktiv fattas skyndsamt. Om detta drar ut på tiden är det mycket tveksamt om en ny myndighet kan vara på plats den 1 april 2008. För att långsiktigt lösa lokalfrågan krävs särskilt lång förberedelsetid.

Direktiven måste ge tillräckligt mandat till utredaren för att genomföra förändringen, dvs. att fatta nödvändiga beslut om organisation och arbetssätt m.m., sluta avtal, förhandla med fackliga organisationer etc. för den nya myndighetens räkning. I uppdraget bör också ingå att föreslå styrelse och ev. nämnder. Uppdraget bör också innehålla beslut om hur själva utrednings- och omställningsarbetet skall finansieras. För att utredningen skall kunna bedrivas effektivt och fattade beslut blir tillräckligt stabila över tid krävs att utredaren också är den person som blir chef med ansvar för den nya myndigheten.

Dessutom är det angeläget att den fortsatta processen sker skyndsamt och med insyn från berörda och så att erfarenheter och kunskaper från nuvarande myndigheter tillvaratas. Särskilt viktigt är att de erfarenheter av verksamhetsformer och arbetssätt som finns tillvaratas. Effekter och konsekvenser av stora förändringar verksamhetsmässiga eller organisatoriska förändringar måste beaktas. Detta mot bakgrund till de utmaningar som myndigheten är mitt inne i. Samtidigt måste beaktas att den nya myndigheten verkligen integrerar tidigare verksamheter, så att inte två eller flera isolerade öar skapas. Direktiven bör återspegla denna inriktning.

SKI har ett särskilt uppdrag att informera om kärnteknisk risk och säkerhet. Bägge myndigheterna ägnar dessutom stor kraft åt kommunikation med intressenter i samhället. Att ha resurser till omfattande dialog och samråd är också betydelsefullt då den nya myndigheten möter utomordentligt stora utmaningar på kärnavfallsområdet vilket också bör beaktas av utredningen.

Avvecklingen av de båda myndigheterna kommer att kräva relativt stora resurser. Praktiska/tekniska frågor som till exempel lokaler, arkiv, avtal, IT-system etc. men också ett antal personalrelaterade frågor måste hanteras. Samtidigt skall verksamheten drivas vidare i dess nuvarande form och arbete med bildandet en ny myndighet bedrivs. Former, ansvar och budget för avvecklingen bör klargöras i samband med att direktiven för en utredning fastställs.

Ärendets beredning

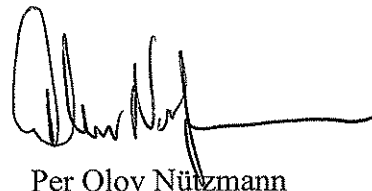
Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Judith Melin i närvaro av avdelningscheferna Elisabeth André Turlind och Magnus Westerlind, enhetscheferna Per-Anders Bergendahl, Ann-Cathrin Jonsson och Anders Jörle, tf avdelningschef Leif Karlsson samt avdelningschefen Per Olov Nützmann, den sistnämnda föredragande.

De fackliga organisationerna vid myndigheten har informerats.

STATENS KÄRNKRAFTINSPEKTION



Judith Melin



Per Olov Nützmann

För kännedom
SKI:s styrelse
Samtliga chefer på SKI
Statens Strålskyddsinstitut
KASAM
Arbetstagarorganisationerna vid SKI

LagstiftningsfrågorAllmänt

SKI har myndighetsuppgifter enligt följande lagar:

- lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen),
- lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringslagen),
- lagen (1988:1598) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m. (studsvikslagen),
- lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
- lagen (2000:140) om inspektioner enligt internationella avtal om förhindrande av spridning av kärnvapen,
- lagen (2006:263) om transport av farligt gods
- atomansvarighetslagen (1968:45),
- säkerhetsskyddslagen (1996:627)

Förutom att byta ut myndighetsnamnet i förordningarna till ovanstående lagar finns det, enligt SKI:s uppfattning, skäl att även göra vissa materiella ändringar i några av författningarna inför sammanläggningen av SKI och SSI.

Frågor om besvär

Enligt 23 § kärntekniklagen får beslut av tillsynsmyndigheten enligt kärntekniklagen överklagas hos regeringen genom besvär.

Enligt 42 § strålskyddslagen får beslut i särskilda fall enligt strålskyddslagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut i frågor som gäller villkor för kärntekniskverksamhet eller som gäller att överlåta tillsynsverksamhet till en kommunal nämnd överklagas dock hos regeringen. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

SSI beslutar om föreläggande med stöd av 42 § strålskyddslagen även när det gäller kärnteknisk verksamhet. Enligt SKI:s uppfattning bör alla beslut om förelägganden eller förbud som rör kärnteknisk verksamhet överklagas hos samma instans oavsett om beslutet är fattat med stöd av strålskyddslagen eller kärntekniklagen.

Tillståndsfrågor som prövas av SKI och SSI

Enligt 16 § förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet (kärnteknikförordningen) prövar SKI frågor om tillstånd till mindre kärntekniska anläggningar för hantering av bland annat kärnavfall. SSI prövar enligt 19 § kärnteknikförordningen frågor om tillstånd till mindre slutförvar för lågaktivt kärnavfall – så kallade markförvar. Reglerna är skriva med utgångspunkt i en arbetsfördelning mellan myndigheterna som ansågs vara lämplig.

I detta fall räcker det enligt SKI:s uppfattning inte med att enbart byta ut myndighetsnamnet i 16 och 19 §§ kärnteknikförordningen. För att få mer stringenta regler när det gäller prövning av dessa tillståndsfrågor, som inte enbart har sin utgångspunkt i arbetsfördelningen mellan myndigheterna, bör 16 och 19 §§ ses över och omarbetas.

Detsamma gäller den arbetsfördelning mellan SKI och SSI som gäller enligt 18 och 19 §§ kärnteknikförordningen. Enligt 18 § har SKI bemyndigats att pröva frågor om tillstånd att transportera eller genom landet transitera kärnämnen eller sådant kärnavfall som utgör högaktivt avfall från upparbetning medan SSI enligt 19 § prövar frågor om tillstånd att transportera eller genom landet transitera annat kärnavfall än som avses i 18 §. Reglerna är skrivna med utgångspunkt i en arbetsfördelning mellan myndigheterna som ansågs vara lämplig. För att få mer stringenta regler när det gäller prövning av dessa tillståndsfrågor bör reglerna ses över och omarbetas.

Motsvarande gäller beträffande införsel till Sverige av kärnämne och kärnavfall där SKI enligt 16 a § kärnteknikförordningen bemyndigats att pröva frågor om kärnämne och SSI enligt 19 § bemyndigats att pröva frågor om kärnavfall. Reglerna är skrivna med utgångspunkt i en arbetsfördelning mellan myndigheterna som ansågs vara lämplig. För att få mer stringenta regler när det gäller prövning av dessa tillståndsfrågor bör reglerna ses över och omarbetas.

Tillstånd till export eller överföring inom gemenskapen av kärnämne

SKI prövar frågor om tillstånd till export eller överföring inom gemenskapen av kärnämne och kärnteknisk utrustning enligt lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Lagen innehåller kompletterande bestämmelser till rådets förordning (EG) nr 1334/2000 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export av produkter och teknik med dubbla användningsområden.

Senare år 2000 ändrades emellertid rådets förordning (EG) nr 1334/2000 genom förordningen (EG) nr 2889/2000 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export av produkter och teknik med dubbla användningsområden. Enligt den ändrade rådsförordningen får naturligt uran, utarmat uran, låganrikat uran (mindre än 20% anrikning), torium samt plutonium som inte är separerat, fritt överföras mellan EU:s medlemsländer. Efter ändringen av rådsförordningen behövs det således inget tillstånd för överföring av kärnämne från Sverige till övriga medlemsländer inom gemenskapen.

Däremot ändrades inte 20 § punkten 4 strålskyddslagen som innebär att det krävs tillstånd att från landet utföra radioaktivt ämne, om inte tillstånd finns enligt lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.

Denna dubbla reglering, som nu gäller, kan öppna för olika tolkningar och därför skapa osäkerhet om rättsläget.

Även 6§ andra stycket förordning (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden berörs av förändringen enligt rådets förordning (EG) nr 2889/2000. Enligt den bestämmelsen skall ansökan om tillstånd till export eller överföring inom Europeiska gemenskapen av kärnämnen och material m.m. som finns i bilaga I till rådets

förordning (EG) nr 1334/2000 och som tillhör kategori 0 skall ges in till Statens kärnkraftinspektion.

I sammanhanget kan även nämnas att frågan om transporttillstånd och fysiskt skydd under transporten alltid prövas enligt kärntekniklagen vid alla slag av utförelse från Sverige av kärnämne.

SKI föreslår därför att regelverket inom området ses över inför en sammanläggning av myndigheterna.

Författningsändringar som på lite längre sikt bör övervägas.

SKI och även SSI har i olika sammanhang föreslagit regeringen författningsändringar enligt de båda myndigheternas uppfattning gäller en bättre anpassning mellan kärntekniklagen och strålskyddslagen och miljöbalken. Bland annat gäller det frågor tillsyn enligt miljöbalken av kärnteknisk verksamhet och verksamhet med strålning i övrigt.

SKI har även föreslagit regeringen ändringar av sanktionsreglerna enligt kärntekniklagen.

Vid en sammanläggning av de båda myndigheterna lagts samman finns enligt SKI:s uppfattning skäl att på nytt överväga såväl de lagändringar som de båda myndigheterna tidigare föreslagit som en mer övergripande harmonisering av lagstiftningen på det kärntekniska området. Ett sådant arbete bedöms dock vara av så stor omfattning att det är tveksamt om det hinns med innan den nya myndigheten bildas.