

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.

Miljö- och energidepartementet

Yttrande över Ett utökat skadeståndsansvar och skärpta försäkringskrav för reaktorinnehavare

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I promemorian föreslås ändring i atomansvarighetslagen (1968:45) genom att innehavare av en atomanläggning i Sverige kan bli skadeståndsskyldiga till ett belopp motsvarande 1 000 miljoner särskilda dragningsrätter (SDR), vilket motsvarar cirka 11 800 miljoner kronor eller 1 200 miljoner euro, om det inträffar en atomolycka, det vill säga en händelse eller serie händelser som leder till atomskador vid reaktorn. Vad som räknas som atomskada är oförändrat, liksom reaktorinnehavarnas strikta skadeståndsansvar.

Det föreslås att reaktorinnehavarna blir skyldiga att ha en ansvarsförsäkring för motsvarande belopp. Ett ökat ansvar för reaktorinnehavarna anges medföra att det särskilda statsansvaret som innebär att staten i sista hand ansvarar för ersättning upp till 6 miljarder kronor föreslås upphävt för den gruppen av anläggningsinnehavare.

Författningsändringarna föreslås träda ikraft den 1 augusti 2018.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Förslagsställaren anger att med utgångspunkt i den miljörättsliga principen om att förorenaren betalar bör innehavare av reaktorer i Sverige ansvara för ett ersättningsbelopp som motsvarar 1 200 miljoner euro vid en radiologisk olycka. Det anges att innehavarna även bör vara skyldiga att ha en ansvarsförsäkring som motsvarar samma belopp. Ett sådant skadeståndsansvar tillsammans med ett försäkringskrav anges medföra att reaktorinnehavarna i större utsträckning får ta ansvar för kärnkraftens risker. Det anges att om en atomolycka skulle inträffa vid en reaktor ökar möjligheterna för de skadelidande att få ersättning direkt från den ansvariga verksamhetsutövarens försäkringsbolag.

Regelrådet finner beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I promemorian redogörs för energiöverenskommelsen samt nya bestämmelser som har beslutats av riksdagen men som ännu inte trätt i kraft. Förslagsställaren redogör även för behovet av en lagändring i form av en ny lag om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor. Det anges att en förutsättning för att den nya lagen ska kunna börja tillämpas är att ändringsprotokollet till 1960 års Pariskonvention om skadeståndsansvar på atomenergins område och dess tilläggskonvention ratificeras och träder i kraft. Den processen anges vara problematisk ur ett EU-rättsligt perspektiv. Det anges att det i nuläget därför inte finns förutsättningar för att den nya lagen om ansvar och ersättning för radiologiska olyckor ska kunna träda i kraft, men att kraven på reaktorinnehavare i den nu gällande atomansvarighetslagen kan höjas utan att övriga ändringar som följer av den reviderade Pariskonventionen görs i detta skede.

Förslagsställaren redogör även för hur ansvarsbeloppen ser ut i andra länder i Europa och anger att de nuvarande svenska ansvarsbeloppen och försäkringsbeloppen framstår som låga vid en internationell jämförelse. Förslagsställaren bedömer det som lämpligt att ansvaret för reaktorinnehavare vid radiologiska olyckor utökas även i Sverige.

Regelrådet finner beskrivningen av alternativa lösningar tillräcklig i detta ärende. Avseende effekter av om någon reglering inte kommer till stånd går detta att utläsa av promemorian i sin helhet.

Regelrådet finner beskrivningen av alternativa lösningar och effekter av om någon reglering inte kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I promemorian anges att förslaget inte innebär att Sverige agerar i strid med rådets beslut 2004/294/EG¹. Förslaget bedöms även i övrigt vara i överensstämmelse med EU-rätten och bidrar till att harmonisera svenska krav i förhållande till andra jämförbara medlemsstater.

Regelrådet har inte funnit några skäl till att ifrågasätta förslagsställarens bedömning i denna del.

Regelrådet finner beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Regelrådet har i promemorian inte återfunnit något resonemang kring om särskilda hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande eller om det finns behov av speciella informationsinsatser. Regelrådet har inte funnit någon motivering till varför tidpunkten den 1 augusti 2018 anses lämplig som ikraftträdandedatum. Avseende informationsinsatser finner Regelrådet att målgruppen för detta förslag är så pass avgränsad att en efterforskning av hur målgruppen bör informeras på lämpligast sätt, genom vilka kanaler, liksom vilken aktör som ska utföra informationsinsatserna, inte hade varit omöjlig att göra och beskriva. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i

¹ Rådets beslut av den 8 mars 2004 om bemyndigande för de medlemsstater som är fördragsslutande parter i Pariskonventionen av den 29 juli 1960 om skadeståndsansvar på atomenergins område att i Europeiska gemenskapens intresse ratificera eller ansluta sig till protokollet om ändring av konventionen.

denna del.

Regelrådet finner beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I promemorian framgår att de företag som berörs är reaktorbolagen för Forsmarks, Oskarshamn och Ringhals kärnkraftverk. Berörda företags bransch framgår likaså av promemorian. Däremot har Regelrådet inte kunnat återfinna någon uppgift om berörda företags storlek. Som omnämns ovan finner Regelrådet, eftersom målgruppen för förslaget är så pass avgränsad, så borde förslagsställaren utan alltför stora problem ha kunnat efterforska storleksfördelningen mellan de tre företag som berörs av förslaget. Avsaknaden av en sådan redovisning medför att konsekvensutredningen är ofullständig avseende storleksbeskrivningen på berörda företag.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Regelrådet har i promemorian inte kunnat återfinna något resonemang om förslagets påverkan på berörda företags administrativa kostnader. Om förslagsställaren inte har kunnat förutspå några administrativa kostnader hade detta kunnat anges med en kort information och motivering till ställningstagandet. Om förslagsställaren har kunnat se att administrativa kostnader kan komma att uppstå vill Regelrådet ha en kvantitativ och kvalitativ beskrivning av kostnaderna. Såvitt Regelrådet kan bedöma, utifrån förslagets karaktär, är det inte främst de administrativa kostnaderna för berörda företag som kommer att påverkas. Regelrådet kan därför acceptera en utebliven beskrivning i detta ärende, men med nämnda medskick till förslagsställarens kommande ärenden.

Regelrådet finner beskrivningen av förslagets påverkan på berörda företags administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Som framgår ovan blir reaktorbolagen skyldiga att teckna en ansvarsförsäkring med ett försäkringsbelopp om 1 000 miljoner SDR, vilket motsvarar cirka 11 800 miljoner kronor. Vidare anges att i det rådande finansiella marknadsläget för försäkringar finns det ingen anledning att förvänta sig någon omfattande ökning av kostnaderna för premier på grund av det höjda ansvarsbeloppet. Sannolikheten för atomolyckor med omfattande atomskador anges vara mycket liten och premierna förväntas inte öka mer än proportionellt i förhållande till det ökade försäkringsbeloppet.

Enligt Regelrådet kan förslagets effekter på berörda företags verksamhet utläsas av promemorian i dess helhet.

Regelrådet finner beskrivningen av andra kostnader och påverkan på företagets verksamhet

godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Regelrådet har i promemorian inte kunnat återfinna något resonemang kring förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag. Visserligen är den berörda företagsgruppen väl avgränsad sett till berörda företag som konkurrerar sinsemellan i Sverige. Enligt Regelrådet borde förslagsställaren dock ha utrett om förslaget kan komma att påverka berörda svenska företags konkurrenskraft i förhållande till kraftbolag i Norden eller andra EU-länder, eftersom det förekommer gränsöverskridande handel med el.

I promemorian framgår att förslagsställaren har gjort en internationell utblick. För en reaktor i Belgien och i Nederländerna anges att det krävs en försäkring om 1 200 miljoner euro, i Frankrike och i Spanien 700 miljoner euro samt i Finland 600 miljoner SDR. Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren föreslår ett belopp som är i enlighet med de länder som har de högsta ansvarsbeloppen av de som förslagsställaren redovisar. Det hade varit behövligt med en utförligare motivering till om det kan påverka konkurrensförhållanden för berörda företag. Regelrådet vill vidare framföra följande. Om premierna för behövlig ansvarsförsäkring skulle öka för de svenska reaktorbolagen, kan det medföra en risk för att de kompenserar för denna kostnad genom att ta mer betalt för elen som kärnkraftverket genererar. För det fall att andra aktörer som levererar el till marknaden kvarstår på samma prisnivå kan konkurrensförhållandena förändras och därmed påverkas i negativ riktning för de tre svenska reaktorbolagen. Den sortens resonemang har förslagsställaren helt utelämnat.

Avsaknaden av nämnda redovisningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har i promemorian inte kunnat återfinna något resonemang kring regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Regelrådet har heller inte för egen del kunnat identifiera någon sådan påverkan. Regelrådet kan därför godta en utbliven beskrivning i detta ärende.

Regelrådet finner beskrivningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet har i promemorian inte kunnat återfinna något resonemang om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning. Vanligen finner Regelrådet att sådana resonemang är behövliga för att beskriva samtliga aspekter för företag och särskilt små sådana. Såvitt Regelrådet kan förstå det remitterade förslaget påverkar det inte små företag. Utifrån detta, samt förslagets speciella karaktär, finner Regelrådet att ett utelämnat resonemang kring om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning kan godtas i detta ärende.

Regelrådet finner beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Som framgår ovan beskrivs ett flertal av avsnitten i konsekvensutredningen på ett godtagbart sätt. Dock finns det vissa brister, som enligt Regelrådet hade kunnat avhjälpas relativt enkelt utifrån förslagets karaktär med en väl avgränsad berörd målgrupp på tre företag i en väl avgränsad bransch. Det sistnämnda är också en orsak till att Regelrådet i detta ärende har kunnat acceptera uteblivna beskrivningar avseende flera vanligen behövliga punkter i konsekvensutredningen, om Regelrådet heller inte för egen del har kunnat identifiera någon påverkan i detta ärende.

Vid en sammantagen bedömning finner Regelrådet att konsekvensutredningen uppfyller kraven enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 februari 2018.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Annika Bergman, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjör.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Katarina Garinder
Föredragande