

2019-08-28

Dnr RG 2019/402

Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Kärntekniklagsutredningens betänkande: Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar (SOU 2019:16)

(Dnr M2019/00862/Ke)

Sammanfattning av Riksgäldens synpunkter

Riksgäldskontoret (Riksgälden) delar i huvudsak utredningens slutsatser och ställer sig positiv till en ny kärntekniklag. Riksgälden har dock följande huvudsakliga synpunkter.

- Det primära ansvaret för hanteringen av restprodukter bör utredas med utgångspunkt i att flytta ansvaret från reaktorbolagen till ägarbolagen.
- Om reaktorbolagen ska ha kvar det primära ansvaret för hanteringar av restprodukter bör bestämmelser om ägarprövning införas.
- De förväntade kostnaderna för åtgärderna som kan behöva vidtas efter ansvaret för ett slutförvar övergått till staten bör vara finansierade genom fondering av de betalningsskyldiga.
- Även det historiska avfallet bör omfattas av lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringslagen).
- Det bör övervägas att höja taket för en sanktionsavgift.
- Föreskriftsrätten, kring tillståndshavarens krav på sina säkerhetsmässiga skyldigheter, bör kompletteras med vilka ekonomiska resurser som behövs för att fullgöra kraven.
- Föreslagen definition av verksamhetsutövare i finansieringslagen bör ses över.

Riksgäldens synpunkter följer betänkandets struktur.

Avsnitt 1.1 Förslag till kärntekniklag

När ägarbolaget har det primära finansieringsansvaret minskar statens risk

Riksgälden har tidigare föreslagit att regeringen bör genomföra en översyn av den nuvarande ordningen där reaktorbolagen, inte deras ägarbolag, har det primära ansvaret för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet¹. Nuvarande ordning innebär att staten står för risken som uppstår om de säkerheter som reaktorbolagen har ansvar för

¹ Riksgälden (2014). Förslag till förändringar i finansieringssystemet för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet, remissvar dnr 2013/316.

skulle visa sig vara otillräckliga. Denna risk skulle kunna minskas med en ordning där ägarbolagen har det fulla finansieringsansvaret. Riksrevisionen rekommenderar i sin granskningsrapport av finansieringssystemet att förslaget bör utredas vidare². Riksgälden anser att denna fråga, givet den betydelse som frågan har för statens ekonomiska risk i finansieringssystemet, bör utredas.

Ägarprövning minskar statens risk

Om reaktorbolagen ska ha kvar det primära ansvaret för hanteringar av restprodukter från kärnteknisk verksamhet anser Riksgälden att bestämmelser om ägarprövning bör införas.

Kärntekniklagutredningen föreslår inte någon prövning av lämpligheten hos ägarna till kärntekniska anläggningar. Som skäl för detta anför utredningen att sådana bestämmelser skulle innebära en stor förändring mot idag samt sannolikt kräva betydande resurser för den myndighet som skulle ansvara för prövningen. Utredningen pekar även på att de riskbegränsande villkor för säkerheter som reaktorbolagen har ställt synes innebära en långtgående kontrollmöjlighet för det allmänna. Riksgälden anser att det är olämpligt att vem som helst ska kunna äga en kärnteknisk anläggning (och då särskilt en kärnkraftreaktor), med anledning av dels de risker som är förknippade med en kärnteknisk anläggning, dels det ekonomiska ansvar som är förknippat med ett sådant ägande.

Riksgälden anser att de skäl som utredningen anför till stöd för att inte föreslå en ägarprövning är svaga. En ägarprövning för ägare av kärntekniska anläggningar kommer sannolikt inte ta speciellt stora resurser i anspråk. Antalet ägarförändringar bör rimligen vara få. Och om det skulle röra sig om ett stort antal ägarförändringar skulle dessutom behovet av en ägarprövning vara mycket stort. Riksgälden anser även att de riskbegränsande villkor i säkerheterna som reaktorbolagen har ställt inte är lika verkningsfullt som en lagstadgad ägarprövning. Sammantaget anser Riksgälden att det är angeläget att bestämmelser om ägarprövning avseende kärntekniska anläggningar (och då särskilt för reaktorbolag) införas.

Statens sistahandsansvar är förknippade med kostnader

Finansieringslagen och förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringsförordningen) bygger på principen att det är den som förorenar som ska betala och inte framtida skattebetalare. Riksgälden vill poängtera att även tiden efter slutförvarets förslutning, då utredningen föreslår att statens sistahandsansvar ska inträda, sannolikt är förknippade med kostnader. Riksgälden anser att de förväntade kostnaderna för de åtgärderna som kan behöva vidtas efter ansvaret övergått till staten bör vara finansierade genom fondering av de betalningsskyldiga för att följa finansieringssystemets grundläggande princip.

Fondering för ombändertagande av allt historiskt avfall bör ske

Hanteringen av det så kallade historiska avfallet är endast delvis finansierat genom fondering (genom den numera upphävda Studsvikslagen). Utredningens direktiv pekar inte explicit på denna fråga och de förslag som lämnas innebär att det även fortsättningsvis inte

² Riksrevisionen (2017). Finansieringssystemet för kärnavfallshantering, granskningsrapport dnr 2017:31

kommer ske någon fondering för att omhänderta vissa delar av det historiska avfallet (AB Svafo anger exempelvis att ca 80 procent av kostnaderna för denna tillståndshavares historiska avfall, ca 1 miljard kronor, inte ska fonderas för). Riksgälden har på senare tid sett kraftigt ökade beräknade kostnader för det historiska avfallet och ser en risk att kostnaderna, trots senare tidens ökning av de beräknade kostnaderna, är underskattade. Att en viss del av det historiska avfallet inte omfattas av finansieringslagen innebär en ekonomisk risk för staten. Riksgälden anser att samtligt historiskt avfall ska omfattas av finansieringslagen. Frågan kan behöva en särskild översyn.

Sanktionsavgiftens storlek i relation till risken i kärnteknisk verksamhet bör avvägas

Utredningen föreslår även att det införs nya sanktionsbestämmelser i kärntekniklagen. Sanktionsavgiften föreslås vara minst 1 000 kr och högst 1 000 000 kr. Riksgälden anser att det bör övervägas om taket för en sanktionsavgifts bestäms till ett högre belopp än vad som föreslagits med tanke på dels de risker som finns med kärnteknisk verksamhet, dels de stora ekonomiska värden som är förknippade med kärnteknisk verksamhet. Här kan eventuellt ledning fås av de betydligt högre nivåerna på sanktionsavgifter inom finansmarknadsområdet.

Avsnitt 1.5 Förslag till kärnteknikförordning

Föreskriftsrätt för ekonomiska resurser är viktigt för tillståndshavarens säkerhetskrav

Utredningen föreslår föreskriftsrätt till Strålsäkerhetsmyndigheten om de administrativa och organisatoriska förutsättningar samt de personella resurser och kvalifikationer som behövs för att uppfylla kraven i 2 kap. 7 § föreslagen ny kärntekniklag (tillståndshavarens krav på organisationens ekonomiska, administrativa och personella resurser för att kunna fullgöra sina säkerhetsmässiga skyldigheter). Riksgälden anser att föreskriftsrätten bör kompletteras med vilka ekonomiska resurser som en tillståndshavare behöver för att fullgöra dessa krav.

Avsnitt 1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter

Ändringen från tillståndshavare till verksamhetsutövare ska inte förändra vem som är betalningsskyldig

Utredningen föreslår att definiera verksamhetsutövare i 3 a § finansieringslagen. Utredningen skriver i föreslagna författningskommentarer att det inte avses någon ändring i fråga om vem som är betalningsskyldig från nuvarande lagstiftning. Riksgälden menar dock att den föreslagna definitionen innebär att den med det kärntekniska tillståndet blir skyldiga att finansiera de kärntekniska restprodukterna. Detta är en ändring gentemot vad som gäller nu. Definitionen bör ses över.

I detta ärende har riksgäldsdirektör Hans Lindblad beslutat efter föredragning av analytikern Richard Ström. I den slutliga beredningen har även enhetschefen Peter Stoltz, enhetschefen Peter Mårtensson och juristen Gunnar Svedberg deltagit.

Hans Lindblad, beslutande

Richard Ström, föredragande