

2022-10-07

Dnr 2022/652

Miljödepartementet  
m.remissvar@regeringskansliet.se

## **Remissyttrande avseende promemorian - Långsiktig finansiering av kommuners och ideella föreningars medverkan i frågor om slutförvar**

(Dnr M2022/01542)

### **1. Sammanfattning av Riksgäldskontorets remissyttrande**

Riksgäldskontoret (Riksgälden) har principiellt inga invändningar till förslaget att kommuner får utökad möjlighet till ersättning och att ideella föreningar ges möjligheter till ersättning för medverkan i frågor om slutförvar. Däremot har Riksgälden synpunkter på vissa delar av förslaget enligt promemorian som redogörs för i det följande. Definitioner som används i promemorian används även i Riksgäldens remissvar.

Sammanfattningsvis framför Riksgälden följande:

#### Förslag som berör kommuner:

- Riksgälden ser ett utökat behov av att Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) delger Riksgälden relevanta underlag om den stegvisa prövningen. Detta bör regleras i förordningen eller ytterligare förtydligas i SSM:s instruktion.
- Riksgälden kommer behöva mer resurser för prövning av ansökningar, revision av hur utbetalade medel har använts, tillsyn samt hantering av eventuella återbetalningskrav.

#### Förslag som berör ideella föreningar

- Det föreligger risk för dubbelfinansiering när bidrag erhålls från två olika myndigheter.
- Riksgälden anser att 4 § 10 c finansieringslagen behöver förtydligas.
- Det föreligger risk att maxbelopp och föreskriven tid för utbetalning enligt finansieringsförordningen överskrids.
- Behov av förtydligande av att Riksgälden ska ha rätt att begära att SSM yttrar sig kring vissa frågor inför beslutsfattande avseende fördelningen av ekonomiskt stöd.
- Riksgälden kommer behöva mer resurser för prövning av ansökningar, revision av hur utbetalade medel har använts, tillsyn samt hantering av eventuella återbetalningskrav.

## 2. Inledning

Miljödepartementet har remitterat promemorian Långsiktig finansiering av kommuners och ideella föreningars medverkan i frågor om slutförvar. Riksgälden ska senast lämna remissvar den 11 oktober 2022.

Bestämmelserna ska enligt förslaget träda i kraft den 1 januari 2023.

Remisspromemorian anser att Riksgälden ska vara ansvarig myndighet för hanteringen av kommuner och ideella organisationers ansökningar och redovisningar avseende medel ur kärnavfallsfonden.

## 3. Kommunernas rätt till ersättning ur kärnavfallsfonden bör utökas (avsnitt 5.4)

### 3.1 Förslag i promemorian

Kärnavfallsavgifterna ska utöver vad som gäller i dag även finansiera kommunernas kostnader för:

- insatser i samband med stegvis prövning av slutförvaring av restprodukter,
- granskning av det program för allsidig forsknings- och utvecklingsverksamhet (Fud-programmet) som tillståndshavarna är skyldiga att redovisa vart tredje år, och
- medverkan vid det årliga samråd rörande lokala miljöfrågor som verksamhetsutövaren, Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB), ska kalla till enligt villkor i regeringens beslut om tillåtlighet av det sammanhängande systemet för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall.

Utredningen föreslår vidare att:

- kommunens kostnader för prövning av frågor om slutförvaring av restprodukter enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) ska inte omfattas av kärnavfallsavgiften,
- kommunens kostnader för informationsbevarande för framtida generationer och internationella insatser ska inte omfattas av kärnavfallsavgiften.

### 3.2 Riksgäldens synpunkter gällande kommuner

#### 3.2.1 Behov av underlag om den stegvisa prövningen från Strålsäkerhetsmyndigheten

Riksgälden ser ett behov av att SSM delger Riksgälden nödvändig information om den stegvisa prövningen. SSM har enligt förordning (2008:452) med instruktion för SSM i uppdrag att bistå Riksgälden med information, och med detta förslag kommer behovet att öka. Detta bör regleras i förordningen eller ytterligare förtydligas i SSM:s instruktion.

Enligt förslaget ska kärnavfallsavgiften finansiera kommunernas kostnader för insatser i samband med stegvis prövning av slutförvaring av restprodukter. Vidare är Riksgälden utsedd till att ansvara för prövningen av ansökningar och att revidera hur utbetalade medel ur kärnavfallsfonden har använts. SSM är den myndighet som ansvarar för den stegvisa prövningen och som har tillsynsansvar för att bland annat granska processen i den stegvisa prövningen. De utfärdar föreskrifter och allmänna råd som beskriver ett förfarande för stegvis prövning. Varje skede i den stegvisa processen ska granskas och godkännas av SSM.

För att Riksgälden på ett ändamålsenligt sätt ska kunna utföra prövning av ansökningar, revidera hur utbetalade medel har använts och utföra tillsyn av såväl kommuner som ideella föreningars verksamhet bör SSM förse Riksgälden med information om den stegvisa prövningen. Riksgälden är den myndighet som idag prövar och reviderar kommuners ansökningar respektive redovisningar. Den erfarenhet Riksgälden har är att det varit en utmaning att säkerställa att kommuner använder fondmedel till rätt ändamål och att få tillräckliga underlag från kommuner för att pröva ansökningar om utbetalning och revidera medelsanvändningen. Eftersom SSM arbetar nära de frågor som kommuner och ideella föreningar har möjlighet att söka medel ur kärnavfallsfonden för är det nödvändigt att SSM förser Riksgälden med relevant information så att Riksgälden på ett ändamålsenligt sätt kan pröva ansökningarna och revidera fondmedlens användning.

## **4. Ideella föreningars rätt till stöd ur kärnavfallsfonden bör återinföras till viss del (avsnitt 6.3)**

### **4.1 Förslag i promemorian**

Kärnavfallsavgifterna ska återigen finansiera stöd till ideella föreningar för vissa insatser i samband med den fortsatta prövningen av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle.

### **4.2 Riksgäldens synpunkter**

#### **4.2.1 Risk för dubbelfinansiering när bidrag erhålls från två olika myndigheter**

Riksgälden ser en risk för dubbelfinansiering då ideella föreningar föreslås få medel från två olika finansieringskällor: Riksgälden via kärnavfallsfonden och Naturvårdsverket via statligt anslag.

Förslaget skiljer på vilka kostnader ideella föreningar kan få från kärnavfallsfonden och vilka kostnader de kan få ersättning för via statsbidraget. Eftersom det är två olika myndigheter som prövar och administrerar detta finns det dock en risk att ersättning ges för samma kostnader. I praktiken är det alltså fullt möjligt för en ideell förening att få full kostnadstäckning för exempelvis overheadkostnader både ur kärnavfallsfonden och från det statliga anslaget. Det finns således en risk att ideella föreningar kan få ersättning för samma kostnader två gånger.

#### 4.2.2 Behov av förtydliganden i finansieringslagen

Riksgälden anser att 4 § 10 c lagen (2006:686) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringslagen) behöver förtydligas. Riksgälden anser att det är otydligt huruvida fondmedel enbart kan ersätta kostnader relaterat deltagande i de årliga samråd som industrin ska kalla till avseende använt kärnbränsle (som i framtiden ska förvaras i SFK<sup>1</sup>) eller om det även ska innefatta de årliga samråden avseende kärnavfall (som i framtiden ska förvaras i det utbyggda SFR<sup>2</sup> och i SFL<sup>3</sup>). Riksgälden anser också att det behövs ett förtydligande i vad som innefattas i begreppet ”följa och bedöma” tillståndsprocess kopplat till använt kärnbränsle och kärnavfall. De otydligheter som finns kring vilka åtgärder ideella föreningar kan ansöka om medel för behöver tydliggöras för att inte riskera omfattande återbetalningar. Vidare behövs reglering kring de förvaltningsrättsliga förutsättningarna för att Riksgälden ska kunna hantera eventuella återbetalningskrav på ett ändamålsenligt sätt.

Remisspromemorian resonerar kring att det ekonomiska stödet bör begränsas till insatser för frågor om slutförvaring av använt kärnbränsle och inte omfatta annat radioaktivt avfall från kärnkraftsindustrin. Att utöka denna ersättning anses riskera att urvattna kärnavfallsfondens syfte. Riksgälden uppfattar dessa uttalanden som att avsikten är att insatser som har att göra med använt kärnbränsle som ska förvaras i SFK berättigar till ekonomiskt stöd men inte för annat radioaktivt avfall (kärnavfall) som ska gå till det utbyggda SFR och till SFL. Däremot framgår det av författningskommentarerna till den aktuella bestämmelsen att ideella föreningar ska kunna medverka i de årliga samråden för det sammanhängande systemet för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall. Det behöver således klargöras om förslaget avser enbart omfatta årliga samråd som industrin ska kalla till avseende använt kärnbränsle (SFK) eller avses även vara aktuellt för årliga samråd för kärnavfall (SFR och SFL).

Det argumenteras också för att om de ideella föreningarna ska kunna delta vid samråden måste de också ”följa och bedöma tillståndsprocessen enligt miljöbalken för det sammanhängande systemet för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall”. Som även anges i promemorian saknas det vägledning kring hur de ideella föreningarna kommer att delta i den stegvisa prövningen. Det framstår även som motstridigt finansieringslagens syfte att det även skulle finnas möjlighet att följa och bedöma tillståndsprocesser kopplat till kärnavfall. Det förefaller oklart om det är tillräckligt med mer fria former för att ”följa och bedöma tillståndsprocessen” eller om det krävs partsställning med formell möjlighet att samråda enligt miljöbalken och därmed kunna yttra sig i formell mening. Visserligen kvarstår kravet att den ideella föreningen utnyttjar eller har utnyttjat rätten att delta i sådant samråd som föreskrivs i 6 kap. 28 § 1 a miljöbalken. Den bestämmelsen avgränsar kretsen för vilka ideella föreningar som kan komma ifråga men ger inte mer vägledning kring den

---

<sup>1</sup> Slutförvaret för använt kärnbränsle

<sup>2</sup> Slutförvaret för kortlivat radioaktivt avfall

<sup>3</sup> Slutförvaret för långlivat radioaktivt avfall

vidare tolkningen kring vilka situationer som berättigar till stöd enligt 4 § 10 c finansieringslagen.

Riksgälden uppfattar därmed att det blir otydligt i vilka fall det är tänkt att ideella föreningar ska kunna ”följa och bedöma tillståndsprocessen enligt miljöbalken” som berättigar till ekonomiskt stöd från kärnavfallsfonden. Riksgälden önskar att promemorian mer konkret tydliggör vad det innefattar för åtgärder eller vilken typ av deltagande som avses och är relevanta att bedöma vid tidpunkten för prövning av ansökan. Dessa förtydliganden krävs för att inte riskera att fondmedel används till andra syften än de avsedda.

Om Riksgälden är mer restriktiv i sin bedömning av inkomna ansökningar kan det förhindra arbete som i efterhand skulle bedömts vara en berättigad medverkan eller ett berättigat deltagande i samråd kring lokala miljöfrågor och de därtill hörande tillståndsprövningarna enligt miljöbalken. Det skulle då finnas risk att en sådan tillämpning förhindrar att säkerställa en allsidig belysning av relevanta frågeställningar. Skulle Riksgälden däremot inta en mer generös linje och göra frikostiga bedömningar - trots de osäkerheter som lyfts i promemorian gällande vilka situationer som berättigar till ekonomiskt stöd - riskerar det leda till ett mer omfattande återbetalningsansvar som ska bedömas och hanteras av Riksgälden.

Det finns risk för att ekonomiskt stöd som erhålls av ideella föreningar förskottsvis kan komma att förbrukas vid de arbetsinsatser som krävs för att utröna huruvida det fanns berättigade förutsättningar att erhålla ekonomiskt stöd. Exempelvis skulle frågan om en ideell förening som är berättigad till ekonomiskt stöd kunna vara beroende av om en domstol eller annan tredje part anser att det föreligger rätt att samråda om den lokala miljöfrågan eller att vissa saker faktiskt inträffar i handläggningen av tillståndsärendet. Ideella föreningar bedöms särskilt sårbara i detta avseende eftersom verksamheten förutsätts planeras utifrån de bidrag och ekonomiska stöd som erhålles inför varje kalenderår. För det fall sådant beslutat ekonomiskt stöd (i) inte kan återbetalas av den ideella föreningen eller (ii) om det saknas förvaltningsrättsliga förutsättningar för Riksgälden att kräva återbetalning, medför det en risk att kärnavfallsavgifterna förbrukas för andra ändamål än de avsedda.

Riksgälden efterfrågar således en tydligare reglering för vilka åtgärder de ideella föreningarna får genomföra med stöd ur kärnavfallsfonden. Detta för att inte riskera att kärnavfallsavgifterna förbrukas för andra ändamål än de avsedda.

Särskilt om samtliga oklarheter kring vilka situationer som berättigar ideella föreningar till ekonomiskt stöd inte kan klargöras med tydligare kriterier, hemställer Riksgälden att promemorian även lämnar förslag på bestämmelser i lag eller förordning som klargör förutsättningarna för i vilka situationer Riksgälden ska vara berättigade att begära återbetalning från en ideell förening av beviljat ekonomiskt stöd. Sådana återbetalningsbestämmelser behöver innefatta tillräckligt tydliga kriterier för när Riksgälden

kan begära att utbetalt ekonomiskt stöd (som utgör ett positivt förvaltningsbeslut) ska återbetalas för att fungera förvaltningsrättsligt. Dessa kriterier förutsätter även att man i samband med revision ska kunna göra en bedömning vid en viss tidpunkt avseende om kriterierna för beviljat ekonomiskt stöd uppfyllts för den aktuella perioden som det ekonomiska stödet har beviljats. Denna ordning förutsätter vidare - för att inte öka antalet möjliga återbetalningskrav och de risker som relaterar därtill - att planerade åtgärder kopplade till ”följa och bedöma tillståndsprocesser” är transparenta och lättöverskådliga samt inte förskjuts i tiden för att de ideella föreningarna inte ska bli återbetalningsskyldiga i mer omfattande utsträckning. Riksgälden anser att det i lag och förordning - utöver förtydligande avseende vilka situationer som omfattas - även behövs reglering kring de förvaltningsrättsliga förutsättningarna för att Riksgälden ska kunna hantera eventuella återbetalningskrav på ett ändamålsenligt sätt i förhållande till ideella föreningar för att minska risken för att medel används till andra ändamål än de avsedda.

#### **4.2.3 Risk att maxbelopp och föreskriven tid för utbetalning överskrids för ekonomiskt stöd till ideella föreningar enligt finansieringsförordningen**

Riksgälden ser en risk att beslut överklagas och att det inte finns möjlighet för regeringen att vid överklagande ändra tilldelat belopp utan att maxbeloppet överskrids. Riksgälden ser vidare en risk att den föreskrivna utbetalningstiden kan komma att överskridas om beslut överklagas.

Riksgälden har rätt att fördela upp till 3,5 miljoner kronor i ekonomiskt stöd till ideella föreningar. Ansökningar ska lämnas senast tre månader innan den period ansökan avser (kalenderår) och Riksgälden ska betala ut det ekonomiska stödet i förskott för kalenderår. Om godtagbara ansökningar överstiger maxbeloppet om 3,5 miljoner kronor ska Riksgälden fördela medel utefter vissa föreskrivna kriterier som framgår av 38 § 2 stycket förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringsförordningen).

Riksgälden ska inom en tidsperiod om tre månader; pröva ansökningar, fatta beslut, invänta att besluten vinner laga kraft för att sedan kunna utbetala ekonomiskt stöd i förskott inför nästkommande kalenderår. För det fall ett eller flera beslut överklagas ser Riksgälden en risk att denna ordning medför (i) dels en risk att det reglerade maxbeloppet överskrids, (ii) dels en risk att den föreskrivna tiden om utbetalning i förskott för kalenderår kan komma att överskridas.

Det föreskrivna maxbeloppet kan komma att överskridas - för det fall att beslut ändras av regeringen efter överklagan av ett beslut om ersättning till en ideell förening - om det exempelvis är så att maxbeloppet redan har tilldelats de ideella föreningarna av Riksgälden. Riksgälden efterfrågar således en ordning för att hantera detta, exempelvis att det införs bestämmelser i förordningen som reglerar att maxbeloppet och/eller den föreskrivna utbetalningstiden kan komma att överskridas om beslut överklagas. Vidare förutsätter Riksgäldens handläggning med utbetalning inom den föreskrivna tiden att den ansökan som

inges är komplett. Riksgälden önskar således att promemorian överväger om den förutsättningen även kan förtydligas i en reviderad lydelse avseende föreskriven tid för utbetalning av ekonomiskt stöd.

#### **4.2.4 Behov av förtydligande av att Riksgälden ska ha rätt att begära Strålsäkerhetsmyndighetens yttrande i vissa frågor**

Riksgälden ser ett behov av att det förtydligas att Riksgälden har rätt att begära att SSM lämnar ett yttrande om frågor av mer teknisk natur uppkommer för att kunna fördela medel i enlighet med kriterierna i 38 § 2 stycket finansieringsförordningen.

Om godtagbara ansökningar överstiger maxbeloppet om 3,5 miljoner kronor ska Riksgälden fördela medel utefter vissa föreskrivna kriterier som framgår av 38 § 2 stycket förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringsförordningen). Bestämmelsen innefattar kriterier för hur fördelningen av medel ska ske; ”jämn geografisk spridning och med beaktande av föreningarnas medlemstal och behov samt tidigare erhållet stöd”.

Tidigare när frågan om geografisk plats för placeringen av slutförvar var föremål för prövning, har det varit ändamålsenligt att tillse att medel kunnat fördelas så att de har fått en jämn geografisk spridning. Genom de justeringar som föreslås i promemorian ges utökade möjligheter för ideella föreningar att ansöka om ekonomiskt stöd för frågor som även kopplar till stegvis prövning och därmed möjligen även kopplar till slutförvarets utformning. Därmed uppfattar Riksgälden att de kriterier som ska avgöra fördelningen även kan innefatta prövning av frågor av mer teknisk natur. Det skulle därigenom kunna uppkomma konkurrerande frågor av mer teknisk natur (som är en mer generisk fråga än en fråga kopplad till ett geografiskt område). Om nuvarande kriterier ska tillämpas finns bland annat kriteriet ”behov” som grund för att avgöra fördelningen av ekonomiskt stöd för de situationerna. Riksgälden ser därigenom att det skulle kunna uppkomma fördelningssituationer där mer tekniska frågor behöver prioriteras utifrån ”behov”. Därmed behöver kriterier som anges i 38 § 2 stycket finansieringsförordningen medge att Riksgälden ska ha rätt att begära att SSM yttrar sig i sådana frågor för att möjliggöra en ändamålsenlig fördelning även gällande frågor av mer teknisk natur.

## **5. Behov av resursförstärkning**

### **5.1 Riksgälden ser behov av resursförstärkning för uppgifter gällande kommuner**

Riksgälden bedömer att det kommer behövas mer resurser för prövning av ansökningar, revision av hur utbetalade medel har använts, tillsyn samt hantering av eventuella återbetalningskrav för kommuner.

Riksgäldens erfarenhet är att prövning och revision av kommuners ansökningar respektive redovisningar tar oproportionerligt lång tid trots att det rör sig om mycket små belopp. Ansökningarna och redovisningarna kräver många kompletteringsvändor och blir mycket tidskrävande. Parallellt med granskningsprocessen av kommunernas ansökningar, sker även granskning av ansökningar från kärnkraftsindustrin. Riksgälden delar inte promemorians uppfattning att kostnader” inte kommer att ökas nämnvärt”.

## **5.2 Riksgälden ser behov av resursförstärkning för uppgifter gällande ideella föreningar**

Riksgälden bedömer att det även kommer behövas mer resurser för prövning av ansökningar, revision av hur utbetalade medel har använts, tillsyn samt hantering av eventuella återbetalningskrav för ideella föreningar.

Ideella föreningar har tidigare fått medel från kärnavfallsfonden och av erfarenhet tar prövning och granskning samt hantering av eventuella återbetalningskrav mycket tid trots att det rör sig om relativt små belopp. Kvaliteten på ansökningarna och redovisningarna kan variera mycket mellan de ideella föreningarna där vissa ärenden kräver många kompletteringar och därmed blir processerna för handläggning ofta väldigt tidskrävande.

Konsekvensanalysen i promemorian tar upp att kostnadsökningen för Riksgäldens handläggning av ekonomiskt stöd till ideella föreningar inte förväntas uppgå till några större belopp. Riksgälden bedömer dock att uppdraget kräver ytterligare resurser eftersom prövning, revision och tillsyn samt eventuell återbetalningsskyldighet kopplade till ideella föreningars ansökningar är mycket tidskrävande i förhållande till de, relativt sett, små belopp som det rör sig om.

## **5.3 Riksgäldens bedömning av förslagets konsekvenser**

Riksgälden ser behov av personförstärkning och den sammantagna bedömningen är att ytterligare cirka en heltidstjänst behövs för de nya uppgifterna (prövning av ansökningar, revision av hur utbetalade medel har använts, tillsyn samt hantering av eventuella återbetalningskrav) för kommuner och ideella föreningar. Kostnaderna för detta finansieras via de medel som Riksgälden erhåller från kärnavfallsfonden. Riksgäldens behov av ersättning genom medel från kärnavfallsfonden kommer således att öka från 2023 och framåt.



I detta ärende har riksgäldsdirektör Karolina Ekholm beslutat efter föredragning av analytikern Helena Laurella. I den slutliga beredningen har även avdelningschefen Magnus Rystedt, enhetschefen Peter Stoltz, analytikern Paulina Ahnskog, analytikern John Liljedahl samt juristen Elise Avsan deltagit.



Helena Laurella, föredragande



Karolina Ekholm, beslutande