RIKSGÄLDEN
SWEDISH NATIONAL DEBT OFFICE

Remissvar
Hanteringsklass: Öppen R1 T1
Diarienummer RG 2026/578
2026-11-12

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Ny kärnkraft – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar (SOU 2026:40)

(KN2026/01512)

Kärnkraftsprövningsutredningen (utredningen) har i slutbetänkandet lämnat förslag på flera områden. Riksgäldskontoret (Riksgälden) lämnar i detta remissvar synpunkter på de delar av betänkandet som behandlas i kapitel 10 och som avser föreslagna ändringar i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (KTL), lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor (LRO) samt förordningen (2021:1142) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor (FRO).

Förslag som tillstyrks i sin helhet

- Ändringen av 30 § LRO, att en säkerhet ska ställas vid tidpunkten då en anläggning tas i provdrift, och för reaktorer när obestrålat kärnämne kommer i innehavarens besittning. Regleringen beskriver på ett lämpligt sätt en anläggningshavares skyldigheter innan rutinmässig drift. Riksgälden instämmer i att anläggningshavarens skadeståndsansvar vid radiologiska olyckor ska vara säkerställt med ekonomiska säkerheter innan angivna tidpunkter.
- Införandet av 30 a § LRO, att ställda säkerheter ska vara prövade innan de tidpunkter som anges i 30 §. Riksgälden instämmer i att säkerheterna inte endast ska vara ställda, utan även prövade innan angivna tidpunkter.
- Ändringen av 11 § FRO, att prövningen av anmälda säkerheter samlas till Riksgälden, att beslut ska fattas två månader från det att anmälan är komplett. Riksgälden välkomnar förtydligandet avseende att handläggningsfristen utgår ifrån att en komplett anmälan erhållits.

Riksgäldens inställning till övriga förslag som avser ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor redovisas nedan.

Krav på ekonomisk säkerhet enligt kärntekniklagen

Riksgälden **tillstyrker** förslaget i avsnitt 10.2.4 att i 13 § KTL koppla skyldigheten att ställa säkerhet enligt LRO till tillståndet att bedriva kärnteknisk verksamhet. På så vis möjliggörs återkallelse av tillstånd enligt 15 § 4 KTL vid otillräcklig säkerhet. Riksgälden **instämmer** i utredningens uppfattning att finns en risk för att den straffsanktion som redan finns i 57 § LRO kan vara otillräcklig för att förhindra att en anläggning drivs utan godtagbar säkerhet.

Riksgälden vill dock uppmärksamma att bestämmelsen om återkallelse av tillstånd i 15 § 4 KTL nyligen har **ändrats genom SFS 2026:1365**, och således har en annan lydelse än den utredningen utgått ifrån.

Ändringen innebär att återkallelse blir möjlig, inte bara vid åsidosättande av de skyldigheter som framkommer av 13 § KTL, utan även av 10 d § KTL som tar sikte på nya tekniska kontroller. Vidare ändras villkoren för en tillståndsåterkallelse från att skyldigheterna ”i väsentlig mån åsidosätts” till att ”avvikelsen är av väsentlig betydelse från säkerhetssynpunkt”. I författningskommentaren till ändringen av 15 § KTL förefaller denna nya lydelse främst vara avsedd att förtydliga kraven för återkallelse på grundval av åsidosättande av 10 d § KTL. Vidare anges att bestämmelsen förtydligas utan att någon ändring i sak är avsedd (prop. 2025/26:167 s. 37). Dock tycks den nya ordalydelsen i praktiken medföra en påtaglig ändring i sak som framstår som oavsiktlig. Riksgälden anser att den nya lydelsen ”avvikelsen är av väsentlig betydelse från säkerhetssynpunkt”, kan motverka syftet med 13 § andra stycket 2 KTL, då en otillräcklig säkerhet inte tydligt kan anses vara av väsentlig betydelse från säkerhetssynpunkt. Detta innebär att det inte skulle bli möjligt att återkalla ett tillstånd vid otillräcklig säkerhet.

Riksgälden **rekommenderar** därför att bestämmelsen i 15 § 4 KTL (som hänvisar till 13 §) justeras i det fortsatta lagstiftningsarbetet, förslagsvis genom att hänvisningarna till 10 d och 13 §§ delas upp i separata punkter. På så sätt säkerställs att tillståndsåterkallelse kan ske vid väsentliga åsidosättanden av de ekonomiska skyldigheterna i 13 § andra stycket, dvs. utan krav på att avvikelsen ska vara av väsentlig betydelse från säkerhetssynpunkt.

Av betänkandets överväganden framgår vidare att Riksgälden i egenskap av tillsynsmyndighet bör underrätta Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) om en tillståndshavare i väsentlig mån åsidosätter sina skyldigheter enligt LRO.

Riksgälden **efterfrågar** en uttrycklig reglering av denna uppgift i förordning, lämpligen genom en ny bestämmelse i tillsynsavsnittet i FRO.

Införande av fasta ansvarsbelopp

I avsnitt 10.3 föreslås att möjligheten att medge lägre ansvarsbelopp än huvudregeln om 700 miljoner euro regleras genom fasta ansvarsbelopp för transporter och innehavare av anläggningar som inte är reaktorer i drift. Detta i stället för en individuell prövning av ansvarsbeloppets storlek (31 § LRO och 8 a–e §§ FRO). De skäl som anförs till stöd för förslaget tar främst sikte på administrativa lättnader och förutsebarhet.

Riksgälden **ställer sig tveksam till** den föreslagna modellens utformning eftersom den sammantaget bedöms innebära en begränsad möjlighet att säkerställa adekvata ansvarsbelopp och att statens ekonomiska risk därmed ökar. Utgångspunkten för LRO är att anläggningshavaren har ett skadeståndsansvar vid radiologiska olyckor och ekonomiskt ska säkerställa detta ansvar. Behovet av väl avvägda och underbyggda ansvarsbelopp väger därför enligt Riksgälden tyngre än värdet av administrativa förenklingar.

För det fall fasta ansvarsbelopp ändå införs har Riksgälden dock **inga invändningar** mot den föreslagna klassindelningen och de beloppsnivåer som knyts till respektive klass. Dessa framstår som godtagbara då de baseras på de överväganden som legat till grund för senast fattade beslut om lägre ansvarsbelopp.

Inplacering i rätt klass

De fasta ansvarsbeloppen är kopplade till en indelning av anläggningstyper utifrån risknivå. Klassificeringen baseras på anläggningens typ så som den bedöms vid klassificeringstillfället. Aspekter som anläggningens geografiska placering eller möjliga skadeverkningar vid en olycka beaktas inte i klassificeringen. Utredningen medger att en indelning i förutbestämda kategorier kan innebära att beloppsbedömningen riskerar att bli mindre precis än vid en individuell prövning. Därmed finns en risk att anläggningshavarnas säkerheter blir antingen över- eller underfinansierade.

I praktiken innebär detta en ökad risk för att det ansvarsbelopp som fastställs inte motsvarar anläggningens faktiska skaderisk.

Beslutade ansvarsbelopp gäller tills vidare

I den föreslagna modellen finns ingen regelmässigt återkommande omprövning av ansvarsbeloppet. En ändring aktualiseras enligt utredningens förslag endast

om en anläggningshavare anmäler ändrade förhållanden i verksamheten som motiverar att anläggningen placeras in i en annan kategori och därmed tillskrivs ett annat ansvarsbelopp.

Riksgälden konstaterar att en sådan ordning bygger på en asymmetrisk incitamentsstruktur. Medan en anläggningshavare får förutsättas ha ett tydligt ekonomiskt incitament att anmäla förändringar som sänker ansvarsbeloppet och därmed kostnaden för säkerheten, föreligger inte incitament för anmälningar som leder till ett högre belopp då det medför ökade kostnader för verksamheten. Det kan därför ifrågasättas om en ren anmälningsplikt är tillräcklig för att säkerställa att nödvändiga uppklassificeringar faktiskt kommer till stånd.

Då modellen varken rymmer tidsbegränsade beslut eller fångar omvärldsförändringar finns en risk att ansvarsbeloppen över tid blir underdimensionerade, med följden att staten i praktiken bär den kvarvarande risken.

Ansvarsbelopp i nominella värden

Förslaget innebär att ansvarsbeloppen låses i fasta nominella belopp utan mekanism för automatisk uppräkning eller återkommande omprövning. Även om beloppen i de internationella konventionerna historiskt fastställts nominellt anser Riksgälden att det är förenat med påtagliga risker att permanent fastställa ansvarsbelopp som väsentligt understiger lagens grundkrav om 700 miljoner euro och låsa dessa i fasta nominella nivåer.

När beloppen gäller tills vidare riskerar säkerheternas reala värde kontinuerligt att minska i takt med inflationen. Det nominella beloppet förändras alltså inte, men mängden varor och tjänster som beloppet kan köpa kan minska. Denna urholkning medför att den långsiktiga finansiella risken förskjuts till staten via dess subsidiära ansvar enligt 42 § LRO.

För det fall fasta belopp ska införas förordar Riksgälden därför att regeringen överväger en mekanism för regelbunden indexering eller översyn av beloppen, med inspiration från exempelvis den kanadensiska modellen för återkommande inflationsöversyn som omnämns i avsnittet.

Effektiviseringsbehov om den individuella prövningen kvarstår

I avsnitt 10.4 lämnar utredningen förslag på effektivisering av den individuella prövningen för det fall fasta belopp inte införs. Riksgälden delar i huvudsak

utredningens bedömningar men har vissa synpunkter avseende den närmare utformningen.

Riksgälden **avstyrker** förslaget på en ny bestämmelse om helhetsbedömning. Regeringens prövning enligt 31 § LRO innebär redan idag att en sådan samlad bedömning görs baserad på det underlag som SSM och Riksgälden tillhandahåller med stöd av 14 och 15 §§ FRO. En ny författningsbestämmelse framstår därför som överflödig.

Riksgälden **avstyrker** även förslaget om att ta fram schabloner för olika typer av kostnader. Det ankommer på sökanden att visa och motivera vilka kostnader en radiologisk olycka i den specifika verksamheten kan ge upphov till.

Riksgälden **tillstyrker** att den beredande myndigheten ges bemyndigande att meddela föreskrifter, och **rekommenderar** att samråd med Riksgälden ska ske i de delar som rör ansökans innehåll och bedömningskriterier kopplade till de ekonomiska skadekalkylerna.

Dispens från kravet på ansvarsförsäkring

I avsnitt 10.2.6 föreslås att Riksgälden ska kunna bevilja dispens från kravet på ansvarsförsäkring om anläggningshavaren kan ställa en annan säkerhet som vid en samlad bedömning framstår som tillräcklig (5 a § FRO).

Riksgälden anser att huvudregeln även fortsättningsvis bör vara att säkerheten ska utgöras av en ansvarsförsäkring (4 och 5 §§ FRO). En ansvarsförsäkring ger i normalfallet ett starkt skydd för skadelidande. Riksgälden delar därför utredningens bedömning att möjligheten att ställa annan säkerhet än ansvarsförsäkring bör utgöra ett undantag till huvudregeln.

Riksgälden **invänder inte i sak** mot att andra säkerheter än ansvarsförsäkringar kan godtas, förutsatt att de uppfyller lagens krav och ger ett likvärdigt skydd för skadelidande. Detta får bedömas i det enskilda fallet. Riksgälden **tillstyrker** att anläggningshavare utan en kärnkraftsreaktor i drift får möjlighet att ansöka om dispens och anmäla en annan säkerhet än en ansvarsförsäkring (5 a § FRO).

Riksgälden är dock **tveksam** till om möjligheten bör omfatta anläggningshavare med kärnkraftsreaktorer i drift. Vid en storskalig reaktorolycka är skadeföljderna så omfattande att en ekonomisk säkerhet riskerar att bli otillräcklig om säkerhetens form är sådan att den har en koppling till den kärntekniska verksamheten, exempelvis en

moderbolagsborgen. Att frångå kravet på ansvarsförsäkring skulle innebära att risken därmed övervältras på staten.

För att prövningen ska kunna ske med bibehållen riskkontroll för staten vill Riksgälden peka på ett antal frågor som behöver beaktas i det fortsatta arbetet.

Prövning av dispens och andra säkerheter

Riksgälden **efterfrågar tydlighet** gällande hur den föreslagna prövningen av dispens i 5 a § FRO förhåller sig till prövningen av säkerheter enligt 7, 8 och 11 §§ FRO. Eftersom dispens endast får medges om den föreslagna säkerheten är tillräcklig, krävs i praktiken en fullständig materiell prövning redan vid dispensbeslutet. Att dela upp hanteringen i två separata förfaranden skapar oklarheter kring bland annat handläggningsfrist, överklagande och tillsyn. Riksgälden **förordar** därför ett sammanhållet förfarande vid prövning av en annan säkerhet och att dispens medges i och med beslut att godta föreslagen säkerhet med stöd av 11 § FRO.

Riksgälden vill understryka vikten av att det är tydligt att skyddet för ersättningsansvaret är obrutet vid varje tidpunkt. Anläggningshavare som anmäler en annan säkerhet är skyldiga att upprätthålla en fullgod och giltig ansvarsförsäkring fram till dess att den föreslagna säkerheten slutligt godkänts.

Behov av tydliga bedömningsgrunder och villkorsbemyndigande

De föreslagna särskilda bedömningsgrunderna i 5 a § FRO (tillsammans med 8 § FRO andra stycket) är alltför öppet formulerade för att utgöra relevant vägledning för Riksgäldens bedömning av huruvida andra säkerheter än ansvarsförsäkringar kan godtas.

Riksgälden **efterfrågar** att bedömningsgrunderna förtydligas för att möjliggöra en enhetlig tillämpning av regelverket och för att minska risken för utdragen handläggning.

I likhet med vad som gäller enligt 25 § förordning (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter **efterfrågar** Riksgälden ett uttryckligt bemyndigande att ställa riskbegränsande villkor för att kunna godta en annan säkerhet om det behövs för att säkerställa statens rätt. Sådana villkor kan exempelvis avse krav på att säkerheten ska omprövas eller förnyas med en viss frekvens, krav kopplade till kreditvärdighet hos den som har ställt ut säkerheten eller villkor om kompletterande säkerheter om förutsättningarna förändras.

Prövningens omfattning

Utredningen föreslår i avsnitt 10.2.3 en ändring av 8 § FRO i syfte att förtydliga vad Riksgäldens prövning av ansvarsförsäkringar och andra säkerheter ska omfatta.

Riksgälden **delar inte** utredningens bedömning att det finns det skäl att styra prövningens omfattning mer än i dag. En ökad styrning riskerar att försvåra och begränsa Riksgäldens självständiga prövning av ställda säkerheter, vilket i förlängningen försämrar skyddet för de skadelidandes rätt till ersättning vid radiologiska olyckor.

Riksgälden **välkomnar** dock det fortsatta bemyndigandet att meddela föreskrifter om vad som krävs för att en säkerhet ska kunna godtas.

För det fall en ökad styrning ändå bedöms nödvändig förutsätter Riksgälden att den nya lydelsen är avsedd att förtydliga, men inte begränsa, Riksgäldens möjligheter att genomföra den granskning som krävs för att ta ställning till om en säkerhet är betryggande för sitt ändamål och tillräcklig enligt 7, 8 och 11 §§ FRO.

Förtydligandet syftar till att klargöra gränsdragningen mellan Finansinspektionens och Riksgäldens ansvar. Enligt utredningen ska Riksgäldens granskning inte ta sikte på försäkringsgivarnas kreditvärdighet utan på försäkringsvillkoren. För att säkerställa att en säkerhet vid varje tidpunkt täcker ersättningsansvaret enligt 30 § LRO är det emellertid inte tillräckligt att enbart granska försäkringsvillkoren. En försäkringsgivares återstående åtagande påverkas exempelvis av om utbetalningar för skador har skett under tidigare eller innevarande försäkringsperioder. Om försäkringsbeloppet helt eller delvis ianspråktagits kan anläggningshavaren behöva komplettera försäkringen för att täcka hela ansvarsbeloppet. Riksgälden kan behöva granska andra uppgifter än själva villkoren för att verifiera att en sådan brist inte uppstår i försäkringen.

I avsnitt 10.2.3 diskuteras också behovet av att Riksgälden årligen granskar ansvarsförsäkringarna. Det har framkommit önskemål till utredningen om att prövning endast ska ske vid förändrade villkor. Utredningen avstår från att lämna förslag i frågan med hänvisning till tidsbrist.

Riksgäldens inställning är dock att granskningens frekvens styrs av försäkringsbrevens giltighetstid. Som redogörs för i utredningen ställs försäkringsbrev som regel ut årligen. Följaktligen behöver försäkringsbrev fortsatt anmälas årligen då ett nytt försäkringsbrev utgör en ny säkerhet och därmed behöver prövas.

Uppdrag till Riksgälden att förtydliga sina avgifter

I avsnitt 10.2.5 föreslås att Riksgälden ska få i uppdrag att förtydliga grunderna för prövnings- och tillsynsavgifterna. Riksgälden har ett pågående arbete med att se över dessa avgifter. Detta mot bakgrund av att myndighetens arbete med att pröva ansökningar om lägre ansvarsbelopp nu är färdigt och att Riksgälden nu hunnit etablera den organisation, kunskap och processer som krävs för uppdraget.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Karolina Ekholm beslutat efter föredragning av analytikern Bernadette Larsson.

RIKSGÄLDSKONTORET

Karolina Ekholm

Bernadette Larsson