

Sammanfattning

Regeringen har i regleringsbrevet för budgetåret 2023 gett Riksgäldskontoret (Riksgälden) utredningsuppdraget ”Finansieringsformer för omhändertagande av det historiska avfallet”. Det historiska avfallet avser visst kärntekniskt och icke kärntekniskt avfall som hade uppkommit per den 30 juni 1991. Riksgälden ska i del a) av uppdraget utreda vilka finansieringsformer som kan vara möjliga och lämpliga för kostnader hänförliga till omhändertagande av det historiska avfallet. I uppdraget ingår att analysera om det historiska avfallet eller delar av det, i synnerhet det långlivade kärntekniska avfallet, skulle kunna finansieras med kärnavfallsavgifter, det vill säga medel som fonderas enligt lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringslagen). Riksgälden ska vidare föreslå former för en reglerad finansiering av det historiska avfallet. Del a) ska redovisas till Regeringskansliet senast den 15 september 2023.

Det historiska avfallet består av följande huvudsakliga delar:

1. Kärntekniskt avfall som definieras som restprodukt (omfattas av finansieringslagen),
2. Kärntekniskt avfall som inte definieras som restprodukt (omfattas inte av finansieringslagen) och
3. Icke kärntekniskt avfall, IKA (omfattas inte av finansieringslagen).

Riksgälden föreslår följande lösningar för de olika delarna 1–3:

1. Riksgälden ser i nuläget inget behov av att förändra regelverket avseende den fraktion av det historiska kärntekniska avfallet som redan omfattas av finansieringslagen.
2. Riksgälden föreslår att definitionen av restprodukt utökas på ett sätt som gör att hela det historiska kärntekniska avfallet definieras som restprodukt och därmed omfattas av finansieringslagens bestämmelser. I Riksgäldens huvudförslag utökas definitionen på ett sätt som gör att även annat kärntekniskt avfall än det historiska som uppkommit – eller i framtiden uppkommer – och som utgör en finansiell risk för staten som sistahandsansvarig täcks in. Riksgälden redovisar även en alternativ lösning som mer specifikt riktar in sig på det historiska kärntekniska avfallet.
3. Riksgälden bedömer att de faktorer som talar mot att inkludera historiskt IKA i finansieringslagen väger tyngre än de faktorer som talar

för. Myndigheten ser dock ett behov av att stärka finansieringen av historiskt IKA i syfte att reducera statens risk. Mot bakgrund av detta lämnar Riksgälden förslag på vissa förändringar av strålskyddslagen. I korthet innebär förslaget att det införs ett krav, alternativt en möjlighet för tillsynsmyndigheten att kräva, att den som är ansvarig för att omhänderta det historiska IKA ställer säkerhet för de kostnader som omhändertagandet medför.

Som helhet bedömer Riksgälden att förslagen leder till att statens finansiella risk som sistahandsansvarig för det historiska avfallet blir lägre än vad som annars varit fallet.

Finansieringsformer för omhändertagande av det historiska avfallet

Innehåll

Sammanfattning	1
Finansieringsformer för omhändertagande av det historiska avfallet	3
1. Inledning	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Uppdraget.....	6
1.3 Rapportens disposition	7
2. Det historiska avfallet	7
2.1 Övergripande beskrivning.....	7
2.2 Kostnadsuppskattningar	9
3. Nuvarande regleringar av betydelse för finansieringen av det historiska avfallet	11
3.1 Ändringar i finansieringslagen	11
3.2 Konsekvenser av ändringarna	12
4. Överväganden	14
4.1 Principer för finansiering	14
4.2 Svafos förmåga att finansiera skyldigheter	15
4.3 Kärntekniskt avfall som omfattas av finansieringslagen.....	15
4.3.1 Nuvarande finansieringslösning.....	15
4.3.2 Riksgäldens bedömning	16
4.4 Kärntekniskt avfall som inte omfattas av finansieringslagen.....	16
4.4.1 Nuvarande finansieringslösning.....	16
4.4.2 Riksgäldens bedömning	17
4.4.3 Möjliga lösningar.....	17
4.5 Icke kärntekniskt avfall (IKA)	18
4.5.1 Nuvarande finansieringslösning.....	18
4.5.2 Riksgäldens bedömning	18
5. Förslag	21
5.1 Kärntekniskt avfall som inte omfattas av finansieringslagen.....	21
5.1.1 Slutgiltigt omhändertagande inom skälig tid	21
5.1.2 Begreppet slutgiltigt	22
5.1.3 Begreppet i befintligt slutförvar	22
5.1.4 Begreppet kontinuerligt.....	22
5.1.5 Effekter på statens risk	23

5.2	Föreslagna former för reglerad finansiering av historiskt IKA	24
6.	Konsekvensanalys	27
6.1	Inledning	27
6.2	Alternativa lösningar och effekter om reglering uteblir	27
6.3	Vilka som berörs	28
6.4	Bedömda konsekvenser av föreslagna lösningar	29
6.5	Övrigt	31
	Referenser	32

1. Inledning

Av Riksgäldens regleringsbrev för 2023 framgår att myndigheten ska utreda vilka finansieringsformer som kan vara möjliga och lämpliga för kostnader hänförliga till omhändertagande av det historiska avfallet. Denna rapport utgör redovisning av del a) av uppdraget.

1.1 Bakgrund

Det förekommer olika uppfattningar om vem eller vilka som bär det finansiella ansvaret för att hantera och slutförvara det historiska avfallet. AB SVAFO (Svafo) bildades av kärnkraftindustrin i syfte att avveckla och riva kärntekniska anläggningar vid Studsvik samt att omhänderta uppkommet avfall [1].

Svafo har i samband med Strålsäkerhetsmyndighetens (SSM) tillsyn, och i skrivelse till regeringen i december 2020, framfört uppfattningen att skyldigheterna för att hantera och slutförvara samtliga delar av det historiska avfallet inte tillkommer bolaget. [1]

Efter Svafos skrivelse till regeringen fick SSM i uppdrag att analysera ansvaret för det historiska avfallet och ge förslag till fortsatt hantering och finansiering. SSM redovisade uppdraget den 28 februari 2022.

SSM kom bland annat fram till följande bedömningar och förslag:

- Svafo ansvarar såväl tekniskt som ekonomiskt för det kärnavfall och det kärnämne som Studsvik Nuclear AB ansvarade för per den 30 juni 1991. Detta inkluderar avfall från Försvarets forskningsanstalts (FOA) plutoniumverksamhet.
- Svafo ansvarar såväl tekniskt som ekonomiskt för det icke kärntekniska avfall som var under behandling eller lagrades vid Studsviksanläggningarna per den 30 juni 1991.
- SSM bedömde att det är motiverat att staten ger ett finansiellt bidrag för omhändertagandet av sådant avfall som inte har bidragit till kunskap och kompetens för det civila kärnkraftsprogrammet.
- SSM bedömde att ett statligt finansiellt bidrag i den form som föreslås i myndighetens utredning inte faller inom ramen för EU:s statsstödsregler.
- Enligt SSM behöver redovisningen av kostnaderna för att omhänderta det avfall som kan motivera ett statligt bidrag uppdateras.

- Formerna för ett statligt bidrag behöver klargöras. SSM föreslog att endast den part som ansvarar för avfallet ska ha rätt till bidrag.
- SSM föreslog att Riksgälden ges i uppdrag att utreda om allt eller delar av det kärntekniska avfallet på Studsviksområdet kan finansieras med kärnavfallsavgifter, och då i synnerhet det långlivade kärntekniska avfallet. I en sådan utredning bör även möjligheten att finansiera historiskt IKA och annat långlivat IKA på Studsviksområdet med kärnavfallsavgifter utvärderas.

1.2 Uppdraget

Regeringen har i regleringsbrevet (Fi2022/03391, punkt 3.7) för budgetåret 2023 gett Riksgälden i uppdrag att:

a) utreda vilka finansieringsformer som kan vara möjliga och lämpliga för kostnader hänförliga till omhändertagande av det så kallade historiska avfallet, det vill säga sådant kärntekniskt avfall och icke kärntekniskt avfall som hade uppkommit per den 30 juni 1991. I uppdraget ingår att analysera om det historiska avfallet eller delar av det, i synnerhet det långlivade kärntekniska avfallet, skulle kunna finansieras med kärnavfallsavgifter, det vill säga medel som fonderas enligt finansieringslagen. Myndigheten ska vidare föreslå former för en reglerad finansiering av det historiska avfallet.

b) vidare utreda förutsättningarna att ge statliga finansiella bidrag för omhändertagandet av det historiska avfallet eller delar av det. Förutsättningarna att ge bidrag ska kunna ställas i relation till statens ansvar och finansiella risk. Även en analys av förutsättningarna att lämna sådana bidrag periodiskt och genom ansökningsförfarande ska göras. Synpunkter utifrån bland annat statsstödsregelverket och om behov föreligger att anmäla hela eller delar av en sådan bidragsform som statligt stöd till Europeiska kommissionen ska inhämtas från Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet).

I uppdraget ingår att bedöma och beskriva lämpligheten av föreslagna lösningar och redogöra för konsekvenserna i enlighet med bestämmelserna i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) den 15 september 2023 avseende den första delen i uppdraget (a) och den 31 januari 2024 avseende den andra delen i uppdraget (b).

1.3 Rapportens disposition

Rapporten är disponerad på följande sätt. I avsnitt 2 beskrivs det historiska avfallet översiktligt. I beskrivningen ingår vad som övergripande innefattas, hur de olika delarna sammanhänger med finansieringslagen, hur ansvarsfrågan bedöms av SSM och hur de beräknade kostnaderna har utvecklats över tid. Avsnitt 3 beskriver för uppdraget relevanta förändringar i finansieringslagen som trädde i kraft 2017 och konsekvenser de förde med sig. Avsnitt 4 innehåller de överväganden som ligger till grund för Riksgäldens bedömning av vilka finansieringsformer som kan vara möjliga och lämpliga för kostnader hänförliga till omhändertagande av det historiska avfallet. I avsnitt 5 framgår Riksgäldens förslag på lösningar. Avsnitt 6 innehåller en beskrivning av de konsekvenser som Riksgälden bedömer att de lämnade förslagen medför.

2. Det historiska avfallet

2.1 Övergripande beskrivning

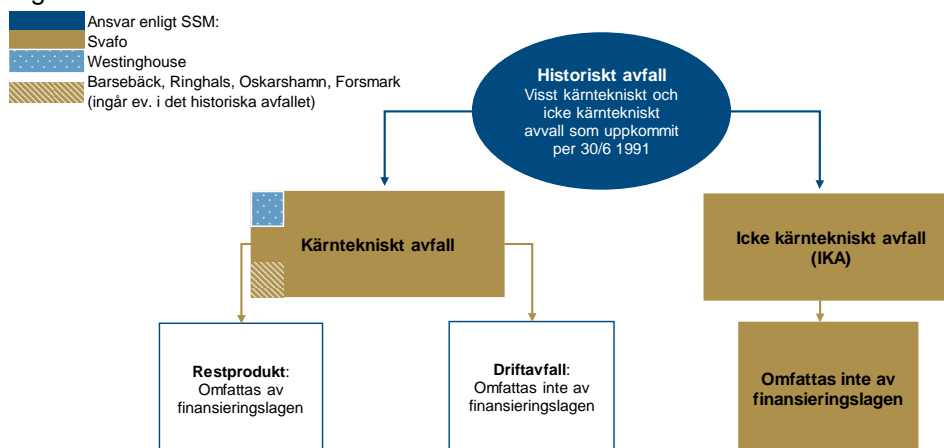
SSM definierar [1] det historiska avfallet som ”*det avfall som var producerat per den 30 juni 1991 och vars omhändertagande till del finansieras genom den s.k. Studsvikslagen (lagen [1988:1597] om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m.).*”

Avfallet som omfattas av Studsvikslagen har sitt ursprung i såväl kärntekniska verksamheter som icke-kärntekniska verksamheter.

Det historiska avfallet har olika karaktär och består av såväl kärntekniskt avfall som icke kärntekniskt avfall (IKA). Det historiska kärntekniska avfallet har en naturlig koppling till finansieringslagen då finansieringslagen syftar till att säkerställa finansieringen av de skyldigheter som följer av 10 § 3 och 4 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen). Med anledning av nuvarande lagstiftnings definition av restprodukt (se vidare avsnitt 3) faller dock en stor del av det kärntekniska avfallet inom det historiska avfallet utanför finansieringslagens bestämmelser.

I Figur 1 illustreras översiktligt vilka delar som utgör det historiska avfallet, hur dessa delar hänger ihop med finansieringslagen och vilka parter som SSM anser är ansvarig för respektive del.

Figur 1 Det historiska avfallet – en översiktsbild



Anm. Westinghouse Electric Sweden AB (Westinghouse), Barsebäck Kraft AB (Barsebäck), Ringhals AB (Ringhals), OKG Aktiebolag (Oskarshamn) och Forsmarks Kraftgrupp AB (Forsmark).

I Figur 1 framgår följande. Det historiska avfallet består av kärntekniskt avfall och IKA. Det kärntekniska avfallet består av en del som omfattas av finansieringslagen (det kärnavfall som utgör restprodukt) och en del som inte omfattas av finansieringslagen (det kärnavfall som utgör driftavfall). IKA-delen av det historiska avfallet omfattas inte av finansieringslagen. I enlighet med bedömningar SSM gör i sin rapport [1] är Svafos huvudsakligen ansvarig för det historiska kärntekniska avfallet. Även Westinghouse Electric Sweden AB (WSE), samt eventuellt Barsebäck Kraft AB, Ringhals AB, OKG Aktiebolag och Forsmarks Kraftgrupp AB, har dock ansvar i viss utsträckning. När det gäller IKA är Svafos enligt SSM:s bedömning ensamt ansvarig.

I SSM:s rapport framgår, utöver utpekandet av Svafos ansvar, också SSM:s bedömning av att Svafos inte ansvarar för det kärntekniska avfall som härstammar från kärnkraftverken eller från WSE som behandlats vid anläggningarna i Studsvik och som lagrades vid dessa per den 30 juni 1991. Enligt överlåtelseavtal som upprättades mellan Studsvik Nuclear AB (SNAB) och Svafos så rör det sig om ca 2 500 avfallsfat från Barsebäck, Ringhals, Oskarshamn och Forsmark som vid den tidpunkten lagrades vid Studsvik. [1]

Utifrån dialog med SSM konstaterar Riksgälden att det förefaller vara komplicerat att avgöra om nämnda kärntekniska avfall från kärnkraftverken ska anses tillhöra det historiska avfallet eller inte. Svafos ifrågasätter att de 2 500 faten definitionsmässigt ska anses tillhöra det historiska avfallet. Frågan är inte av avgörande betydelse för uppdragets genomförande varför det inte är motiverat att utreda detta vidare i detta skede.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer Riksgälden att även WSE, och eventuellt kärnkraftsverksbolagen Barsebäck Kraft AB, Ringhals AB, OKG Aktiebolag och Forsmarks Kraftgrupp AB, i viss utsträckning är berörda parter och därmed även i viss utsträckning har det finansiella ansvaret gällande det historiska avfallet.

2.2 Kostnadsuppskattningar

I Tabell 1 framgår utvecklingen över tre olika tidpunkter för de av Svafo beräknade kostnaderna för hantering, inklusive karaktärisering, av det historiska avfallet. Mellan kostnadsberäkning 2017 (KB17) och kostnadsberäkning 2019 (KB19) ökade Svafos uppskattning av dessa kostnader med cirka 170 procent ((1 467 miljoner kronor/549 miljoner kronor) -1). Mellan KB17 och kostnadsskattning 2022 (KS22) ökade kostnadsuppskattningen ytterligare. Totalt har kostnadsuppskattningen för dessa beräknade kostnader ökat med drygt 300 procent mellan KB17 och KS22.

Tabell 1 Utveckling för de av Svafo beräknade kostnaderna för hantering, inklusive karaktärisering, av det historiska avfallet

Miljoner kronor respektive års penningvärde

	Kärnämne och kärnavfall - finansieringslagen	IKA-avfall ¹	Driftavfall	Summa
Kostnadsberäkning 2017	94	125	330	549
Kostnadsberäkning 2019	251	335	881	1 467
Kostnadsskattning 2022	308	1 273	672	2 253
Procentuell ökning mellan KS22 och KB17, löpande priser	228%	918%	104%	310%

Anm. Samtliga uppskattade kostnader är exklusive över head-kostnader. I KS22 har Svafo fördelat 1 319 miljoner kronor i över head-kostnad till ”Offentligt ansvar” som till mer än 99 procent utgörs av IKA. Detta innebär att total kostnad som Svafo fördelat till IKA i KS22 uppgår till ca 2,6 miljarder kronor (1 273 + 1 319 miljoner kronor). Det ska dock noteras att Svafo i KS22 inte har med någon kostnadsuppskattning för slutförvar av IKA eller för osäkerheter och risker.

Källa: Egna beräkningar med data från Svafos bilaga till överklagande av kärnavfallsavgift för 2018 och 2019 [2], presentation av Svafo vid möte den 27 maj 2019 [3], KS22 [4] samt mejlkorrespondens med Svafo.

¹ I KS22 ingår IKA i det som Svafo benämner ”Offentligt ansvar”.

Utifrån den fördelning av kostnader om cirka 2,3 miljarder konor, gällande hantering och karaktärisering av det historiska avfallet, som Svafo redovisar i KS22 och som framgår av Tabell 1 följer att:

- kärnämne och kärnavfall hänförliga till finansieringslagen utgör 14 procent av totala kostnader,
- driftavfall (ej finansieringslagen) utgör 30 procent av totala kostnader och att
- IKA, inom ramen för det Svafo benämner ”Offentligt ansvar”, utgör cirka 56 procent av totala kostnader.

Beloppen i Tabell 1 är exklusive fördelning av overhead (OH)-kostnader. I KS22 har Svafo även fördelat OH-kostnader mellan

- kärnämne och kärnavfall hänförliga till finansieringslagen,
- driftavfall (ej finansieringslagen) och
- det som Svafo klassificerar som ”Offentligt ansvar” inom vilket IKA ingår.

Fördelningen har gjorts enligt följande. Svafo beräknar att det tar 8,9 år att öppna och sortera innehållet i de så kallade S14-faten. För denna period har Svafo fördelat 100 procent av OH till Offentligt ansvar. För tiden därefter har fördelning av OH gjorts baserat på uppskattade avfallsvolymer. Detta medför att av total beräknad OH på 2 566 miljoner kronor har 1 319 miljoner kronor fördelats till Offentligt ansvar.

Enligt uppgifter lämnade av Svafo i juni 2023 beräknas den totala kostnaden för IKA fram till slutförvar (cirka 2055) uppgå till cirka 3 miljarder kronor utan osäkerheter och risk. Därtill tillkommer kostnaden för slutförvar.

Svafos arbete med karaktärisering av det historiska avfallet är inte avslutat vilket innebär att det finns stora osäkerheter avseende innehåll och fördelning mellan olika avfallstyper. Därutöver finns ytterligare osäkerheter av den typ som förekommer i kostnadsberäkningar för omhändertagande av kärntekniska restprodukter från kärnkraftverken.

I KS22 uppskattar Svafo att karaktärisering av det historiska avfallet kommer pågå fram till och med 2029².

² Svafo har i mejl angett att uppgifterna i KS22 om att 1) det beräknas ta 8,9 år att öppna och sortera innehållet i de så kallade S14-faten och 2) karaktärisering av det historiska avfallet beräknas pågå till och med 2029 inte hänger ihop. Uppgift 1 anges vara en teoretisk

3. Nuvarande regleringar av betydelse för finansieringen av det historiska avfallet

3.1 Ändringar i finansieringslagen

I finansieringslagen är begreppen *restprodukt* och *driftavfall* väsentliga för hur finansieringen fungerar idag. Restprodukter omfattas av tillståndshavarnas skyldighet att betala kärnavfallsavgifter och ställa säkerheter medan driftavfall faller utanför finansieringslagens bestämmelser.

Den 1 december 2017 trädde en ny finansieringslag i kraft. I samband med detta skedde en förändring av 3 §. Denna bestämmelse definierar vad som utgör en restprodukt och är därmed central för att avgöra vilket kärntekniskt avfall som omfattas av finansieringslagens bestämmelser och vilket som inte gör det.

Nuvarande lydelse:

3 § I denna lag avses med restprodukt:

1. använt kärnbränsle eller annat kärnämne som inte ska användas på nytt, och
2. kärnavfall som uppkommer vid en kärnteknisk anläggning efter det att anläggningen är permanent avstängd.

Av författningskommentaren i förarbetena (prop. 2016/17:199 s. 40) till 3 § framgår:

“Vad som i lagen avses med restprodukter förtydligas i första punkten. De restprodukter som omfattas utgörs i huvudsak av använt kärnbränsle, men även annat kärnämne som inte är avsett att användas igen ska räknas som restprodukt. Enligt andra punkten omfattas även annat kärnavfall som uppkommer efter det att den kärntekniska anläggningen är permanent avstängd vilket är ett annat och tydligare sätt att uttrycka kärnavfall som inte utgör driftavfall. Ingen ändring i sak är avsedd. Vad som utgör kärnämne och kärnavfall framgår - enligt 2 § - av 2 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.”

framräkning av hur lång tid det tar att öppna och sortera alla S14-fat som Svafo har på site medan uppgift 2 kopplar till när Svafo ska skicka avfallsdata till Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) för dimensionering av slutförvaret för långlivat avfall (SFL).

Tidigare lydelse:

3 § Med restprodukter avses i denna lag kärnämne som inte skall användas på nytt och kärnavfall som inte utgör driftavfall.

Av författningskommentar i förarbetena (prop. 2005/06:183 s. 42) till 3 § framgår:

”I paragrafen definieras restprodukter, vilket är ett nytt begrepp i förhållande till finansieringslagen. Med kärnämne som inte skall användas på nytt avses enligt 2 § 2 kärntekniklagen i första hand använt kärnbränsle som inte har placerats i slutförvar. Med driftavfall avses sådant låg- och medelaktivt kärnavfall som kontinuerligt tas om hand i befintligt slutförvar.”

3.2 Konsekvenser av ändringarna

Förändringen i nuvarande finansieringslagens 3 § 2 var enligt författningskommentaren inte avsedd att medföra någon ändring i sak.

Riksgälden konstaterar dock att nämnda förändring har medfört ändring i sak enligt följande.

Med formuleringarna i den äldre lagstiftningen avsågs med driftavfall enligt förarbetena ”sådant låg- och medelaktivt kärnavfall som kontinuerligt tas om hand i befintligt slutförvar”. Detta innebar att låg- och medelaktivt kärnavfall som inte kontinuerligt tas om hand i ett befintligt slutförvar per definition utgjorde restprodukt och därmed omfattades av finansieringslagen och utgjorde grund för kärnavfallsavgift och finansieringsbelopp.

Med formuleringarna i den nuvarande lagstiftningen definieras restprodukt enligt 3 § 2 som ”kärnavfall som uppkommer vid en kärnteknisk anläggning efter det att anläggningen är permanent avstängd”. Sådant kärnavfall som uppkommit innan anläggningen permanent stängts av faller alltså per definition utanför begreppet restprodukt och utgör därmed inte grund för kärnavfallsavgift och finansieringsbelopp. Dock definieras använt kärnbränsle – som uppstått under driften – alltid som restprodukt.

Till skillnad mot formuleringarna i den äldre lagstiftningen spelar det i nuvarande lagstiftning ingen roll om det aktuella kärnavfallet har tagits omhand kontinuerligt i befintligt slutförvar i takt med att kärnavfallet har uppstått eller om det bara blivit liggande, eventuellt på grund av att ett lämpligt befintligt slutförvar inte finns på plats.

Oavsett hur kärnavfallet har hanterats, och därmed oavsett om det föreligger en finansiell risk som avser framtida omhändertagande eller inte, ligger kärnavfallet med nuvarande lagstiftning utanför finansieringslagstiftningen så länge det har uppstått innan anläggningen är permanent avstängd. Med den äldre lagstiftningen däremot hade sådant låg- och medelaktivt kärnavfall som uppstått innan aktuell anläggning permanent stängts av, men inte tagits om hand kontinuerligt i befintligt slutförvar, per definition inte utgjort driftavfall utan istället utgjort restprodukt och därmed utgjort grund för kärnavfallsavgift och finansieringsbelopp. I praktiken har sådant kärnavfall som inte kontinuerligt kunnat tas om hand i slutförvar företrädesvis utgjorts av långlivat avfall.

Eftersom det i författningskommentaren i prop. 2016/17:199 till den uppdaterade 3 § finansieringslagen uttryckligen framgår att ingen ändring i sak är avsedd bedömer Riksgälden att ovanstående förändring som den nuvarande finansieringslagen har inneburit av vad som utgör grund för kärnavfallsavgift och finansieringsbelopp är oavsiktlig.

Förändringen i den nuvarande finansieringslagen har också fått betydelse i praktiken enligt Riksgäldens uppfattning.

SSM beslutade den 27 augusti 2018 om kärnavfallsavgifter 2018 och 2019 samt finansieringsbelopp för Svafo. SSM beslutade om en årlig kärnavfallsavgift på 98,6 miljoner kronor och ett finansieringsbelopp på 354,6 miljoner kronor. [5]

Beslutet överklagades till regeringen. I överklagandet redovisade Svafo ny information och uppdelning av avfallsfraktioner utifrån vad som är avgiftsgrundade respektive icke avgiftsgrundande [6]. Riksgälden inhämtade SSM:s bedömning av de uppgifter som Svafo lämnat. SSM ansåg att Svafos redovisning i allt väsentligt var rättvisande, men att den exakta uppdelningen inte kunde bedömas vid tillfället. Med anledning av detta ansåg Riksgälden i sitt yttrande till regeringen att Svafos överklagande i sin helhet bör bifallas [7]. Regeringen beslutade sedan i linje med Svafos överklagande och Riksgäldens yttrande.

Den nya indelningen av avfallsfraktioner som Svafo redovisade i samband med överklagandet innebar att kostnadsberäkningen som låg till grund för avgiften och finansieringsbeloppet justerades så att kostnaderna för det historiska avfallet reducerades med 83 procent. Detta resulterade i att Svafo inte behövde betala någon avgift och att finansieringsbeloppet sattes till noll kronor då Svafos tillgångar i fonden vid tillfället bedömdes tillräckliga för att täcka det diskonterade värdet av de framtida kostnaderna. [8]

4. Överväganden

I detta avsnitt redovisas Riksgäldens överväganden om vilka finansieringsformer som anses möjliga och lämpliga för de olika delarna av det historiska avfallet. Utgångspunkten är att finansieringsformen på ett rimligt sätt ska säkerhetsställa att den som har skyldigheter också har förmågan att fullgöra dessa.

4.1 Principer för finansiering

Riksgälden ser följande finansieringsformer som möjliga för att hantera det finansiella ansvar som följer med det historiska avfallet:

1. finansiering genom finansieringslagens bestämmelser i form av kärnavfallsavgifter kompletterat med säkerheter för att täcka de förväntade återstående kostnaderna,
2. direktfinansiering från det/de bolag som bedöms ha det finansiella ansvaret,
3. direktfinansiering från det/de bolag som bedöms ha det finansiella ansvaret i kombination med ställd finansiell säkerhet för de kostnader för avfallshantering och återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda i enlighet med ny bestämmelse i strålskyddslagen (2018:396),
4. ett statligt finansiellt bidrag för hela eller delar av vissa avfallsfraktioner (för omhändertagandet av sådant avfall som inte har bidragit till kunskap och kompetens för det civila kärnkraftsprogrammet) och
5. finansiering genom finansieringslagens bestämmelser i form av kärnavfallsavgifter kompletterat med säkerheter för att täcka 1) de förväntade återstående kostnaderna och 2) ett ytterligare belopp som kompletterar det ställda säkerhetsbeloppet enligt 1) med hänsyn till att det kan visa sig otillräckligt.

Det är viktigt att skilja på finansiellt ansvar och finansieringsformer.

Exempelvis har finansieringssystemet – finansieringslagen och förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringsförordningen) – tillskapats för att så långt som möjligt säkerställa att den som har skyldigheter också har förmågan att fullgöra dessa.

Av finansieringslagen framgår att lagens syfte är att säkerställa finansieringen av de skyldigheter som följer av bland annat 10 § 3 och 4 kärntekniklagen. Av 10 § 3 framgår att den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet ska ”*vidta de åtgärder som behövs för att på ett säkert sätt hantera och slutförvara kärnavfall eller kärnämne som inte används på nytt, om avfallet eller ämnet har uppkommit i verksamheten*”.

Vidare framgår av 10 § 4 kärntekniklagen att den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet ska ”vidta de åtgärder som behövs för att på ett säkert sätt avveckla och riva anläggningar som verksamheten inte längre ska bedrivas i till dess att all verksamhet vid anläggningarna har upphört och allt kärnämne och allt kärnavfall placerats i ett slutförvar som slutligt förslutits”.

SSM bedömer att Svafo huvudsakligen har det finansiella ansvaret för det historiska avfallet [1]. Riksgälden har inte gjort någon egen analys av ansvarsfrågan men har ingen anledning att frångå SSM:s bedömning. Ett eventuellt statligt bidrag för delar av det historiska avfallet till den part som anses finansiellt ansvarig innebär inte att någon förändring sker när det gäller det finansiella ansvaret för det historiska avfallet.

Analysen och förslagen som redovisas i det följande syftar till att på ett rimligt sätt säkerställa att den som har det finansiella ansvaret också har den finansiella förmågan att fullgöra det.

4.2 Svafos förmåga att finansiera skyldigheter

Svafo är ett bolag som har redovisat nollresultat på sista raden i resultaträkningen under många år och vars huvudsakliga tillgång i balansräkningen består av fordringar hos koncernföretag [9, p. 5]. Svafo har, enligt Riksgäldens bedömning, inte förmåga att utan tillskott från ägare finansiera alla de skyldigheter Svafo, i enlighet med SSM:s bedömning, har gällande det historiska avfallet³.

Svafo ska enligt beslut av Riksgälden betala kärnavfallsavgifter för åren 2020–2022 och 2023–2025 samt ställa säkerhet för finansieringsbelopp. I och med att kärnavfallsavgifter har betalats in till kärnavfallsfonden och säkerheter har ställts innebär det att den finansiella risken för staten har minskat gällande den del av det historiska avfallet som i nuläget definieras som restprodukt och därmed omfattas av finansieringslagen.

4.3 Kärntekniskt avfall som omfattas av finansieringslagen

4.3.1 Nuvarande finansieringslösning

Den fraktion av det historiska kärntekniska avfallet som omfattas av finansieringslagen har en finansieringslösning där finansiering sker via

³ Det kan noteras att Svafo bedömer att frågan om ansvaret för det historiska avfallet ännu inte är slutligt hanterad. Svafo anser att denna fråga endast kan avgöras av regeringen eller domstol.

kärnavfallsavgifter kompletterat med ställd säkerhet för att täcka de förväntade återstående kostnaderna (finansieringsform 1).

4.3.2 Riksgäldens bedömning

Finansieringsform 1 är enligt vår bedömning en lösning som på ett rimligt sätt säkerställer att den som har skyldigheter gällande det historiska kärnavfallet också har förmågan att fullgöra dessa.

Det kan konstateras att det inom ramen för finansieringslagen finns ytterligare en möjlig finansieringsform (finansieringsform 5) inom vilken säkerheter för två säkerhetsbelopp – finansieringsbeloppet och kompletteringsbeloppet – ska ställas av tillståndshavaren. Syftet med kompletteringsbeloppet är att komplettera finansieringsbeloppet (som är en säkerhet för kreditrisken i ännu inte inbetalda kärnavfallsavgifter) med hänsyn till att det kan visa sig otillräckligt.

Enligt finansieringslagen ska en reaktorinnehavare ställa säkerhet för både finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp medan övriga tillståndshavare (exempelvis Svafo) endast ska ställa säkerhet för finansieringsbeloppet. Så vitt Riksgälden kan bedöma i dag är detta en fortsatt ändamålsenlig ordning.

Mot bakgrund av ovanstående ser Riksgälden inget behov av att förändra regelverket gällande den fraktion av det historiska kärntekniska avfallet som redan omfattas av finansieringslagen.

4.4 Kärntekniskt avfall som inte omfattas av finansieringslagen

4.4.1 Nuvarande finansieringslösning

Den nuvarande definitionen av restprodukt innebär att finansieringen av hantering och slutförvaring av kärnavfall som uppkommit innan den kärntekniska anläggningen permanent har stängts, ligger helt utanför finansieringslagen oavsett om det aktuella kärnavfallet kontinuerligt slutligt tas om hand eller inte. Dock definieras använt kärnbränsle – som uppstått under driften – alltid som restprodukt.

Den fraktion av det historiska kärntekniska avfallet som inte omfattas av finansieringslagen har en finansieringslösning där finansiering sker via direktfinansiering från det/de bolag som bedöms ha det finansiella ansvaret (finansieringsform 2).

4.4.2 Riksgäldens bedömning

Riksgälden bedömer att finansieringsform 2 inte i tillräcklig omfattning säkerställer att den som har skyldigheter också har förmågan att fullgöra dessa. Det finns därmed en påtaglig risk att staten och framtida skattebetalare kan tvingas finansiera en tillståndshavares skyldigheter. Det finns således ett behov att reducera statens risk som sistahandsansvarig.

Som tidigare nämnts har Svafo, enligt Riksgäldens bedömning, inte förmågan att utan tillskott från ägare finansiera alla de skyldigheter Svafo, i enlighet med SSM:s bedömning, har gällande det historiska avfallet. Denna omständighet gör det enligt Riksgäldens uppfattning mycket angeläget att det historiska kärntekniska avfall som i nuläget inte omfattas av finansieringslagen inkluderas i finansieringslagen och finansieras via kärnavfallsavgifter. Genom att inkludera allt historiskt kärntekniskt avfall i det som ska omfattas av bestämmelserna i finansieringslagen kommer Riksgälden att i enlighet med 17 § finansieringsförordningen kunna besluta om kärnavfallsavgifter och finansieringsbelopp för detta avfall.

Om detta inte sker riskerar staten att behöva träda in som sistahandsansvarig för att finansiera en mycket stor del av kostnaderna för Svafos skyldigheter för det historiska kärntekniska avfallet.

4.4.3 Möjliga lösningar

För att reduceras statens risk som sistahandsansvarig bedömer Riksgälden att det är möjligt och lämpligt att återgå till andemeningen i de definitioner av restprodukt och driftavfall som tillämpades innan finansieringslagen uppdaterades i december 2017.

Dessa definitioner innebar enligt bestämmelsens förarbeten att för att låg- och medelaktivt kärnavfall skulle falla utanför finansieringslagen krävdes att nämnda kärnavfall ”kontinuerligt tas om hand i befintligt slutförvar”. Som tidigare nämnts framgår av författningskommentaren till nuvarande finansieringslagens 3 § 2 att ingen ändring i sak var avsedd.

Riksgälden bedömer att ett möjligt ändamålsenligt sätt att återgå till andemeningen i tidigare definition av restprodukt och driftavfall är att utöka definitionen av restprodukt i 3 § finansieringslagen. Riksgälden föreslår därför en sådan lösning, se vidare avsnitt 5.

Lösningen som Riksgälden föreslår i avsnitt 5 innebär att hela det historiska kärntekniska avfallet inkluderas i finansieringslagen. Därutöver inkluderas även annat kärntekniskt avfall än det historiska som uppkommit – eller i framtiden

uppkommer – innan den kärntekniska anläggningen permanent har stängts av, men som inte kontinuerligt slutgiltigt tas om hand utan istället blir liggande och därmed utgör en finansiell risk för staten som sistahandsansvarig.

Ett alternativ till den lösning som Riksgälden föreslår i avsnitt 5 är att komplettera definitionen av restprodukt på ett sätt som mer specifikt riktar in sig på det historiska kärntekniska avfallet. Ett sådant förslag presenteras som en alternativ lösning i avsnitt 6.3.

4.5 Icke kärntekniskt avfall (IKA)

4.5.1 Nuvarande finansieringslösning

Den fraktion av det historiska avfallet som avser IKA har i nuläget en finansieringslösning som innebär direktfinansiering från det bolag som bedöms ha det finansiella ansvaret (finansieringsform 2). Enligt Svafo har det dock aldrig funnits några medel för att kategorisera och hantera IKA. Vidare uppger Svafo att bolagets ägare inte anser sig ha något ansvar för IKA och därför inte ger några ägarbidrag till Svafo avseende kostnader för IKA.

IKA-delen av det historiska avfallet omfattas av strålskyddslagen (2018:396) vars syfte är att skydda människors hälsa och miljön mot skadlig verkan av strålning.

4.5.2 Riksgäldens bedömning

I likhet med kärntekniskt avfall som inte omfattas av finansieringslagen bedömer Riksgälden att finansieringsform 2 även för IKA inte i tillräcklig omfattning säkerställer att den som har skyldigheter också har förmågan att fullgöra dessa. Det finns därmed en påtaglig risk att staten och framtida skattebetalare kan tvingas finansiera en tillståndshavares skyldigheter.

I regeringsuppdraget ingår att analysera om det historiska avfallet eller delar av det, i synnerhet det långlivade kärntekniska avfallet, skulle kunna finansieras med kärnavfallsavgifter. Således ingår det även i uppdraget att analysera om den del av det historiska avfallet som avser IKA skulle kunna finansieras på detta sätt. I det följande analyseras vad som talar för och emot denna lösning.

Faktorer som talar för att inkludera historiskt IKA i finansieringslagen

Det främsta argumentet för att bredda finansieringslagen till att även omfatta IKA är att statens finansiella risk minskar då fondering genom

kärnavfallsavgifter sker istället för hantering via direktfinansiering från bolaget (finansieringsform 2 respektive 3).

Som läget är nu är finansieringsformen för IKA direktfinansiering från det bolag (Svafo) som bedöms ha det finansiella ansvaret. Samtidigt finansieras delar av det historiska avfallet med kärnavfallsavgifter. Detta innebär att två finansieringskällor används eller kan komma att användas för ett avfall som kan vara svårt att fysiskt separera. Detta kan innebära vissa svårigheter då det kan vara svårt att veta hur stor del av en kostnad som är hänförlig till den ena eller andra typen av avfall. Med en fonderad finansiering för IKA skulle denna situation upphöra.

I SSM:s rapport görs bedömningen att det är motiverat att staten ger ett finansiellt bidrag (finansieringsform 4) för omhändertagandet av sådant avfall som inte har bidragit till kunskap och kompetens för det civila kärnkraftsprogrammet [1]. Huvuddelen av det avfall som skulle kunna vara berättigat till bidrag avser IKA.

Om ett statligt finansiellt stöd i någon form blir aktuellt för det historiska IKA, kommer det dock ändå innebära att det finns två olika finansieringskällor som kan vara inblandade vid hantering av avfall som det är svårt att separera i olika fraktioner och därigenom kräver gemensam hantering.

Faktorer som talar mot att inkludera historiskt IKA i finansieringslagen

Finansieringslagen är uppbyggd för att säkerställa finansiering av skyldigheter som avser kärntekniskt avfall. I den senaste rapporten till regeringen om ställningen i finansieringssystemet konstaterar Riksgälden att sammantaget fungerar finansieringssystemet för kärntekniska restprodukter i dagsläget som avsett [10].

Om historiskt IKA ska omfattas av kärnavfallsavgifter behöver syftet med finansieringslagen ändras för att också inkludera skyldigheter för dessa restprodukter. Om avsikten *inte* är att inkludera alla skyldigheter enligt strålskyddslagen, vars uppfyllande kräver finansiering, i finansieringslagen kommer det enligt Riksgäldens bedömning att bli minst sagt utmanande att ta fram en sådan avgränsning.

Finansieringsbehovet för reaktorbolagens samlade skyldigheter enligt finansieringslagen uppgår enligt Riksgäldens senaste beräkningar till drygt 100 miljarder kronor [10]. Enligt uppgifter lämnade av Svafo våren 2023 beräknas den totala kostnaden för IKA fram till slutförvar (cirka 2055) uppgå till cirka 3

miljarder kronor utan osäkerheter och risk. Därtill tillkommer kostnaden för slutförvar.

Det är enligt myndighetens uppfattning svårt att motivera omfattande och svåröverskådliga förändringar i ett existerande och väl fungerande regelverk för att hantera en i sammanhanget, som det i dag kan bedömas, liten kostnad. Som framgår av Tabell 1 har dock de beräknade kostnaderna för det historiska avfallet ökat avsevärt de senaste åren. Riksgälden har inte heller haft tillgång till de beräkningar som ligger till grund för Svafos senaste uppgifter. Sammantaget finns det stora osäkerheter som kan leda till upprevideringar av de beräknade kostnaderna.

Utöver detta bör också vägas in effekten av ett eventuellt statligt stöd för omhändertagandet av sådant avfall som inte har bidragit till kunskap och kompetens för det civila kärnkraftsprogrammet. Ett sådant stöd, oavsett hur stort det blir, betyder att staten accepterar vissa kostnader för historiskt IKA. Riskerna för framtida skattebetalare minskar således eftersom det ansvariga bolagets skyldigheter minskar.⁴

Finansieringslagen bör inte omfatta icke kärntekniskt avfall

Sammantaget bedömer Riksgälden att en breddning av finansieringslagen för att inkludera historiskt IKA visserligen skulle kunna leda till att kostnaderna för detta avfall täcks med kärnavfallsavgift och finansieringsbelopp. Mot detta talar att det rör sig om, som det kan bedömas idag, förhållandevis låga kostnader (och därmed potentiella risker för staten) samt att en revidering av finansieringslagen i detta syfte ter sig som krävande och komplicerad.

Riksgälden bedömer sammantaget att de faktorer som talar mot att inkludera historiskt IKA i finansieringslagen väger tyngre än de faktorer som talar för. En stor ökning av de förväntade framtida kostnaderna för historiskt IKA kan dock göra att denna bedömning behöver omprövas.

Riksgälden ser, som framgått ovan, ett behov av att stärka finansieringen av IKA i syfte att reducera statens risk genom en skärpning av de finansiella krav som ställs på de parter som är ansvariga för avfallshantering och återställningsåtgärder gällande det historiska IKA.

I avsnitt 5.2 lämnar Riksgälden förslag på vissa förändringar av strålskyddslagen. I korthet innebär det att det införs ett krav, alternativt en

⁴ I del b) av det uppdrag Riksgälden fått genom regleringsbrevet, vilken ska redovisas den 31 januari 2024, ingår att utreda förutsättningarna att ge statliga finansiella bidrag för omhändertagandet av det historiska avfallet eller delar av det.

möjlighet för tillsynsmyndigheten att kräva, att den som är ansvarig för att omhänderta det historiska IKA ställer säkerhet för de kostnader som omhändertagandet medför.

5. Förslag

Riksgälden lämnar i det följande förslag på former för en reglerad finansiering av den del av det historiska avfallet som i nuläget inte omfattas av finansieringslagen.

5.1 Kärntekniskt avfall som inte omfattas av finansieringslagen

Riksgäldens förslag: Definitionen av restprodukt i 3 § finansieringslagen utökas för att också omfatta kärnavfall som uppkommer vid en kärnteknisk anläggning innan anläggningen är permanent avstängd, men där kärnavfallet inte kontinuerligt slutgiltigt tas om hand inom skälig tid.

Skälen för Riksgäldens förslag: Den utökade definitionen av restprodukt bör enligt Riksgäldens uppfattning utformas så att de problem som finns idag åtgärdas. För att åstadkomma detta föreslår Riksgälden att definitionen av restprodukt också ska omfatta kärnavfall som uppkommer vid en kärnteknisk anläggning innan anläggningen är permanent avstängd, men där kärnavfallet inte kontinuerligt slutgiltigt tas om hand inom skälig tid.

Syftet med den utökade definitionen bör vara tydligt: Om det aktuella kärnavfallet inte ska omfattas av begreppet restprodukt och finansieringslagens bestämmelser krävs det att tillståndshavarna kontinuerligt omhändertar kärnavfallet på ett sätt som inom skälig tid leder till en slutgiltig hantering.

Skälen för Riksgäldens förslag utvecklas i avsnitt 5.1.1. – 5.1.4.

5.1.1 Slutgiltigt omhändertagande inom skälig tid

Vi bedömer att det bör ligga en tidsaspekt i att kontinuerligt slutgiltigt omhänderta kärnavfallet. Det bör således inte vara möjligt att kontinuerligt slutgiltigt omhänderta kärnavfallet – och därigenom undvika finansieringslagens bestämmelser – hur länge som helst. Omhändertagandet behöver också leda till, eller förväntas leda till, en sluthantering av kärnavfallet inom skälig tid.

När det gäller det historiska kärnavfallet är det enligt vår uppfattning uppenbart att detta inte kan anses ha kontinuerligt slutgiltigt omhändertagits då det har uppkommit fram till den 30 juni 1991 och ännu inte slutgiltigt omhändertagits.

5.1.2 Begreppet slutgiltigt

Det finns också skäl att vara tydlig med att även kärnavfall som ”kontinuerligt tas om hand”, men där det senare visar sig att det har begåtts fel som innebär att ytterligare åtgärder behöver vidtas, exempelvis återtag ur slutförvar, fortfarande omfattas av begreppet restprodukt. Ett möjligt sätt att tydliggöra att så är fallet är att reglera att avfallet ska ha tagits om hand *slutgiltigt* för att det inte ska omfattas av begreppet restprodukt.

5.1.3 Begreppet i befintligt slutförvar

Enligt förarbetsuttalandena till den tidigare lydelsen av 3 § finansieringslagen utgjordes restprodukt av sådant låg- och medelaktivt kärnavfall som inte kontinuerligt tas om hand *i befintligt slutförvar*. Sådant låg- och medelaktivt kärnavfall som kontinuerligt togs om hand i befintligt slutförvar utgjorde alltså driftavfall och föll utanför finansieringslagens bestämmelser. För att tydliggöra gränsdragningen mellan restprodukt och driftavfall skulle man därför kunna överväga att införa begreppet *i befintligt slutförvar* i definitionen av restprodukt.

Kärnavfall som uppkommer under en kärnteknisk anläggnings drift kan emellertid omhändertas inte bara i ett slutförvar utan även genom friklassning.

Ur ett finansiellt riskperspektiv innebär att avfall slutligt tas omhand att riskerna blir lägre. På vilket sätt som detta sker är av underordnad betydelse.

Om formuleringen *i befintligt slutförvar* används i en utökad definition av restprodukt skulle sådant kärnavfall som uppkommer under en kärnteknisk anläggnings drift och kontinuerligt slutgiltigt tas omhand genom friklassning definitionsmässigt utgöra restprodukt, eftersom det inte omhändertagits i befintligt slutförvar. Mer ändamålsenligt vore alltså att klassificera detta avfall som driftavfall. Riksgälden föreslår därför att en utökad definition av begreppet restprodukt inte innefattar *i befintligt slutförvar*.

5.1.4 Begreppet kontinuerligt

Riksgäldens förslag på en utökad definition av restprodukt innebär att kärnavfall som uppkommer vid en kärnteknisk anläggning innan anläggningen är permanent avstängd, men där kärnavfallet inte *kontinuerligt* slutgiltigt tas om hand, utgör restprodukt.

Formuleringen ”kontinuerligt tas om hand i befintligt slutförvar” fanns som tidigare nämnts med som en del av definitionen av driftavfall innan finansieringslagen ändrades i december 2017. Riksgälden uppfattar att syftet med den delen av bestämmelsen var att visst avfall vars hantering uppfyllde kriterierna kunde undantas från kostnader som ligger till grund för kärnavfallsavgifter och säkerheter.

Ett tänkbart motiv till det är att den finansiella risken anses begränsad om det aktuella kärnavfallet kontinuerligt tas om hand och slutförvaras och att det av praktiska skäl är rimligt att detta kan hanteras utanför finansieringslagens fonderingskrav. Om tillståndshavarna däremot visserligen till slut tar hand om kärnavfallet i befintligt slutförvar men inte gör det *kontinuerligt*, utan kanske låter det ligga i årtal innan hanteringen slutförs, uppfattar Riksgälden att syftet med formuleringen var att kärnavfallet ansågs utgöra en finansiell risk som skulle omfattas av finansieringslagens bestämmelser.

Riksgälden bedömer att det är rimligt att det även fortsättningsvis ska finnas en möjlighet att undanta visst avfall från bestämmelserna i finansieringslagen och finansieringsförordningen. Detta gäller låg- och medelaktivt kärnavfall som uppstår under driften av en kärnteknisk anläggning och som kontinuerligt slutgiltigt tas om hand.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer Riksgälden att det är ändamålsenligt att begreppet *kontinuerligt* fortsättningsvis används vid definitionen av restprodukt. Detta skapar också incitament för tillståndshavarna att kontinuerligt slutgiltigt omhänderta kärnavfallet och inte låta det bli liggande. Om detta sker minskar den finansiella risken för staten.

5.1.5 Effekter på statens risk

Med ovanstående förslag ändras definitionen av restprodukt. En del av det kärnavfall som i nuläget anses utgöra driftavfall definieras istället som restprodukt. Detta gäller för kärnavfall generellt.

Riksgäldens avsikt är att förändringen även ska gälla för historiskt kärntekniskt avfall, det vill säga även för kärnavfall som uppkommit före den nu gällande finansieringslagens ikraftträdande. Det innebär att den föreslagna nya definitionen kommer att gälla retroaktivt. Riksgäldens bedömning är att det förefaller vara möjligt att införa en sådan retroaktiv betungande tillämpning, men frågan kan behöva utredas närmare.⁵

⁵ För utförligare redogörelse för de källor som ligger till grund för Riksgäldens uppfattning, se fotnot 9.

Genom ovanstående förslag bedömer Riksgälden att den del av det historiska avfallet som avser kärntekniskt avfall, och som i nuläget inte omfattas av finansieringslagen, i sin helhet bör kunna omfattas av finansieringslagen (finansieringsform 1). Detta är enligt vår bedömning en lösning som på ett rimligt sätt säkerställer att den som har skyldigheter också har förmågan att fullgöra dessa.

Riksgälden bedömer vidare att en positiv sidoeffekt av förslaget på definitionen av restprodukt är att även annat kärntekniskt avfall än det historiska som uppkommit – eller i framtiden uppkommer – innan den kärntekniska anläggningen permanent har stängts av, men som inte kontinuerligt slutgiltigt tas om hand utan istället utgör en finansiell risk, med förslaget kommer omfattas av finansieringslagen.

5.2 Föreslagna former för reglerad finansiering av historiskt IKA

Riksgäldens förslag: Det införs ett krav, alternativt en möjlighet för tillsynsmyndigheten att kräva, att den som är ansvarig för att omhänderta det historiska IKA ställer säkerhet för de kostnader som omhändertagandet medför.

Det införs ett krav, alternativt en möjlighet, för tillsynsmyndigheten att anpassa kravet på säkerheten för det historiska IKA om det kan antas att den finansiella säkerheten inte längre är tillräcklig.

Skälen för Riksgäldens förslag: Som framgår av avsnitt 4.4 omfattas IKA-delen av det historiska avfallet av strålskyddslagen och finansieringsformen är i nuläget finansiering direkt genom det bolag som bedöms ha det finansiella ansvaret för avfallet (finansieringsform 2).

Riksgälden bedömer att det med vissa ändringar av strålskyddslagen är möjligt och lämpligt att få till en skärpning av de finansiella krav som ställs på de parter som är ansvariga för avfallshantering och återställningsåtgärder gällande det historiska IKA (finansieringsform 3). Detta görs med syftet att reducera statens risk att som sistahandsansvarig behöva finansiera omhändertagande av avfall och återställningsåtgärder om bolaget, eller dess ägare, inte kan fullgöra sina skyldigheter.

Av 5 kap. 3 § strålskyddslagen följer sammanfattningsvis att den som bedriver eller har bedrivit verksamhet med joniserande strålning ska omhänderta det radioaktiva avfall som orsakats av verksamheten. När SSM beviljar ett tillstånd

för verksamhet enligt strålskyddslagen kan myndigheten enligt 6 kap. 18 § strålskyddslagen uppställa som villkor att den som avser att bedriva verksamheten ställer en finansiell säkerhet för de kostnader för avfallshantering och återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Av bestämmelsen framgår även att säkerheten kan ställas efter hand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av finansiell säkerhet.

Enligt lagens förarbeten⁶ innebär detta att om det kan antas att den finansiella säkerheten inte längre är tillräcklig, får tillståndsmyndigheten besluta om ytterligare säkerheter. Detta görs genom att villkoren för tillståndet ändras enligt 6 kap. 21 § strålskyddslagen.

Ansvar för att omhänderta avfallet enligt strålskyddslagen kvarstår efter att verksamheten upphört. Riksgälden förstår det som att en ställd säkerhet även kan täcka kostnader som uppstår efter verksamheten har upphört. Villkoren för tillståndet, även villkoren för säkerheten, kan dock bara ändras under ett tillstånds giltighetstid.⁷

Riksgälden föreslår således att det införs ett krav, alternativt en möjlighet för tillsynsmyndigheten (SSM) att kräva, att den som är ansvarig för att omhänderta det historiska IKA ställer säkerhet för de kostnader som omhändertagandet kan föranleda. Enligt Riksgäldens bedömning skulle ett sådant krav innebära en acceptabel hantering av statens risk genom att det finns ställda säkerheter för kostnaderna för att omhänderta avfallet och genomföra de återställningsåtgärder som behövs.

Kravet på säkerhet skulle i princip motsvara det krav som kan ställas på verksamhetsutövare idag enligt 6 kap. 18 § strålskyddslagen, med skillnaden att det nu aktuella avfallet uppkom före den 30 juni 1991. Det kan konstateras att det visserligen inte fanns något krav på säkerhet enligt då gällande lagstiftning, men att det även då var verksamhetsutövaren som ansvarade för att omhänderta avfallet.

Riksgälden föreslår även att det införs ett krav, alternativt en möjlighet, för tillsynsmyndigheten att anpassa kravet på säkerheten om det kan antas att den finansiella säkerheten inte längre är tillräcklig. Även detta förslag liknar nu gällande reglering, men skulle alltså avse det historiska avfallet.

För att säkerställa att tillsynsmyndigheten uppdaterar sin bedömning om den finansiella säkerhetens tillräcklighet regelbundet kan ett krav på att

⁶ Prop. 2017/18:94 s. 164

⁷ Prop. 2017/18:94 s. 165

tillsynsmyndigheten gör en uppdaterad bedömning med ett visst intervall, till exempel vart femte år, övervägas. En sådan lösning är enligt Riksgäldens bedömning ändamålsenlig för att kontinuerligt tillse att statens risk kan hållas låg.

Därutöver föreslår Riksgälden att förutsättningar för när en säkerhet får tas i anspråk regleras samt även hur säkerhetens storlek ska beräknas.⁸ Inom ramen för detta uppdrag har det dock inte varit möjligt att närmare analysera dessa frågor. I detta sammanhang behöver också rollfördelningen mellan tillsynsmyndigheten (SSM) och andra myndigheter (exempelvis Riksgälden) som har finansiell och ekonomisk expertkunskap analyseras. Här kan den rollfördelning som gäller i finansieringssystemet för kärnavfall och enligt förordningen (2021:1142) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor beaktas.

Det kan också konstateras att även 9 § finansieringslagen ställer krav på att en tillståndshavare ska ställa säkerhet. Denna avser, för tillståndshavare som inte är reaktorinnehavare, att täcka de förväntade återstående kostnaderna av kärnavfallsavgiften, det så kallade finansieringsbeloppet. Vart tredje år beräknas nya kärnavfallsavgifter och finansieringsbelopp varefter tillståndshavaren är skyldig att inkomma med en ny säkerhet som täcker det nya finansieringsbeloppet.

En ny bestämmelse som innebär ett att den ansvarige åläggs att ställa säkerhet för kostnader för omhändertagande av avfall som uppkommit före den nu gällande strålskyddslagens ikraftträdande skulle innebära att ny betungande lagstiftning ges retroaktiv tillämpning. I den mån Riksgälden har haft möjlighet att inom det aktuella regeringsuppdraget utreda denna fråga, är Riksgäldens slutsats att det förefaller möjligt att införa ett sådant krav.⁹ Frågan kan dock behöva utredas närmare.

⁸ Jämför 18 § finansieringslagen och regeringsrapport ”Redovisning av uppdrag om säkerheter för utvinningsavfall (M2022/02234)” (RG2022/1069).

⁹ I prop. 1997/98:45 s. 603 angående införandet av miljöbalken förs ett resonemang om förutsättningarna för, och lämpligheten av, retroaktiv betungande lagstiftning. Det ansågs inte föreligga några hinder för sådan lagstiftning. I domar från Regeringsrätten RÅ 1993 ref. 41 och RÅ 1996 ref. 57 var utgångspunkten att det är möjligt att genom övergångsbestämmelser ge lagstiftning retroaktiv tillämpning till den enskildes nackdel. Se även Lebeck som för ett resonemang om retroaktivitet i förvaltningsrätten och konstaterar det inte finns något generellt skydd för den enskilde mot retroaktiv normgivning på det förvaltningsrättsliga området [12, p. 395]. Lebeck menar också att det finns ett betydande utrymme för lagstiftaren att stifta lagar som ändrar förutsättningarna för tidigare fattade beslut, och som kan leda till att vissa handlingar inte längre är attraktiva att företa [12, p. 349].

6. Konsekvensanalys

6.1 Inledning

I utredningsuppdraget ingår att Riksgälden ska redogöra för konsekvenserna av föreslagna lösningar i enlighet med bestämmelserna i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Av uppdraget framgår att Riksgälden ska utreda vilka finansieringsformer som kan vara möjliga och lämpliga för kostnader hänförliga till omhändertagande av det historiska avfallet. I uppdraget ingår att analysera om det historiska avfallet eller delar av det, i synnerhet det långlivade kärntekniska avfallet, skulle kunna finansieras med kärnavfallsavgifter, det vill säga medel som fonderas enligt finansieringslagen. Myndigheten ska vidare föreslå former för en reglerad finansiering av det historiska avfallet.

Utifrån uppdraget har Riksgälden utrett möjliga och lämpliga finansieringsformer för kostnader hänförliga till omhändertagande av det historiska avfallet. Riksgälden har särskilt analyserat om det historiska avfallet eller delar av det, i synnerhet det långlivade kärntekniska avfallet, skulle kunna finansieras med kärnavfallsavgifter.

6.2 Alternativa lösningar och effekter om reglering uteblir

Om förslagen inte genomförs är det Riksgäldens bedömning att det även fortsättningsvis råder en situation där det inte i tillräcklig omfattning säkerställs att den som har skyldigheter att finansiera omhändertagande av historiskt avfall också har förmågan att fullgöra dessa.

Ett alternativ till den lösning som Riksgälden föreslår i avsnitt 5.1 är att införa en utökad definition av restprodukt i 3 § finansieringslagen på ett sätt som mer specifikt riktar in sig på det historiska kärntekniska avfallet.

Av en sådan alternativ lösning skulle det framgå att kärnavfall som var producerat per den 30 juni 1991, och som ännu inte slutgiltigt omhändertagits, utgör restprodukt. Som framgår under avsnitt 2.1 råder det dock en viss oklarhet om visst kärnavfall från kärnkraftverken ska anses tillhöra det historiska avfallet eller inte. Det kan därför inte uteslutas att visst annat kärntekniskt avfall som inte utgör historiskt avfall skulle kunna omfattas av denna alternativa lösning.

Om en uppdaterad reglering uteblir kommer en stor del av det historiska kärntekniska avfallet även fortsättningsvis direktfinansieras från de bolag som bedöms ha det finansiella ansvaret. När det gäller IKA-delen av det historiska avfallet kommer, enligt Riksgäldens uppfattning, den principiella direktfinansieringslösning som föreligger inte medföljas av att en finansiell säkerhet ställs.

6.3 Vilka som berörs

Riksgälden bedömer att det huvudsakligen är Svafo som, tillsammans med staten, berörs av de förslag som Riksgälden redovisar i denna utredning. Detta med anledning av att Svafo pekas ut som huvudsakligen ansvarig för det historiska avfallet i den rapport som SSM redovisat [1]. Riksgälden har inte gjort någon egen analys av ansvarsfrågan men har ingen anledning att frångå SSM:s bedömning.

SSM bedömer att Svafo inte ansvarar för det kärntekniska avfall som härstammar från kärnkraftverken eller från WSE som behandlats vid anläggningarna i Studsvik och som lagrades vid dessa per den 30 juni 1991. Enligt överlåtelseavtal som upprättades mellan SNAB och Svafo så rör det sig om ca 2 500 avfallsfat från Barsebäck, Ringhals, Oskarshamn och Forsmark som vid den tidpunkten lagrades vid Studsvik. [1]

Utifrån dialog med SSM konstaterar Riksgälden att det förefaller vara komplicerat att avgöra om nämnda kärntekniska avfall från kärnkraftverken ska anses tillhöra det historiska avfallet eller inte. Frågan är inte av avgörande betydelse för uppdragets genomförande varför det inte är motiverat att utreda detta vidare i detta skede.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer Riksgälden att även WSE, och eventuellt kärnkraftsverksbolagen Barsebäck Kraft AB, Ringhals AB, OKG Aktiebolag och Forsmarks Kraftgrupp AB, i viss utsträckning är berörda parter och därmed även i viss utsträckning har det finansiella ansvaret gällande det historiska avfallet.

Riksgäldens förslag till lösning, gällande det kärntekniska historiska avfall som i nuläget inte omfattas av finansieringslagen, innefattar en utökad definition av restprodukt i 3 § finansieringslagen som inte specifikt är avgränsad till att gälla enbart för det historiska avfallet. Detta innebär att samtliga tillståndshavare som omfattas av finansieringslagen potentiellt kan påverkas av nämnda förslag i viss utsträckning.

SSM och Riksgälden berörs i viss utsträckning beroende på att förslagen, om de genomförs, innebär vissa förändringar i arbetsuppgifter. Eftersom myndigheternas arbete i dessa frågor finansieras med medel från kärnavfallsfonden kan myndigheterna återkomma kring eventuella ökade behov av resurser i sina ansökningar om medel.

6.4 Bedömda konsekvenser av föreslagna lösningar

Kärntekniskt avfall som i nuläget ligger utanför finansieringslagen

För staten: Minskad finansiell risk till följd av att finansiering sker med kärnavfallsavgifter som successivt fonderas i kärnavfallsfonden istället för direktfinansiering från tillståndshavaren. Statens risk minskar också till följd av att tillståndshavaren behöver ställa finansiell säkerhet för finansieringsbelopp.

Vidare, istället för att tillståndshavaren på egen hand bedömer framtida kostnader ställs det krav på att tillståndshavaren ska lämna in en kostnadsberäkning till Riksgälden var tredje år i enlighet med finansieringslagen. Beräknade framtida kostnader kommer således att granskas av Riksgälden som kan göra en annan bedömning. Granskningen av Riksgälden är en del av den tillsyn som myndigheten bedriver.

För ansvarig tillståndshavare: Krav införs på att fondera enligt finansieringslagen istället för att hantera finansiell risk enbart i tillståndshavarens balansräkning. Detta medför att finansiella medel faktiskt behöver fonderas i kärnavfallsfonden. Detta innebär att framtida kostnader ska fonderas under en anläggnings förväntade livslängd, vilken kan vara lång. I praktiken innebär det en omfördelning av likviditetsbelastning i tiden och inte en ökning av det faktiska finansieringsbehovet. Eftersom kärnavfallsfondens medel investeras kan en positiv avkastning göra att det totala finansieringsbehovet blir lägre. Omfördelningen i tid kan innebära en ökad likviditetsbelastning på kort sikt om tillståndshavaren inte tidigare har öronmärkt likvida medel i ett sparande för framtida åtaganden som liknar finansieringslagens bestämmelser.

Riksgälden bedöms få något ökad arbetsbelastning då större mängd kärnavfall kommer att omfattas av finansieringslagen och då det kostnadsunderlag som Svafo behöver redovisa till Riksgälden blir mer omfattande.

Som helhet bör förslaget leda till att statens finansiella risk som sistahandsansvarig för det historiska kärnavfallet blir lägre än vad som annars varit fallet. Samtidigt skärps kraven på ansvarig tillståndshavare vilket, om

tillståndshavaren tidigare inte hanterat frågan på ett sätt som uppfyller kraven i finansieringslagen, kan medföra vissa likviditetseffekter på kort sikt.

Icke kärntekniskt avfall

För staten:

- Om det införs krav på, eller om SSM utnyttjar möjligheten, att begära att verksamhetsutövaren ska ställa finansiell säkerhet för de kostnader för avfallshantering och återställningsåtgärder som hanteringen av det historiska IKA kan föranleda, bör statens finansiella risk minska. För att få en rättvisande bedömning av de framtida kostnaderna behöver SSM analysera och vid behov justera det underlag som verksamhetsutövaren redovisar. För ekonomiska och finansiella analyser bör Riksgälden ge stöd till SSM. Det kan exempelvis regleras att Riksgälden ska yttra sig över verksamhetsutövarens kostnadsberäkning och förslag på säkerhet.
- Om det införs krav på, eller om SSM utnyttjar möjligheten till, periodisk uppdatering av bedömningen av storleken på den finansiella säkerhet som krävs kan statens finansiella risk minska ytterligare jämfört med om någon sådan periodisk uppdaterad bedömning inte görs.
- SSM bedöms kunna få ökad arbetsbelastning. Detta gäller om SSM utnyttjar möjligheten, eller om det införs krav på att SSM ska bedöma, och kanske också regelbundet uppdatera bedömning av, nivån på de säkerheter som behövs för IKA-delen av det historiska avfallet inom ramen för strålskyddslagen.
- Riksgälden bedöms också få ökad arbetsbelastning om stöd ska ges till SSM. I dagsläget finns det stora brister i beräkningen av kostnaderna för historiskt IKA och det bedöms behövas ett omfattande arbete för att åtgärda detta.

För ansvarig verksamhetsutövare:

- De eventuella kraven på att ställa finansiell säkerhet innebär att verksamhetsutövaren, eller dess ägare, kan få vissa kostnader för att erhålla en godtagbar säkerhet. De säkerheter som ställs enligt finansieringslagen är i de flesta fall moderbolagsborgen från tillståndshavarnas moderbolag. Dessa säkerheter är enligt Riksgäldens bedömning inte förknippade med några betydande kostnader.

Som helhet bör förslaget leda till att statens finansiella risk som sistahandsansvarig för det aktuella avfallet blir lägre än vad som annars varit fallet.

6.5 Övrigt

Bedömning om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

- Riksgälden bedömer att förslagen i denna utredning överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Bedömning om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

- De som berörs av de föreslagna förändringarna, främst Svafo, kommer att behöva informeras. Riksgälden bedömer inte att någon särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet av förslaget.

Referenser

- [1] Strålsäkermyndigheten, ”Utredning avseende ansvar för historisk avfall,” SSM2021-3243, 2022-02-28.
- [2] AB Svafo, ”Bilaga 1 till överklagandet av Strålsäkerhetsmyndighetens beslut den 27 augusti 2018 dnr SSM 2016-2861,” 2018-09-17.
- [3] AB Svafo, ”Presentation av Svafo vid möte den 27 maj 2019,” 2019-05-27.
- [4] AB Svafo, ”Kostnadsskattning 2022,” SSM2021-3243-28, 2021-09-30.
- [5] Strålsäkermyndigheten, ”Beslut om kärnavfallsavgift 2018 och 2019 för AB Svafo,” SSM2016-2861, 2018-08-27.
- [6] AB Svafo, ”Överklagande av Strålsäkerhetsmyndighetens beslut den 27 augusti 2018, dnr SSM 2016-2861,” 2018-09-17.
- [7] Riksgäldskontoret, ”Yttrande över AB Svafofs överklagade av Strålsäkermyndighetens beslut om kärnavfallsavgift 2018 och 2019,” Dnr 2018/934, 2019-01-24.
- [8] Miljödepartementet, ”Överklagade av Strålsäkermyndighetens beslut om kärnavfallsavgift och finansieringsbelopp,” M2018/02422/Ke, 2019-10-03.
- [9] AB Svafo, ”Årsredovisning för AB Svafo räkenskapsåret 2022-01-01 - 2022-12-31”.
- [10] Riksgäldskontoret, ”Remiss av kärnavfallsavgifter, finansierings- och kompletteringsbelopp för reaktorinnehavare 2024–2026,” Dnr RG 2022/814, 2023-06-28.
- [11] Riksgäldskontoret, ”Samlad bild av finansieringssystemet för omhändertagande av kärntekniska restprodukter,” Dnr: RG 2023/547, 2023-05-12.
- [12] C. Lebeck, ”Legalitetsprincipen i förvaltningsrätten,” Norstedts Juridik, 2018.