

2021-06-18

Miljödepartementet
103 33 Stockholm
m.remissvar@regeringskansliet.se**Riksgäldskontorets remissvar på:
SOU 2021:10 Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter,
skadereglering från utredningen om skadereglering vid en
radiologisk olycka (M2021/00558)****Sammanfattning av Riksgäldens synpunkter**

Riksgäldskontoret (Riksgälden) ställer sig positiv till de nya uppdrag som föreslås i betänkandet. Riksgäldens övergripande inställning är dock att prövningen av säkerheter för radiologiska olyckor bör ske på ett likartat sätt och samordnas med prövning av säkerheter inom finansieringssystemet för kärnavfall. Riksgälden har också vissa synpunkter på de förslag som berör de nya uppdragen. Sammanfattningsvis anser Riksgälden att:

- En liknande ordning för prövning av säkerheter som i finansieringssystemet för kärnavfall bör övervägas.
- Anläggningshavare bör i första hand ha en ansvarsförsäkring.
- Processen för ianspråktagande av säkerheter behöver tydliggöras.
- Det är inte lämpligt att alla anläggningshavarna redovisar säkerheter samtidigt.
- Riksgälden avgifter bör regleras i en avgiftsförordning.
- Riksgälden ser problem med att prissätta risken och bestämma en riskavspeglade avgift för en statlig garanti.
- Processen för prövning av transportförsäkringar och säkerheter bör förtydligas.

Riksgäldens synpunkter lämnas i det följande.

En liknande ordning för prövning av säkerheter som i finansieringssystemet för kärnavfall bör införas (Kapitel 5)

Utredningen föreslår en ordning för prövning av säkerheter för radiologiska olyckor som väsentligen skiljer sig åt från den ordning som gäller idag enligt finansieringssystemet för kärnavfall (finansieringssystemet).¹ Eftersom det finns en tydlig koppling mellan de olika regelverken, som kommer redovisas nedan, anser Riksgälden att den asymmetri som uppstår mellan utredningens förslag och den ordning som gäller enligt finansieringssystemet kan bli problematisk och leda till en ineffektiv och komplicerad ordning. Riksgälden har också svårt att se hur statens sistahandsrisk hanteras på ett ändamålsenligt sätt i förslagen.

Prövning av säkerheter inom finansieringssystemet för kärnavfall och enligt utredningens förslag

Vid prövningen av säkerheter enligt finansieringssystemet ska en tillståndshavare föreslå säkerheter till Riksgälden. Myndigheten yttrar sig sedan till regeringen över tillståndshavarens förslag och regeringen beslutar därefter om godtagbarheten. Riksgälden kan också i yttrandet föreslå villkor som en säkerhet bör förenas med för att säkerställa statens rätt. Riksgälden ska följa värdet på de säkerheter som ställts och bevaka att eventuella villkor som säkerheterna har förenats med följs. Om Riksgälden bedömer att ställda säkerheters värdebeständighet har försämrats väsentligt eller att villkor en säkerhet förenats med åsidosatts ska myndigheten meddela regeringen. En tillståndshavare kan i dessa fall behöva ställa godtagbara tilläggsäkerheter. Bedömer Riksgälden att ställda säkerheter bör tas i anspråk ska myndigheten meddela regeringen som prövar frågan.

Utredningen föreslår, till skillnad från vad som gäller enligt finansieringssystemet, att Riksgälden ska pröva och bedöma godtagbarheten av säkerheterna. Ett formellt beslut ska dock inte fattas utan Riksgälden ska fortlöpande följa värdet på säkerheterna. Om en anläggningshavares säkerheter inte är tillräckliga, ska Riksgälden förelägga anläggningshavaren att redovisa ändrade eller ytterligare säkerheter. Om anläggningshavaren inte efterkommer föreläggandet får Riksgälden ordna så att godtagbar säkerhet ställs på anläggningshavarens bekostnad. Det föreslås även att Riksgäldens beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol.

De båda systemen behöver samordnas

Idag ställer reaktorinnehavarnas moderbolag säkerheter enligt finansieringslagen, i regel är det fråga om en moderbolagsborgen. Enligt Riksgäldens uppfattning kommer liknande säkerheter ställas för radiologiska olyckor. De anläggningshavare som ska ställa säkerheter inom finansieringssystemet för radiologiska skador är de samma som de tillståndshavare som ställer säkerheter enligt finansieringslagen.

Finansieringssystemet för kärnavfall kommer således att ha stora beröringspunkter med finansieringssystemet för radiologiska skador. Prövningen av säkerheterna och

¹ Lag (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter och förordning (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter.

värdebeständigheten i ställda säkerheter behöver därför ske enligt en liknande ordning och en samlad syn av de totala åtagandena i bägge systemen. En sådan prövning bör ske utifrån ett perspektiv där risken för staten och i förlängningen skattebetarna är vägledande. Staten har ett intresse av att ställda säkerheter är betryggande eftersom staten har ett sistahandsansvar här, liksom i finansieringssystemet för kärnavfall.

Enligt Riksgälden är det således inte en lämplig ordning att olika myndigheter, dvs. regeringen och Riksgälden, ska pröva samma eller liknande säkerheter från samma anläggningshavare och att ordningen för prövningen skiljer sig mellan systemen. Utredningens förslag, att beslut från Riksgälden kan överklagas till förvaltningsdomstol, innebär dessutom att domstolen i praktiken kommer att pröva statens riskpreferens. Därmed försvinner statens möjlighet att säkerställa att ställda säkerheter är betryggande och att det med hög sannolikhet går att realisera medel om det skulle behövas.

Sammanfattningsvis anser därför Riksgälden att det behövs en symmetri och samordning mellan regelverken för att hantering och prövning av säkerheterna ska ske på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Det är således Riksgäldens uppfattning att regeringen bör besluta om en säkerhet är betryggande.

Om den ordning som utredningen förslår genomförs bör det noga analyseras hur de olika regelverken ska förhålla sig till varandra och parallellt kan tillämpas på ett rättsenligt sätt. I det sammanhanget behöver det i så fall också förtydligas i motiven hur godtagbarheten av säkerheter ska förstås och bedömas. Även begreppet ”betryggande” i samma sammanhang är vagt och behöver förtydligas. Denna vägledning kommer att behövas för Riksgäldens myndighetsutövning.

Riksgälden blir tillsynsmyndighet avseende säkerheter (Kapitel 1)

Riksgälden föreslås bli tillsynsmyndighet avseende ekonomiska säkerheter. Riksgälden ställer sig positiv till de nya uppgifter som föreslås. Uppgifterna kommer att kräva nyrekrytering och upphandling av konsultstöd.

Säkerheter ska redovisas till Riksgälden den 31 januari (Kapitel 1)

Det föreslås att ansvarsförsäkringar och eventuella kompletterande säkerheter (oavsett giltighetstid) ska redovisas till Riksgälden den 31 januari varje år. Det är inte lämpligt att alla anläggningshavarna redovisar säkerheter samtidigt. Förordningen bör ge utrymme för en annan ordning eller ge Riksgälden ett bemyndigande att besluta om föreskrifter i frågan. Det skulle skapa större flexibilitet och bättre förutsättningar för att pröva säkerheterna.

Anläggningshavare bör i första hand ha en ansvarsförsäkring (Kapitel 5)

Utredningen föreslår att en innehavare av en svensk anläggning ska ha en ansvarsförsäkring eller se till att annan ekonomisk säkerhet ställs. Det föreslås också att alla slags säkerheter ska kunna godtas, förutsatt att säkerheten ensam eller tillsammans med andra säkerheter, är betryggande för sitt ändamål och anläggningshavaren på ett tillfredsställande sätt har sört för reglering av uppkommande skador med medel från säkerheten.

Förslagen innebär således att en anläggningshavare kan avstå från att ha en ansvarsförsäkring. Riksgälden delar inte utrednings förslag att en sådan ordning är lämplig utan anser att det bör införas ett krav att en anläggningshavare i första hand ska ha en ansvarsförsäkring. Anledningen till det är att en ansvarsförsäkring, där utställaren är återförsäkrad hos andra försäkringbolag, kan ge en lägre risk för att staten behöver träda in än om det bara finns en säkerhet (t.ex. moderbolagsborgen). Om säkerheten är en moderbolagsborgen kan det uppstå problem med värdebeständigheten om en olycka inträffar.

Riksgälden ska ta säkerheter i anspråk (Kapitel 5)

Utredningen föreslår att om en olycka har inträffat ska Riksgälden ta andra säkerheter än ansvarsförsäkring i anspråk, i den omfattning som behövs med hänsyn till de förväntade skadorna. Medlen från säkerheterna ska förvaltas av Riksgälden.

Riksgälden anser att för att processen ska initieras så bör någon, rimligen Strålsäkerhetsmyndigheten, underrätta Riksgälden och Kammarkollegiet om att en olycka inträffat. Detta är för närvarande inte reglerat.

Det bör framgå av förordningen att säkerheter enligt lagen och förordningen ska ställas till och förvaltas av Riksgälden, (jmf 27 § förordning [2017:1179] om finansiering av kärntekniska restprodukter).

Tillsynsavgifter bör regleras i en avgiftsförordning (Kapitel 1)

Det föreslås att Riksgälden ska ta ut avgifter för prövning av ärenden och tillsyn över lag och förordning. Riksgäldens avgifter föreslås kunna överklagas.

Riksgälden anser att myndighetens beslut om avgifter för att handlägga ärenden om säkerheter och utöva tillsyn kommer att skapa en osäkerhet kring vilka resurser som myndigheten har för denna verksamhet. En liknande lösning som den för Strålsäkerhetsmyndigheten bör övervägas. I förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten framgår de avgifter som verksamheter med strålning ska betala till myndigheten.

Riksgälden ska få ställa statlig garanti (Kapitel 5)

Riksgälden ska få ställa statlig garanti för en anläggningshavares ersättningsansvar, om anläggningshavaren inte på annat sätt kan fullgöra sin skyldighet att se till att säkerhet ställs.

Av bestänkandet framgår att i undantagsfall skulle en statlig garanti kunna tänkas vara den enda möjligheten för anläggningshavaren att uppfylla kraven på finansiell säkerhet. Den statliga garantin är avsedd att tillgripas endast som en sista utväg och inte som en förutsatt del av systemet. Detta innebär naturligen att anläggningshavaren i det enskilda fallet förväntas göra allt för att se till att säkerheter ställs utan statligt engagemang och först därefter begära ett sådant. Riksgälden delar utredningens uppfattning att en statlig garanti ska ses som en sista möjlighet.

Trots att detta avser undantagsfall ser vi svårigheter med att prissätta risken och bestämma en riskavspeglande avgift. I detta fall handlar det inte enbart om de ”vanliga” kreditriskparametrarna, utan även sannolikheten att en olycka sker (vilket är väldigt svårbedömt). Detta täcks inte in av garantiförordningen. En statlig garanti kan även vara svårförenlig med ambitionen att låta förorenaren betala. Sammantaget finns flera svårigheter med förslaget som gör att en statlig garanti kan bli svår att prissätta.

Slutligen kan också konstateras att av 27 § förordning (2011:211) om utlåning och garantier framgår att en myndighets beslut inte kan överklagas. Utredningens förslag, att Riksgäldens beslut att inte bevilja garanti enligt 9 § ska kunna överklagas, innebär en motsatt ordning. Skälen till den föreslagna ordningen bör förtydligas.

Transportförsäkringar

En transportförsäkring som inte omfattar sena personskador behöver kompletteras med en annan sorts ekonomisk säkerhet för att täcka detta ansvar. Enligt utredningen försäkras årligen i Sverige cirka 150 transporter. Både Strålsäkerhetsmyndigheten och Riksgälden har uppgifter kopplade till försäkringar eller säkerheter för transporter. Riksgälden har i de föreslagna reglerna svårt att se hur myndigheternas arbete ska samordnas och ser därför behov av större tydlighet.

I detta ärende har riksgäldsdirektör Hans Lindblad beslutat efter föredragning av analytikern Niklas Tedebo. I den slutliga beredningen har även avdelningschefen Magnus Rystedt, enhetschefen Peter Stoltz, enhetschefen Peter Mårtensson, seniora kreditriskanalytikern Andrea Croner samt juristerna Carolina Backert och Lovisa Hedberg deltagit.

Hans Lindblad, beslutande

Niklas Tedebo, föredragande