

Sammanfattning

Av Riksgäldskontorets (Riksgälden) regleringsbrev för 2023 framgår att myndigheten har fått utredningsuppdraget ”Finansieringsformer för omhändertagande av det historiska avfallet”. Del a) redovisade Riksgälden den 15 september 2023. I del b) ska Riksgälden utreda förutsättningarna att ge statliga finansiella bidrag för omhändertagandet av det historiska avfallet eller delar av det. Del b) ska redovisas till Regeringskansliet senast den 31 januari 2024.

En viktig utgångspunkt för Riksgälden är att statens eventuella åtagande begränsas till de delar av det historiska avfallet som Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) bedömt vara aktuella för ett statligt bidrag. SSM bedömer att ett statligt finansiellt bidrag är motiverat för omhändertagande av den typ av historiskt avfall som saknar tydliga kopplingar till utvecklingen av det civila kärnkraftsprogrammet.

I enlighet med SSM:s ställningstagande i ansvarsfrågan har staten inget juridiskt ansvar för det historiska avfallet. Detta gäller även för den del av det historiska avfallet som saknar tydliga kopplingar till utvecklingen av det civila kärnkraftsprogrammet.

Historiskt avfall som SSM bedömer är bidragsberättigat ägs i sin helhet av AB SVAFO (Svafo). Svafo är således det enda bolag som, utifrån nuvarande förutsättningar, kan komma att ta del av ett eventuellt statligt finansiellt bidrag i enlighet med Riksgäldens förslag i denna rapport.

Om staten väljer att införa ett bidragssystem för det historiska avfallet föreslår Riksgälden följande:

1. Ett statligt bidrag bör som mest uppgå till 1 502 miljoner kronor i 2024 års prisnivå. Inom bidragstaket ges 100 procent kostnadsersättning för sådana kostnader som är bidragsberättigade.
2. Utbetalning av bidraget sker årsvis i efterskott efter ansökan utan ersättning för kapitalkostnader.
3. I en ansökan om medel från ett statligt bidrag ska det framgå vilka åtgärder som vidtagits, kostnaderna för dessa och hur de förhåller sig till de kostnader som har bedömts vara bidragsberättigade.
4. I en ansökan om medel ska också en redogörelse lämnas över hur väsentliga antaganden i kostnadsskattningen KS24, och i beräknade kostnader för återtag av feldeponerat avfall, förändrats jämfört med den kunskap som fanns vid den tidpunkt då dessa underlag lämnades in.
5. Riksgälden ska pröva en ansökan om statliga bidragsmedel. Detta sker samordnat med den årliga granskningen av den redogörelse som medelsmottagaren åläggs att lämna in enligt punkten 4.

På kort och medellång sikt bör ett genomförande av förslaget innebära en förstärkning av Svafos finansiella ställning och därmed minska risken för att bolaget försätts i konkurs. Detta gagnar även staten enligt Riksgäldens bedömning.

Det föreslagna bidragstaket gör att statens finansiella risk är beloppsmässigt begränsad. Det bidragssystem som Riksgälden föreslår innehåller mekanismer som bidrar till att medelsmottagaren får incitament för kostnadskontroll i de delar av verksamheten som kan komma att förbruka statliga bidragsmedel.

Riksgäldens förslag innefattar årsvis kontroll, och möjlighet till korrigerande, av förändrade väsentliga antaganden i de beräknade kostnader som legat till grund för ett eventuellt beslut om bidrag. Detta skapar förutsättningar för staten, och för medelsmottagaren, att på ett rimligt sätt se till att de bidragsmedel som förbrukas fördelas på ett rättvisande sätt mellan bidragsberättigade och icke bidragsberättigade kostnader baserat på den ökande kunskap om det historiska avfallet som förväntas uppstå i takt med att karaktäriseringsarbetet genomförs.

Vid en eventuell konkurs riskerar negativa konsekvenser att uppstå för staten. Riksgälden bedömer att det finns skäl för staten att se över vilka möjligheter staten har att förebygga och undvika eller lindra de negativa konsekvenser som

riskerar att inträffa om Svafo försätts i konkurs samtidigt som hela eller delar av Svafos skyldigheter för det historiska avfallet kvarstår.

I del a) av uppdraget redovisade Riksgälden förslag om 1) att allt historiskt kärntekniskt avfall definieras som restprodukt och därmed omfattas av lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringslagen) och 2) att det införs ett krav i strålskyddslagen (2018:396), alternativt en möjlighet för tillsynsmyndigheten att kräva, att den som är ansvarig för att omhänderta det historiska icke kärntekniska avfallet ställer säkerhet för de kostnader som omhändertagandet medför.

Riksgälden bedömer att dessa förslag, om de skulle genomföras, är ett viktigt steg för att begränsa statens risk.

Finansieringsformer för omhändertagande av det historiska avfallet – del b)

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 1 |
| Innehåll | 4 |
| 1. Inledning | 6 |
| 1.1 Bakgrund | 6 |
| 1.2 Uppdraget..... | 7 |
| 1.3 Rapportens disposition | 7 |
| 2. Ansvar för det historiska avfallet | 8 |
| 2.1 Övergripande beskrivning av avfallet..... | 8 |
| Figur 1 Det historiska avfallet – en översiktbild | 8 |
| 2.2 SSM:s bedömning av i vilka fall ett statligt finansiellt bidrag är motiverat | 9 |
| 3. Svafos kostnadsskattning för det historiska avfallet | 10 |
| 3.1 Skattade kostnader för historiskt avfall i KS24..... | 11 |
| Tabell 1 Fördelning av kostnader i KS24 | 12 |
| Tabell 2 Specificerad kostnad av ”Hantering SLW” som fördelats till Offentligt ansvar i KS24 | 14 |
| 3.2 Skattade kostnader för feldeponerat avfall | 14 |
| 3.3 Osäkerhetsanalys..... | 15 |
| 3.4 Totala kostnader som Svafo anser ska finansieras av statligt finansiellt bidrag | 16 |
| 4. Riksgäldens analys av Svafos underlag | 17 |
| 4.1 Utgångspunkter | 17 |
| Figur 2 Bidragsberättigat avfall – avfall som saknar tydliga kopplingar till utvecklingen av det civila kärnkraftsprogrammet | 18 |
| 4.2 Vilka avfallsfraktioner är bidragsberättigade? | 18 |
| 4.2.1 SSM:s bedömning | 18 |
| 4.2.2 Bidragsberättigade avfallsfraktioners referenskoncept..... | 19 |
| 4.3 Bidragsberättigade kostnader i Svafos kostnadsskattning?..... | 20 |
| 4.3.1 Samlad bedömning..... | 20 |
| Tabell 3 Bedömning av bidragsberättigade kostnader | 21 |
| Tabell 4 Bedömning av bidragsberättigade kostnader inom posten ”Hantering SLW” | 21 |

| | | |
|---|--|-----------|
| 4.3.2 | Avfallsfraktion 2.1 som avser S.14-faten | 21 |
| 4.3.3 | OH-kostnader | 23 |
| 4.3.4 | Kostnader för slutförvar | 24 |
| 4.3.5 | Kostnader för feldeponerat avfall..... | 25 |
| Tabell 5 Antal feldeponerade S.14-fat som är föremål för återtag ur SFR | | 26 |
| 5. | Hur kan ett bidragssystem utformas? | 27 |
| 5.1 | Utgångspunkter | 27 |
| 5.2 | Incitamentsrisker | 27 |
| 5.3 | Utbetalning av ett eventuellt bidrag | 29 |
| 5.3.1 | Utbetalning i förskott..... | 29 |
| 5.3.2 | Utbetalning i efterskott..... | 29 |
| 5.4 | Hur mycket av de bidragsberättigade kostnaderna ska ges i bidrag? 30 | |
| 5.4.1 | Bidragstak med 100 procent finansiering av inom taket | 30 |
| 5.4.2 | Procentuellt bidrag..... | 30 |
| 5.4.3 | Bidragstak i kombination med procentuellt bidrag | 30 |
| 5.5 | Osäkerheter i de beräknade kostnaderna..... | 31 |
| 5.6 | Statsstödsregelverket | 31 |
| 5.7 | Riksgäldens sammantagna bedömning..... | 32 |
| 6. | Förslag..... | 33 |
| 6.1 | Bidragets storlek | 34 |
| 6.2 | Utbetalning av bidraget..... | 35 |
| 6.3 | Utformning av ansökan om medel | 36 |
| 6.4 | Riksgälden bör pröva ansökningar och besluta om utbetalning..... | 36 |
| 7. | Konsekvensanalys | 37 |
| 7.1 | Inledning | 37 |
| 7.2 | Alternativa lösningar och effekter om bidrag uteblir..... | 38 |
| 7.2.1 | Alternativa sätt att betala ut bidraget | 38 |
| 7.2.2 | Effekter om inget bidrag införs..... | 39 |
| 7.3 | Vilka som berörs..... | 39 |
| 7.4 | Bedömda konsekvenser av föreslagna lösningar | 39 |
| 7.5 | Ytterligare konsekvenser | 40 |
| 7.6 | Övrigt..... | 42 |
| Referenser | | 43 |

1. Inledning

Av Riksgäldens regleringsbrev för 2023 framgår att myndigheten har fått utredningsuppdraget ”Finansieringsformer för omhändertagande av det historiska avfallet”. Del a) redovisade Riksgälden den 15 september 2023. I del b) ska Riksgälden utreda förutsättningarna att ge statliga finansiella bidrag för omhändertagandet av det historiska avfallet eller delar av det. Denna rapport utgör redovisning av del b) av uppdraget.

1.1 Bakgrund

AB SVAFO (Svafo¹) bildades av kärnkraftindustrin i syfte att avveckla och riva kärntekniska anläggningar vid Studsvik samt att omhänderta uppkommet avfall [1]. Svafo är i praktiken det enda företag som berörs av det historiska avfallet.

Det förekommer olika uppfattningar om vem eller vilka som bär det finansiella ansvaret för att hantera och slutförvara det historiska avfallet. 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. 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. [1]

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.

¹ Svafo uttyds: Sydskraft, Vattenfall, Forsmark och Oskarshamn, vilka är de bolag som grundade Svafo.

- 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.

1.2 Uppdraget

Regeringen har i regleringsbrevet (Fi2022/03391, punkt 3.7) för budgetåret 2023 gett Riksgälden i uppdrag att i två delrapporteringar utreda frågor rörande finansieringsformer för omhändertagande av det historiska avfallet. Den första delrapporteringen redovisade Riksgälden till Regeringskansliet den 15 september 2023 [2].

Denna rapport utgör del b) av uppdraget där Riksgälden getts i uppdrag att:

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 31 januari 2024.

1.3 Rapportens disposition

Rapporten är disponerad på följande sätt. I avsnitt 2 beskrivs det historiska avfallet översiktligt och vilken typ av avfall som SSM anser kan motivera till ett bidrag. Avsnitt 3 beskriver den kostnadsskattning för omhändertagande av det historiska avfallet som Svafos har lämnat in till Riksgälden. Avsnittet inkluderar den kostnadsskattning Svafos har gjort för det feldeponerade avfallet. Avsnitt 4

beskriver den analys som Riksgälden genomfört av Svafos underlag. Avsnittet omfattar de utgångspunkter Riksgälden har haft vid granskningen och hur Riksgälden bedömer de kostnader Svafos anser bör finansieras genom statligt bidrag. I avsnitt 5 beskrivs hur ett bidragssystem kan utformas om staten väljer att ge ett bidrag. Avsnitt 6 innehåller Riksgäldens förslag på hur det eventuella bidraget kan utformas. Avsnitt 7 innehåller en beskrivning av de konsekvenser som Riksgälden bedömer att förslagen medför.

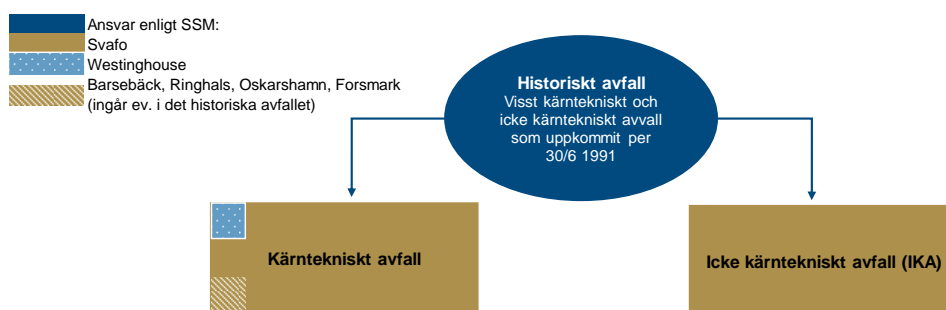
2. Ansvaret för det historiska avfallet

2.1 Övergripande beskrivning av avfallet

SSM definierar det historiska avfallet som ”*det avfall som var producerat per den 30 juni 1991 och vars ombändertagande 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. [1]

I figur 1 illustreras översiktligt vilka delar som utgör det historiska avfallet och vilka parter som SSM anser är ansvarig för respektive del.

Figur 1 Det historiska avfallet – en översiktbild



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

Av figur 1 framgår följande. Det historiska avfallet består av kärntekniskt avfall och icke kärntekniskt avfall (IKA)². I enlighet med bedömningar SSM gör i sin rapport är Svafos huvudsakligen ansvarig för det historiska kärntekniska avfallet [1]. Även Westinghouse Electric Sweden AB (WSE), samt eventuellt Barsebäck Kraft AB, Ringhals AB, OKG Aktiebolag och Forsmarks Kraftgrupp AB, har

² IKA ses som radioaktivt avfall som uppstått vid verksamheter som inte tillståndsprövats enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och som väsentligen regleras genom strålskyddslagens bestämmelser.

dock ansvar i viss utsträckning³. När det gäller IKA är Svafo enligt SSM:s bedömning ensamt ansvarig.

Det historiska avfallet har av Svafo delats in i 20 olika avfallsfraktioner där ursprunget varierar. Enligt Svafo består vissa fraktioner av endast kärntekniskt avfall, andra bara av IKA och en del är blandade med båda typerna. [3]

2.2 SSM:s bedömning av i vilka fall ett statligt finansiellt bidrag är motiverat

SSM konstaterar i sin rapport att en inte obetydlig andel av det historiska avfallet härstammar från verksamheter utanför det kärntekniska området. Delar av dessa verksamheter och den avfallshantering som skett på Studsviksområdet har enligt SSM:s uppfattning inte på ett betydande sätt bidragit till kunskap och kompetens för det civila kärnkraftsprogrammet. [1]

Av förarbetena till Studsvikslagen framgår att den kunskap som verksamheten vid Studsvik har bidragit till för den svenska kärnkraftindustrin var det huvudsakliga motivet till att utkräva betalningsansvar av tillståndshavarna för kärnkraftsreaktorerna, vilka gemensamt äger Svafo. Mot denna bakgrund bedömer SSM att ett statligt finansiellt bidrag är motiverat för omhändertagande av avfall som saknar tydliga kopplingar till utvecklingen av det civila kärnkraftsprogrammet. Detta inkluderar Svafos kostnader gentemot Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) för att få tillgång till SFL⁴ för slutförvaring av detta avfall. Att ett finansiellt bidrag är motiverat påverkar inte den grundläggande ansvarsfrågan. [1]

Det historiska avfall som SSM bedömer är bidragsberättigat härstammar bland annat från Försvarets forskningsanstalt (FOA), försvarsmakten, sjukhus, industrier och forskningsinstitutioner. Enligt SSM:s preliminära bedömning i den regeringsrapport som myndigheten redovisade är det i följande fall motiverat med ett statligt finansiellt bidrag:

³ I Riksgäldens regeringsrapport Finansieringsformer för omhändertagande av det historiska avfallet del a), sida 8-9, framgår bakgrunden till varför Barsebäck Kraft AB, Ringhals AB, OKG Aktiebolag och Forsmarks Kraftgrupp AB beskrivs som eventuellt berörda parter och därmed också eventuellt finansiellt ansvariga gällande det historiska avfallet i viss utsträckning.

⁴ SFL = Slutförvaret för långlivat avfall.

- Samtliga handskboxar⁵ från FOA av militärt ursprung.
- Samtliga delmängder av avfallet i avfallsfat (S.14) från FOA innehållande kärnämne, kärnavfall och IKA⁶.
- De delmängder av avfallet i avfallsfat (S.13 och S.14) från annan verksamhet med strålning som utgörs av IKA.
- De delmängder av avfallet i dubbellocksfat, placerade i 5-håls kokiller⁷, som utgörs av IKA.
- De delmängder av avfallet i fat/berglöfslådor⁸/container som utgörs av IKA. [1]

En avfallsfraktion inom det historiska avfallet innehåller utländskt tritiumavfall. Även detta avfall saknar en tydlig koppling till det civila kärnkraftsprogrammet och ett finansiellt bidrag för dess omhändertagande bör kunna motiveras enligt SSM:s bedömning. Möjligheterna att återsända avfallet till ursprungslandet bör dock undersökas i första hand. [1]

Ett eventuellt statligt finansiellt bidrag bör, enligt SSM:s uppfattning, enbart tilldelas den som har ansvar för avfallet enligt kärntekniklagens eller strålskyddslagens bestämmelser om skyldigheter. [1]

3. Svafos kostnadsskattning för det historiska avfallet

Den 23 oktober 2023 inkom Svafos till Riksgälden med en kostnadsskattning (KS24) efter att Riksgälden begärt uppdaterade uppgifter gällande kostnaderna för omhändertagandet av det historiska avfallet. Svafos inkom samtidigt, separerat från KS24, med beräknade kostnader för återtag av feldeponerat avfall i slutförvaret för kortlivat radioaktivt avfall (SFR).

Kostnadsskattningen ger, enligt Svafos, en bedömning av storleksordningen på kostnader för hantering, mellanlagring och slutförvaring utifrån dagens bästa skattning baserat på den information som finns om avfallet och det referenskoncept som beskrivits. [3]

Underlaget från Svafos är, enligt Riksgäldens uppfattning, behäftat med stora osäkerheter. Riksgälden begärde därför att Svafos skulle genomföra och

⁵ En låda försedd med fastsatta handskar för att tillåta arbete i en förändrad miljö.

⁶ I detta ingår de delar av avfallsfraktionen OSA (Ompackning av Svafos Alfamaterial) som härstammar från FOA.

⁷ Kokillgjutning är en gjutmetod i vilken smältan gjuts in i en permanent form av metall – den så kallade kokillen.

⁸ En container tillverkad för tung transport och förvaring.

redovisa en osäkerhetsanalys. Osäkerhetsanalysen som genomförts har dock ett mycket begränsat värde för att försöka uppskatta den verkliga osäkerheten i de beräknade kostnaderna. (Se vidare avsnitt 3.3).

Riksgälden har i dagsläget svårt att värdera om Svafos kostnadsberäkning är rättvisande. Det finns som framgår nedan stora genuina osäkerheter kring hur omhändertagandet i praktiken ska genomföras. Utöver detta finns det givetvis ytterligare stora osäkerheter givet att omhändertagandet planeras pågå under en mycket lång tid.

I avsnitt 4.2–4.3 framgår Riksgäldens bedömning av det underlag som Svafos redovisat och även vår bedömning av vilka kostnader som kan vara bidragsberättigade. I avsnitt 5 framgår Riksgäldens överväganden kring hur ett bidragssystem kan utformas givet de osäkerheter som föreligger.

3.1 Skattade kostnader för historiskt avfall i KS24

Det historiska avfallet är indelat i 20 avfallsfraktioner. Svafos har för respektive avfallsfraktion bedömt fördelningen av uppskattade kostnader mellan det som Svafos anser att staten ska bidragsfinansiera - det som sammanfattningsvis redovisas under rubrik Offentligt ansvar i tabell 1⁹ - och det som Svafos anser hänför sig till annan finansiering.

Svafos har helt eller delvis fördelat de uppskattade kostnaderna för åtta av de 20 avfallsfraktionerna till statlig bidragsfinansiering. Kostnaderna för respektive avfallsfraktion omfattar karaktärisering, hantering, säker mellanlagring samt overhead- (OH) kostnader. [3]

Svafos gör att antal antaganden för skattningen av kostnaderna i KS24:

- De referenskoncept (det vill säga vilka åtgärder som planeras idag) som ligger till grund för kostnadsskattningen är enligt Svafos konservativa. Svafos säger sig därmed ha "tagit höjd" för omfattande hantering för att kvalificera avfallet för slutförvar. [4]

- Svafos anger att det finns stora osäkerheter rörande kravbildningen och att referenskoncept kan behöva ses över. Exempelvis gällande S.14-faten, den

⁹ I KS24 förekommer både begreppet "IKA" och "Offentligt ansvar" för kostnader som Svafos anser bör finansieras via statligt finansiellt bidrag. Eftersom Svafos i viss utsträckning anser att även kärntekniskt avfall bör finansieras av staten bedömer Riksgälden att det är mest ändamålsenligt att använda begreppet "Offentligt ansvar". Riksgälden använder av denna anledning genomgående Svafos begrepp "Offentligt ansvar" i rapporten för de kostnader Svafos anser att staten bör finansiera.

avfallsfraktion som bedöms vara mest kostsam, anger referenskonceptet som KS24 bygger på att samtliga S.14-fat¹⁰ (cirka 8 000 fat) ska öppnas. Svafo pekar på att om enbart fat med vätska och fissilt material öppnas skulle detta kunna ge en kostnadsreduktion, både i själva hanteringen av S.14 men också genom att Svafos genomförandetid skulle kunna kortas, vilket i sin tur skulle leda till minskade OH-kostnader. [3]

- Volymen historiskt IKA-avfall som kommer behöva slutförvaras i SFL bedöms av Svafo till cirka 460 kubikmeter [5]. Denna volym är dock, enligt Svafo, en grov skattning. Kommande behandling av det historiska avfallet påverkar slutförvarsvolymen. SFL antas tas i drift 2053, vilket är i linje med planeringen som Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) redovisat.

Tabell 1 Fördelning av kostnader i KS24

Miljoner kronor, i 2024 års prisnivå

| Kostnadsskattning 2024 | Bas- estimat | KAF* | Drift Ej KAF** | Offentligt ansvar |
|--|-----------------|--------------|-------------------|----------------------|
| SLW*** hantering | 2 457 | 345 | 818 | 1 293 |
| Avveckling anläggningar | 537 | 537 | | |
| Slutförvar (kärnbränsle, kärnämne, kärnavfall) | 294 | 258 | 36 | ?**** |
| Summa | 3 288 | 1 140 | 854 | 1 293 |
| Företagsövergripande | 656 | 47 | 285 | 324 |
| Anläggningar i drift | 2 202 | 159 | 955 | 1 088 |
| Säkerhet, kvalitet & miljö | 568 | 41 | 247 | 281 |
| Summa | 3 427 | 248 | 1 487 | 1 692 |
| Total | 6 714 | 1 388 | 2 341 | 2 986 |

Anm. *) Avser kostnader för kärnavfall som finansieras med Svafos medel i kärnavfallsfonden (KAF).

***) Avser kostnader hänförliga till kärnavfall som i nuläget inte omfattas av finansieringslagens bestämmelser. Finansiering sker i praktiken direkt från Svafos ägare.

****) SLW = Swedish Legacy Waste = det historiska avfallet.

*****) Svafo anser sig inte kunna bedöma slutförvarskostnaden för Offentligt ansvar i slutförvaret för långlivat avfall (SFL).

Avrundningsdifferenser kan förekomma.

Källa: [3] och [6]

¹⁰ Typbeskrivning för plåtfat med betongkringgjutna sopor och skrot till SFR. I fraktionen ingår avfall från forsknings- och utvecklingsuppdrag på Studsviksområdet samt avfall från diverse externa leverantörer såsom sjukhus, industrin, Försvarsmakten, universitet och forskningsinstitut.

De direkta kostnaderna för det historiska avfallet i tabell 1 utgörs av kostnaderna i posten "SLW Hantering". Denna kostnadspost inkluderar förutom hanteringskostnaderna även övriga direkta beräknade kostnader i form av mellanlagring och karaktärisering.

Upptagna kostnader för "Avveckling anläggningar" finansieras via Svafo medel i kärnavfallsfonden.

I posten "slutförvar" anser Svafo inte att de kan uppskatta kostnaderna för slutförvaring av den del av det historiska avfallet som Svafo anser ska finansieras via statliga bidrag (kolumn "Offentligt ansvar" i tabell 1). Av denna anledning återfinns ett frågetecken i tabellen.

Posterna "Företagsövergripande", "Anläggningar i drift" och "Säkerhet, kvalitet och miljö" utgör samtliga OH-kostnader. Den del av OH-kostnader som fördelats till kolumn "Offentligt ansvar" anser Svafo att staten ska bidragsfinansiera. Svafo beräknar att det ska ta 8,9 år att öppna och sortera S.14-faten. Svafo har under denna period fördelat 100 procent av OH-kostnaderna till Offentligt ansvar. Svafo motiverar detta med att dokumentationen om vad som finns i faten är bristfällig. Det var det statligt ägda Studsviksbolaget som paketerade avfallet och därför anser Svafo att dessa kostnader i sin helhet ska bekostas via statligt finansiellt bidrag. [4]

Totalt uppgår det belopp som Svafo anser att staten ska bidragsfinansiera i tabell 1 till 2 986 miljoner kronor.

Tabell 2 visar en nedbrytning av den kostnad om 1 293 miljoner kronor för "Hantering SLW" som Svafo har fördelat till Offentligt ansvar i KS24 (se tabell 1). I tabell 2 framgår vilka åtta avfallsfraktioner som Svafo anser innehåller bidragsberättigat avfall och kostnaden för detta.

Tabell 2 Specificerad kostnad av "Hantering SLW" som fördelats till Offentligt ansvar i KS24

Miljoner kronor, i 2024 års prisnivå

| Avfallsfraktion | Fördelad kostnad | Andel av total kostnad |
|--|------------------|------------------------|
| Övergripande SLW | 47 | 58% |
| 2.1 Betongkringgjutna sopor och skrot (S.14) Öppna och sortera | 821 | 100% |
| 2.1 Betongkringgjutna sopor och skrot (S.14) Övrig hantering | 100 | 20% |
| 2.9 Diverseavfall i fat/BLL*/container | 12 | 10% |
| 2.13 Betongkringgjutna askor | 20 | 20% |
| 2.14 Kokiller med dubbellocksfat | 48 | 15% |
| 2.16 Kompakterat avfall | 7 | 100% |
| 2.17 OSA-rester** | 1 | 50% |
| 2.18 Betongkringgjutna handskboxar | 138 | 100% |
| 2.19 Tyskt laboratorieavfall | 100 | 100% |
| Totalt | 1 293 | |

Anm. *) BLL = Berglöfslåda, benämns även kärnkraftslåda

***) OSA-rester = rester från OSA-projektet. OSA = Ompackning av Svafos Alfamaterial

Källa: Egen sammanställning baserat på uppgifter från AB Svafö

3.2 Skattade kostnader för feldeponerat avfall

SSM förelade i oktober 2022 SKB att ta ut samtliga avfallskollin av typen S.14 från deponeringspositionen i SFR för hantering inför återdeponering eller borttransport. Bakgrunden är att SSM bedömer att det deponerade S.14-avfallet inte uppfyller acceptanskriterierna för SFR samt att inte heller de krav som följer av SSM:s föreskrifter och allmänna råd uppfylls för verksamheten vid SFR. Det aktuella S.14-avfallet (det feldeponerade avfallet) i SFR är en del av det avfall som producerats vid Studsvik eller som har tillverkats på annan ort innan det transporterats dit för hantering. Avfallet består av 2 844 fat av typen S.14. [7]

Faten ägs huvudsakligen av Svafö och Studsvik Nuclear AB (SNAB). Ett mindre antal av dessa fat innehåller avfall som härstammar från de svenska kärnkraftverken samt från Westinghouse Electric Sweden AB (WSE). Sedan bolagsdelningen av SNAB ägs även ett mindre antal fat av Cyclife Sweden AB. Avfallsfaten är tillverkade under perioden 1980 till 2001. [7]

Varken Svafo eller SNAB anser sig ha något kostnadsansvar för återtaget. SSM bedömer att respektive bolag har ansvar för såväl att omhänderta avfallet på ett strålsäkert sätt som ett kostnadsansvar för detta omhändertagande. [7]

De deponerade S.14-avfallet utgörs av såväl historiskt som ”modernt” avfall, det vill säga avfall producerat både före och efter 1991-06-30. Ansvaret för det historiska avfallet faller på Svafo med undantag för avfall från kärnkraftverken och bränslefabriken i Västerås (idag Westinghouse Electric Sweden AB – WSE). Vad gäller det ”moderna” S.14-avfallet ansvarar Studsvik Nuclear AB (SNAB) och Cyclife Sweden AB (Cyclife) huvudsakligen för det. [8]

Kostnaden för omhändertagandet av de feldeponerade faten har av Svafo exkluderats från KS24 och har redovisats separat. Svafo anger att de gör en kostnadsskattning på samtliga 2 844¹¹ S.14-fat som är föremål för diskussion om återtag, alltså inte enbart de 1 675 fat som skickats till SFR från Svafo. Motivet till detta är att Svafo anser att det är staten som är orsaken till återtaget och därför ska stå för kostnaden i sin helhet. [4]

De direkta kostnaderna för åtgärder för återtaget av de samtliga 2 844 faten beräknas av Svafo till 412 miljoner kronor i 2024 års prisnivå¹². I detta inkluderas kostnader för bland annat mellanlagring och avfallsbehandling [9]. Kostnader för slutförvar ingår dock inte i de beräknade kostnaderna. Utöver de direkta kostnaderna för återtaget tillkommer OH-kostnader. Svafo beräknar att det ska ta 3,2 år att öppna faten. OH-kostnaden beräknas uppgå till cirka 341 miljoner kronor under dessa år. Svafo anser att staten ska finansiera 100 procent av OH-kostnaderna under dessa år [4]. Den totala beräknade kostnaden för återtag av de 2 844 faten är därmed 753 miljoner kronor i 2024 års prisnivå. Svafo anser att staten ska stå för hela denna kostnad.

3.3 Osäkerhetsanalys

Utöver KS24 lämnade Svafo även en osäkerhetsanalys gjord på en övergripande nivå. Osäkerhetsanalysen utgår från ett basestimat för kostnaderna. Utifrån bedömningar för dessa enskilda poster görs påslag respektive avdrag på basestimatet för vad som kallas optimistiska respektive konservativa scenarion.

¹¹ I KS24 har Svafo angett det totala antalet S.14-fat som är föremål för återtag till 2 800. Svafo har i mejl bekräftat att detta är en avrundning och att det exakta antalet är 2 844.

¹² Siffran inkluderar prisuppräkningsprocent med 3,1 procent (samma uppräkningsprocent som Svafo själva har använt) av kostnadsposten ”Hantering SFR” som är angiven till 50 miljoner kronor och som Svafo har angett är uppskattad i 2023 års prisnivå.

På den totala kostnaden (inklusive OH-kostnader men exklusive slutförvar av IKA) summerar påslagen för de konservativa scenariona till ökade kostnader med cirka 27 procent medan avdragen för de optimistiska scenariona summerat resulterar i minskade kostnader med 24 procent. Sett enbart till kostnaderna för hantering av det historiska avfallet är motsvarande siffror plus 40 procent respektive minus 33 procent. [10]

Den redovisade osäkerhetsanalys ger en i stort sett symmetrisk kostnadsfördelning vilket, enligt Riksgäldens bedömning, gör att den har ett begränsat värde för att bedöma den verkliga osäkerheten i kostnaderna. Såväl forskning som praktiska erfarenheter visar att risken för kostnadsfördyringar i projekt är högre än möjligheten för kostnadsbesparingar¹³. Oavsett bakomliggande faktorer bör den prognostiserade kostnadsfördelningen inte vara symmetrisk, utan istället uppvisa en viss grad av högerskevhet, det vill säga att sannolikheten för fördyringar är högre än för besparingar.

3.4 Totala kostnader som Svafo anser ska finansieras av statligt finansiellt bidrag

I tabell 1 återfinns den kostnad som Svafo anser ska finansieras med ett statligt bidrag gällande det historiska avfallet (kolumn Offentligt ansvar) exklusive slutförvarskostnader i SFL för bidragsberättigat historiskt avfall samt återtag av feldeponerat avfall i SFR. Kostnaden är beräknad till 2 986 miljoner kronor i 2024 års prisnivå. [3]

Utöver kostnaden för Offentligt ansvar i tabell 1 anser Svafo att hela kostnaden för återtaget av allt feldeponerat avfall ska bekostas av staten. Den totala kostnaden för detta beräknar Svafo uppgår till 753 miljoner kronor i 2024 års prisnivå. [4] [9]

Den enligt Svafo bidragsberättigade kostnaden uppgår därmed totalt till 3 739 miljoner kronor i 2024 års prisnivå. Därutöver tillkommer enligt Svafo kostnaden för slutförvar av bidragsberättigat historiskt avfall i SFL som Svafo dock inte anser sig kunna göra en uppskattning av.

¹³ Se exempelvis Trafikverket; Utvärdering av Reference Class Forecasting, referensklassprognoser, 2023 samt Flyvbjerg, Bent och Gardner, Dan; *How Big Things Get Done*, Crown Publishing Group, Division of Random House Inc, 2023

4. Riksgäldens analys av Svafos underlag

4.1 Utgångspunkter

Riksgälden ska enligt uppdraget utreda förutsättningarna att ge statliga finansiella bidrag för omhändertagandet av det historiska avfallet eller delar av det. Vidare ska Riksgälden kunna ställa förutsättningarna att ge bidrag i relation till statens ansvar.

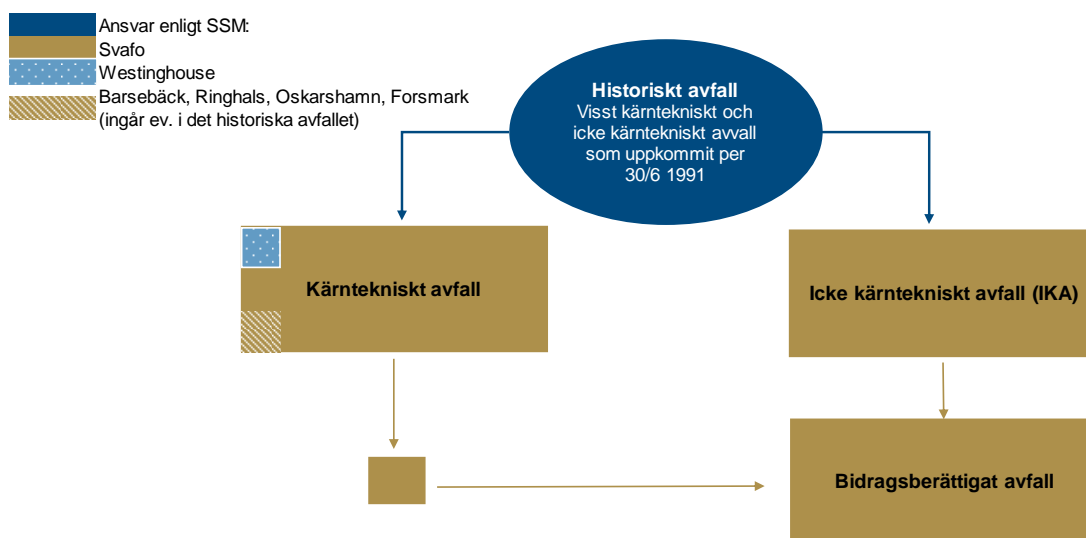
En viktig utgångspunkt för Riksgälden är att statens eventuella åtagande begränsas till de delar av de historiska avfallet som SSM bedömt vara aktuella för ett statligt bidrag (se avsnitt 2.2). SSM bedömer att ett statligt finansiellt bidrag är motiverat för omhändertagande av den typ av historiskt avfall som saknar tydliga kopplingar till utvecklingen av det civila kärnkraftsprogrammet [1]. Om ett sådant bidrag införs bör det enligt Riksgäldens uppfattning också vara begränsat till nämnda historiska avfall.

I enlighet med SSM:s ställningstagande i ansvarsfrågan har staten inget juridiskt ansvar för det historiska avfallet. Detta gäller även för den del av det historiska avfallet som saknar tydliga kopplingar till utvecklingen av det civila kärnkraftsprogrammet¹⁴.

I figur 2 visas hur den del av det historiska avfallet som Riksgälden bedömer kan vara bidragsberättigat förhåller sig till de två huvuddelarna inom det historiska avfallet, nämligen kärntekniskt avfall och IKA. Majoriteten av det bidragsberättigade avfallet består av IKA men det finns också en del kärntekniskt avfall som saknar tydliga kopplingar till utvecklingen av det civila kärnkraftsprogrammet och därmed kan anses vara bidragsberättigat. Svafos äger ensamt allt det historiska avfall som Riksgälden, utifrån den bedömning som SSM har gjort, anser kan vara bidragsberättigat.

¹⁴ Det kan noteras att Svafos bedömer att frågan om ansvaret för det historiska avfallet ännu inte är slutligt hanterad. Svafos anser att denna fråga endast kan avgöras av regeringen eller domstol.

Figur 2 Bidragsberättigat avfall – avfall som saknar tydliga kopplingar till utvecklingen av det civila kärnkraftsprogrammet



4.2 Vilka avfallsfraktioner är bidragsberättigade?

4.2.1 SSM:s bedömning

Svafo har i KS24 tagit upp att åtta av 20 avfallsfraktioner inom det historiska avfallet helt eller delvis bör vara berättigade statligt finansiellt bidrag. Dessa åtta avfallsfraktioner framgår av tabell 2 i avsnitt 3.1.

Riksgälden har efterfrågat ett yttrande från SSM gällande vissa frågeställningar hänförliga till uppgifter som Svafo lämnat i KS24 och i anslutning till KS24. SSM har inkommit med ett sådant yttrande [8]. I detta yttrande anger SSM bland annat hur SSM:s preliminära bedömning i [1] om vilket avfall som är motiverat bidrag förhåller sig till de avfallsfraktioner i KS24 som Svafo anser är bidragsberättigade. I [8] anger SSM att sex¹⁵ av de av Svafo upptagna åtta avfallsfraktioner hänför sig till SSM:s nämnda bedömning i [1].

Vad gäller avfallsfraktionen 2.16 Kompakterat avfall, som Svafo anser är berättigad statligt bidrag, så fanns denna avfallsfraktion inte med i SSM:s bedömning i [1]. SSM anger att denna avfallsfraktion inte varit i fokus i SSM:s tillsyn. Det finns oklarheter gällande avfallets ursprung som gör att det i dagsläget inte är möjligt för SSM att bland annat bedöma om avfallet härrör från den civila kärnkraften eller inte. Givet oklarheterna ser inte SSM någon anledning för Riksgälden att vidta någon åtgärd i arbetet med rapportering till regeringen. [8]

¹⁵ Avfallsfraktion 2.1, 2.9, 2.13, 2.14, 2.17 och 2.18.

Den åttonde och sista avfallsfraktionen som Svafos anser är berättigad statligt finansiellt bidrag är avfallsfraktion 2.19 Tyskt laboratorieavfall. Denna avfallsfraktion kom inte med i SSM:s yttrande [8]. Däremot finns följande skrivning i SSM:s ansvarsutredning [1].

”En särskild kategori utgörs av de containrar som innehåller utländskt tritiumavfall. Då även detta avfall saknar uppenbara kopplingar till det civila kärnkraftsprogrammet bör ett finansiellt bidrag för Svafos ombändertagande kunna motiveras även för detta avfall. Möjligheterna att återsända avfallet till ursprungslandet bör dock undersökas i första hand.”

I enlighet med [11] har SSM bekräftat att ovanstående stycke hänför sig till Svafos avfallsfraktion 2.19 Tyskt laboratorieavfall.

Därmed har Riksgälden fått återkoppling från SSM gällande samtliga åtta avfallsfraktioner som Svafos, helt eller delvis, anser är berättigade statligt finansiellt bidrag.

SSM:s preliminära bedömning om vilka avfallsfraktioner som är hänförliga till avfall som saknar tydliga kopplingar till utvecklingen av det civila kärnkraftsprogrammet är således vägledande för Riksgäldens analys.

Sammantaget innebär detta att Riksgälden inte ser något behov av att göra någon justering av lämnade uppgifter om att de åtta avfallsfraktioner, som framgår av tabell 2, innehåller historiskt bidragsberättigat avfall. När det gäller avfallsfraktion 2.19 konstaterar Riksgälden att SSM:s bedömning är att möjligheterna att återsända avfallet till ursprungslandet dock bör undersökas i första hand.

4.2.2 Bidragsberättigade avfallsfraktioners referenskoncept

De beräknade kostnaderna för det historiska avfallet i KS24 är framräknade utifrån så kallade referenskoncept/referensalternativ, det vill säga de åtgärder som ska genomföras, för respektive avfallsfraktion. Referensalternativen för respektive avfallsfraktion beskrivs närmare i Svafos avfallsplan för det historiska avfallet [12]. I avfallsplanen anges att ett referensalternativ beskriver det alternativ som bedöms troligast utifrån dagens kunskap om respektive avfallsfraktion. Vidare anges i avfallsplanen att det kommer ingå i förberedelserna inför hanteringen av de olika fraktionerna att värdera olika alternativ och att planen uppdateras i takt med att ny information som påverkar planen erhålls.

Svafo har framfört att de referenskoncept/referensalternativ som ligger till grund för KS24 är konservativa, det vill säga det har tagits höjd för omfattande hantering för att kvalificera avfallet för slutförvar [4]. SSM bedömer att det bör föreligga möjligheter att begränsa kostnaderna i jämförelse med Svafos referensalternativ i avfallsplanen [8]. Att de hanteringsscenarion som KS24 bygger på är konservativa innebär i praktiken att Svafo har tagit höjd för mer omfattande och mer komplicerad hantering, och därmed högre kostnader, än vad som kan anses vara förväntat utifrån dagens kunskap.

Riksgäldens bedömning av denna situation och förslag på hur denna förutsättning bör hanteras framgår av 5.5 och 6.3, nedan.

4.3 Bidragsberättigade kostnader i Svafos kostnadsskattning?

4.3.1 Samlad bedömning

Som framgår av avsnitt 3.1 bedömer Svafo att den bidragsberättigade kostnaden totalt uppgår till 3 739 miljoner kronor i 2024 års prisnivå. Därutöver tillkommer enligt Svafo kostnaden för slutförvar av bidragsberättigat historiskt avfall i SFL som Svafo dock inte anser sig kunna göra en uppskattning av.

I detta avsnitt redogör Riksgälden för myndighetens bedömning av vilka kostnader som kan finansieras med ett statligt bidrag. Svafo och Riksgäldens bedömningar sammanfattas i tabell 3. I tabell 4 framgår hur Riksgälden värderat Svafos bedömningar inom posten ”Hantering SLW”.

Riksgälden gör ingen annan bedömning än Svafo avseende vilka avfallsfraktioner som anses bidragsberättigade men ser däremot ett behov av justeringar av vissa kostnadsfördelningar. Riksgälden anser att följande kostnader kan vara bidragsberättigade. Belopp i 2024 års prisnivå.

- KS24: 1 302 miljoner kronor
- Slutförvarskostnad i SFL: 127 miljoner kronor
- Feldeponerat avfall: 73 miljoner kronor

Detta ger ett totalt belopp på 1 502 miljoner kronor i 2024 års prisnivå. Motsvarande belopp av Svafo är 3 739 miljoner kronor exklusive slutförvarskostnaden för IKA i SFL.

Tabell 3 Bedömning av bidragsberättigade kostnader

Miljoner kronor, i 2024 års prisnivå

| | Svafos bedömning | Riksgäldens bedömning |
|----------------------------|---------------------|--------------------------|
| <u>Direkta kostnader</u> | | |
| SLW hantering | 1 293 | 610 |
| <u>Indirekta kostnader</u> | | |
| OH-kostnader | 1 692 | 692 |
| Summa KS24 | 2 986 | 1 302 |
| Feldeponerat avfall | 753 | 73 |
| Kostnad för slutförvar SFL | - | 127 |
| Total | 3 739 | 1 502 |

Källa: Egen sammanställning och bedömning baserat på uppgifter från Svafö.

Tabell 4 Bedömning av bidragsberättigade kostnader inom posten "Hantering SLW"

Miljoner kronor, i 2024 års prisnivå

| Avfallsfraktion | Svafos bedömning | Riksgäldens bedömning |
|--|-----------------------------|----------------------------------|
| Övergripande SLW | 47 | 20 |
| 2.1 Betongkringgjutna sopor och skrot (S.14) Öppna och sortera | 821 | 164 |
| 2.1 Betongkringgjutna sopor och skrot (S.14) Övrig hantering | 100 | 100 |
| 2.9 Diverseavfall i fat/BLL/container | 12 | 12 |
| 2.13 Betongkringgjutna askor | 20 | 20 |
| 2.14 Kokiller med dubbellocksfat | 48 | 48 |
| 2.16 Kompakterat avfall | 7 | 7 |
| 2.17 OSA-rester | 1 | 1 |
| 2.18 Betongkringgjutna handskboxar | 138 | 138 |
| 2.19 Tyskt laboratorieavfall | 100 | 100 |
| Totalt | 1 293 | 610 |

Källa: Egen sammanställning och bedömning baserat på uppgifter från Svafö.

4.3.2 Avfallsfraktion 2.1 som avser S.14-faten

Den största enskilda kostnaden som Svafö har fördelat till Offentligt ansvar hänför sig till avfallsfraktion 2.1 som avser S.14-faten. Svafö anger att utifrån de följesedlar som finns så härrör sig 20 procent av avfallet till Offentligt ansvar. Svafö antar i KS24 att kostnaderna är proportionerliga, enligt bolaget är

detta dock en förenkling som kommer att behöva revideras när kunskap om avfallet ökar.

Trots att endast 20 procent av avfallet i S.14-faten antas hänföras till Offentligt ansvar har Svafo fördelat 100 procent av kostnaden till Offentligt ansvar under den hanteringsfas som innebär att faten ska öppnas och sorteras. Svafo motiverar denna fördelning med att avfallet är felpackat och lider av avsaknad av eller bristfällig/felaktig dokumentation och att det därför är den som var ansvarig för packning som ska stå för kostnaden att öppna och sortera avfallet. [3]

Den direkta S.14-kostnaden för hanteringsfaserna karaktärisering och avfallsbehandling har Svafo däremot fördelat utifrån informationen från följesedlarna. För dessa kostnader beräknas 5 procent höra till avvecklingsavfall, 20 procent till Offentligt ansvar och 75 procent till driftavfall. För övriga bidragsberättigade avfallsfraktioner har Svafo gjort samma fördelning oavsett del av processen. [3]

För S.14-faten gör Svafo bedömningen att 20 procent av avfallsfraktionen består av Offentligt ansvar, det vill säga bidragsberättigat avfall. Riksgälden gör bedömningen att kostnaden bör vara proportionellt fördelad under hela perioden.

Det framgår uttryckligen i SSM:s ansvarsutredning att SSM inte delar utgångspunkten för Svafos påstående om att bolagets ansvar skulle vara begränsat till sådant avfall som av producenten packats och dokumenterats enligt gällande regler. [1]

Med ovan som bakgrund, och utifrån den kunskap som föreligger om avfallet och dess kostnader i nuläget, bedömer Riksgälden att samma kostnadsfördelning bör användas i alla olika hanteringsfaser gällande S.14-avfallet. Då 20 procent av avfallet och kostnaderna i S.14-faten bedöms härstamma från Offentligt ansvar bör bidraget spegla den fördelningen under hela perioden. Detta innebär en nedåtjustering av den andel av kostnaden som Svafo i KS24 anser att staten ska bära.

För övriga bidragsberättigade avfallsfraktioner ser inte Riksgälden, utifrån den information myndigheten har idag, någon grund till att ändra den fördelning som Svafo har gjort.

Utifrån dagens bristfälliga kunskap om det historiska avfallet är det svårt för Riksgälden att, med stöd av SSM, göra en kvalificerad bedömning av om antagandena om procentfördelningar är väntevärdesriktiga.

Som en följd effekt av den justering Riksgälden gör gällande avfallsfraktion 2.1 justeras även fördelningen av kostnaderna för ”Övergripande SLW” från 47 miljoner kronor till 20 miljoner kronor.

4.3.3 OH-kostnader

Fördelningen av OH-kostnaderna motiveras av Svafo på liknande sätt som fördelningen av kostnaden för S.14-faten. Svafo fördelar 100 procent av OH-kostnaden till Offentligt ansvar under den hanteringsfas om cirka nio år som innebär att S.14-faten ska öppnas och sorteras. Svafo gör denna fördelning med hänvisning till felaktig/bristfällig dokumentation och packning och att den som var faktiskt ansvarig (det statliga Studsviksbolaget) för att packa och dokumentera avfallet felaktigt också är ansvarig för att öppna och sortera och därmed ska stå kostnaden för öppnande och sortering i sin helhet. [4]

För tiden efter de nio åren fördelar Svafo 30 procent av OH-kostnaden till Offentligt ansvar [3]. Svafo anger att fördelningen med 30 procent till Offentligt ansvar är en uppskattning baserat på bolagets bästa kunskap om avfallet på en övergripande nivå. Riksgälden har efterfrågat en beräkning som visar hur Svafo kommit fram till nämnda fördelning om 30 procent men någon sådan beräkning existerar inte.

Riksgäldens bedömning är att OH-kostnaderna ska fördelas utifrån en rimlig skattning av hur OH-funktionen stödjer verksamhetens olika delar. Att Svafo har fördelat 100 procent av OH-kostnaderna till Offentligt ansvar under den hanteringsfas om cirka nio år som innebär att S.14-faten ska öppnas och sorteras avvisar Riksgälden efter samma bedömning som i avsnitt 4.3.2.

Att det förelåg brister i avfallets tidigare hantering och dokumentation påverkar inte SSM:s bedömning att ansvaret för avfallet blev överfört till Svafo. Därmed faller enligt Riksgäldens bedömning Svafos ståndpunkt att staten ska stå för hela kostnaden under denna period.

Eftersom ansvaret bedöms ligga på Svafo för S.14-avfallet anser Riksgälden att det rimliga är att fördelning av OH-kostnader under hela den beräknade verksamhetstiden görs utifrån en rimlig skattning av hur OH-funktionen stödjer verksamhetens olika delar.

Då Svafo inte har visat någon beräkning av hur OH-kostnaderna bör fördelas har Riksgälden tagit fram en egen sådan beräkning i syfte att hitta en rimlig beräkningsmodell för hur OH-kostnaderna bör fördelas. Riksgälden har i steg

1 i denna modell ställt de direkta justerade¹⁶ kostnaderna för det historiska avfallet i KS24 (SLW hantering) i relation till totala beräknade kostnader för SLW hantering.

$$\frac{\text{Direkta justerade kostnader för Offentligt ansvar inom SLW hantering}}{\text{Totalt SLW hantering}} = 24,8 \%$$

Under perioden som det historiska avfallet ska omhändertas så har Svafo dock även ytterligare verksamhet, nämligen ”Avveckling anläggningar”. Även denna del av verksamheten bör bära sin andel av OH-kostnaden. Kostnaderna för att avveckla Svafos anläggningar finansieras via kärnavfallsfonden. Avfall från avveckling av dessa anläggningar uppstår i samband med avveckling och rivning och är därmed inte att betrakta som historiskt avfall.

När hänsyn tas till att OH-kostnaderna bör fördelas även på verksamheten ”Avveckling anläggningar” blir andelen bidragsberättigad verksamhet drygt 20 procent under hela perioden. Riksgälden bedömer att denna beräkning ger en skälig fördelning av OH-kostnaderna till Offentligt ansvar utifrån Riksgäldens uppdrag och dagens kunskap.

$$\frac{\text{Direkta justerade kostnader för Offentligt ansvar inom SLW Hantering}}{(\text{Totalt SLW hantering} + \text{avveckling anläggningar})} = 20,2 \%$$

4.3.4 Kostnader för slutförvar

Svafo anser sig inte kunna bedöma slutförvarskostnaden för Offentligt ansvar i SFL. Riksgälden gör därför en uppskattning av slutförvarskostnaden utifrån den volym (mätt i kubikmeter) som avfallet uppskattas uppta och den skattade kostnaden för SFL i Plan 2022 [13].

Svafo har till Riksgälden bekräftat att den bästa uppskattningen bolaget kan göra med dagens kunskap är en slutförvarsvolym på cirka 460 m³ för bidragsberättigat avfall som ska till SFL [5]. SFL har en uppskattad lagringskapacitet på 16 000 m³ och en av SKB uppskattad grundkostnad på cirka 2,6 miljarder kronor [13]. Utöver grundkostnaden tillkommer ett kostnadspåslag för ”SKB centralt”, vilken motsvarar SFL:s kostnadsandel av de totala kostnaderna. Genom att inkludera de skattade kostnadsöverskridande riskerna vid percentil 50¹⁷ [14, p. 18] beräknas kubikmeterkostnaden. Med detta

¹⁶ Med justerade kostnader avses upptagen kostnad i KS24 reducerad med den justering av direkta kostnader för S.14-avfall, och kostnader för ”Övergripande SLW”, som Riksgälden gör och som framgår i tabell 4.

¹⁷ Vid percentil 50 ska beräknad kostnad med 50 procents sannolikhet täcka faktisk framtida kostnad.

som grund uppskattar Riksgälden kostnaden för IKA i SFL till 127 miljoner kronor.

4.3.5 Kostnader för feldeponerat avfall

Svafo anser att staten ska finansiera återtaget i sin helhet inklusive samtliga kostnader för hantering av även sådant feldeponerat S.14-avfall som inte utgör historiskt avfall. Avfallet består av 2 844 fat av typen S.14. [9]

SSM har bedömt att allt det S.14-avfall som är deponerat i SFR behöver tas ut ur nuvarande deponeringsposition för undersökningar och eventuellt ytterligare åtgärder innan avfallet kan deponeras på nytt. [7]

Av SSM:s yttrande [8], utifrån hänvisning till avsnitt 7.3 i SSM:s ansvarsutredning [1], följer att SSM bedömer att den som för avfall till slutförvar även fortsatt har ett ansvar för det deponerade avfallet och att det inte går att fransäga sig ansvar med hänvisning till att tillstånd för deponering har meddelats. När det gäller det feldeponerade S.14-avfallet som Svafo äger och förde till slutförvar har SSM i sin ansvarsutredning kommit fram till att ansvaret för detta avfall åligger Svafo såväl tekniskt som ekonomiskt oaktat vem som är ursprunglig avfallsproducent.

Mot bakgrund av att Svafo har ett ansvar för att feldeponering skett, och att de avfallsfat som främst motiverar återtaget också ägs av Svafo, bedömer Riksgälden att det är rimligt att Svafo finansierar de kostnader för återtag som feldeponeringen medför.

I enlighet med resonemang i SSM:s ansvarsutredning är det huruvida den verksamhet som bedrevs och som gav upphov till avfallet ifråga var till gagn för utvecklingen av det civila kärnkraftsprogrammet som är den avgörande frågan för om statligt finansiellt bidrag är motiverat eller inte.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer Riksgälden att en rimlig utgångspunkt är att det, i likhet med S.14-avfallet på Studsvikssiten, kan vara motiverat med ett statligt finansiellt stöd för det historiska feldeponerade avfallet i proportion till kostnaden för att hantera de avfallsmängder som saknar tydliga kopplingar till utvecklingen av det civila kärnkraftsprogrammet.

Utifrån uppgifter från [8], [15] och [16] samt dialog med SSM har Riksgälden sammanställt uppgifter om det feldeponerade S.14-avfallet i tabell 5. Av det historiska avfallet är det enbart Svafo som äger avfall som saknar tydliga kopplingar till utvecklingen av det civila kärnkraftsprogrammet. Det ska

noteras att fördelningen av de 2 844 S.14-faten i tabellen avser uppskattningar och innehåller osäkerhet.

Det är endast Svafo 1 385 feldeponerade historiska fat som kan innehålla avfall som uppfyller kriterierna 1) avfall som saknar tydliga kopplingar till utvecklingen av det civila kärnkraftsprogrammet och 2) avfall som saknar tydliga kopplingar till utvecklingen av det civila kärnkraftsprogrammet och 2) avfall som saknar tydliga kopplingar till utvecklingen av det civila kärnkraftsprogrammet [8]. Därmed är det endast innehåll i dessa fat som kan vara bidragsberättigat enligt Riksgäldens bedömning.

Tabell 5 Antal feldeponerade S.14-fat som är föremål för återtag ur SFR

| Uppskattad fördelning per bolag/grupp bolag och per historiskt respektive modernt avfall | Historiskt | Modernt | Totalt |
|---|--------------|--------------|--------------|
| AB Svafo | 1 385 | 100 | 1 485 |
| Westinghouse Electric Sweden AB | 183 | 0 | 183 |
| Reaktorinnehavare (Forsmark Kraftgrupp AB, Ringhals AB, OKG Aktiebolag AB och Barsebäck Kraft AB) | 7 | 59* | 66 |
| Studsvik Nuclear AB | 0 | 1 074 | 1 074 |
| Cyclife Sweden AB | 0 | 36 | 36 |
| Summa | 1 575 | 1 269 | 2 844 |

Anm. * Denna uppgift är hämtad ur rapport från SKB [16].

Källa: Egen sammanställning baserat på uppgifter från SSM.

Detta innebär att $1\,385 / 2\,844 = 48,7\%$ av de totalt feldeponerade faten kan innehålla avfall som är bidragsberättigat. Svafo's bedömning i dagsläget, även om tydliga osäkerheter finns, är att 20 procent av innehållet i Svafo's feldeponerade S.14-fat härrör från verksamheter utanför det civila kärnkraftsprogrammet och att kostnaderna för att hantera detta avfall är proportionerliga mot hanteringen av övrigt feldeponerat avfall [17].

Det kan noteras att Svafo har uppgett att även kostnadsskattningen gällande det feldeponerade avfallet är konservativ¹⁸ och att SSM i sitt yttrande till Riksgälden för resonemang om att en eventuell återdeponering av delar av avfallet utan att transportera det till Studsviksområdet bör kunna innebära kostnadsbesparingar jämfört med den hantering som Svafo redogör för i sin redovisning till Riksgälden [8].

Utifrån ovan beskrivna förutsättningar kan den bidragsberättigade andelen av de kostnader som Svafo uppskattat för återtag och hantering av samtliga 2 844 feldeponerade fat beräknas till $48,7\% \times 20\% = 9,7\%$.

Riksgälden bedömer att totalt 73 miljoner kronor, varav 40 miljoner kronor i direkta kostnader och 33 miljoner kronor i OH, kan anses vara motiverat att

¹⁸ Uppgift framförd vid digitalt möte den 18 december 2023.

finansiera med statligt bidrag. Beloppen är framräknade genom att multiplicera av Svafo angivna belopp för respektive kategori – totala kostnader 753 miljoner kronor, direkta kostnader 412 miljoner kronor samt OH-kostnader 341 miljoner kronor – med 9,7 procent.

Av Svafos bedömda kostnader för det feldeponerade avfallet beräknas 336 miljoner kronor¹⁹ vara hänförligt kostnader för avfall som uppkommit efter brytdatumet den 30 juni 1991 och därmed inte är att anse som historiskt avfall.

5. Hur kan ett bidragssystem utformas?

5.1 Utgångspunkter

Riksgälden ska enligt uppdraget göra en analys av förutsättningarna att lämna statliga finansiella bidrag periodiskt och genom ansökningsförfarande. Det finns olika tänkbara varianter. Dessa innefattar ansökan och utbetalning såväl i förskott som i efterskott och med olika tidsintervall.

En viktig utgångspunkt är att ett eventuellt statligt finansiellt bidragssystem ska utformas så att risken för att staten finansierar andra delar av det historiska avfallet än de som utgör statens åtagande så långt som möjligt begränsas. Bidragssystemet bör, om det är möjligt, också främja en effektiv resursanvändning för att säkerställa att staten och i förlängningen skattebetalarna får mesta möjliga effekt per investerad krona.

En annan viktig utgångspunkt är att ett eventuellt statligt finansiellt bidragssystem ska utformas så att eventuella risker för fördyringar som följer av de incitamentsrisker som kan finnas så långt som möjligt begränsas. Situationen när en part ska ge bidrag till en annan part som genomför åtgärder och förbrukar medel riskerar att leda till fördyringar.

5.2 Incitamentsrisker

I en situation när en part (huvudmannen) ger finansiellt bidrag till en annan part (agenten) som ska utföra vissa åtgärder med hjälp av bidragsmedel föreligger risk för att den part som tar emot och förbrukar bidraget inte helt och hållet agerar i enlighet med den bidragsgivande partens intresse (ett så kallat agentproblem). Bidragsmottagaren kan exempelvis sakna erforderliga incitament för kostnadskontroll varvid kostnaderna riskerar att skena.

¹⁹ 1269/2844 avfallsfat x 753 miljoner kronor = 336 miljoner kronor.

Riksgälden har identifierat nedanstående fyra incitamentsrisker som myndigheten, i syfte att begränsa statens finansiella risk, anser behöver beaktas vid utformningen av ett eventuellt statligt finansiellt bidragssystem gällande delar av det historiska avfallet.

1. Ett eventuellt bidragssystem bör utformas på ett sätt som gör att medelsmottagaren har incitament för kostnadskontroll. Sådana incitament bör finnas i alla delar av medelsmottagarens verksamhet som kan komma vara aktuella för ett statligt finansiellt bidrag. Om bidragssystemet exempelvis skulle vara utformat på så sätt att staten ger ett statligt finansiellt bidrag som inte är begränsat i tid eller kostnad, i syfte att täcka medelsmottagarens samtliga bidragsberättigade kostnader, är risken uppenbar att tillräckliga incitament för kostnadskontroll saknas varvid kostnaderna riskerar att skena. Sammantaget är Riksgäldens bedömning att ett eventuellt bidragssystem bör utformas på ett sätt som gör att medelsmottagaren har incitament för kostnadskontroll i alla delar av verksamheten där statliga bidrag förbrukas.
2. När en part, som kan komma att få bidrag baserat på en beräkning av sina egna framtida kostnader, fördelar beräknade totala kostnader mellan delar av sin verksamhet som kan komma att få bidrag och delar av sin verksamhet som inte är aktuella för bidrag finns incitament att fördela för mycket kostnader till den del av verksamheten som kan komma att få bidrag.
3. En part, som kan komma att få bidrag baserat på en beräkning av sina egna framtida kostnader, kan ha incitament att planera för onödigt omfattande huvudscenarion (referenskoncept) i hantering av avfallsfraktioner som kan vara bidragsberättigade. Detta skulle kunna ske i syfte att få mer bidrag och kunna hålla igång organisationen. Konservativt skattade referenskoncept kan även syfta till att ta höjd för att det kan bli mer komplicerat än förväntat att genomföra vissa åtgärder.
4. En part, som kan komma att få bidrag baserat på en beräkning av sina egna framtida kostnader, kan ha incitament att överdriva kostnadsuppskattning för relevanta åtgärder i den eventuella bidragsdelen även bortsett från eventuellt oskäligt fördelade kostnader i punkten 2.

Analysen nedan diskuterar bland annat hur dessa risker ska hanteras.

5.3 Utbetalning av ett eventuellt bidrag

5.3.1 Utbetalning i förskott

I finansieringssystemet, i enlighet med finansieringslagen, sker utbetalning kvartalsvis i förskott. Tillståndshavarna skickar in en ansökan som Riksgälden prövar. Riksgälden beslutar därefter om utbetalning. Tillståndshavarna lämnar årsvis i efterhand in redovisning av hur förbrukade medel har använts varvid Riksgälden genomför revision. Beroende på hur förbrukade medel har använts kan revisionen resultera i beslut om återbetalning.

Ett eventuellt statligt finansiellt bidrag för delar av det historiska avfallet skulle kunna betalas ut i förskott, antingen kvartalsvis eller årsvis, och med motsvarande process som i finansieringssystemet. Ansökan skulle göras för sådant historiskt avfall som staten har beslutat att bidra finansiellt till. Efter periodens utgång redovisar medelsmottagaren användningen av bidragsmedel till den myndighet som reviderar/granskar medelsanvändningen. Bidragsmedel som har utbetalats för sådan användning som anges i de villkor som följer av statens eventuella beslut om finansiellt bidrag till historiskt avfall, men inte använts i enlighet med de bestämmelserna eller i enlighet med beslutet om utbetalning, återbetalas till staten eller avräknas mot kommande utbetalningar (motsvarande bestämmelse som i 16 § finansieringslagen).

För en medelsmottagare innebär utbetalning i förskott att likviditeten inte ansträngs.

5.3.2 Utbetalning i efterskott

Ett eventuellt statligt finansiellt bidrag skulle också kunna betalas ut i efterskott. Medelsmottagaren lämnar i ett sådant system in redovisning över utförda åtgärder och verksamhet gällande sådant historiskt avfall som staten har beslutat bidra finansiellt till och ansöker samtidigt om utbetalning av bidrag i efterskott. Tidsmässigt skulle detta exempelvis årligen kunna ske senast den 28 februari vilket också är den tidpunkt vid vilken tillståndshavare enligt finansieringslagen senast ska redovisa hur utbetalade fondmedel har använts. Ansvarig myndighet granskar ansökan och redovisningen av de kostnader medelsmottagaren ansöker om bidrag för. Utbetalning sker därefter av granskade och godkända kostnader.

Till skillnad från ett system med utbetalning i förskott innebär ett system med utbetalning i efterskott att frågan om återbetalning av medel som har använts felaktigt inte bör bli relevant. Detta då beslut om utbetalning sker först efter det att granskning har skett av hur medel som medelsmottagaren vill ha

ersättning för har förbrukats. I likhet med beslut om utbetalning i förskott finns dock möjligheten att överklaga ett myndighetsbeslut.

Det kan även noteras att ett system med årsvis ansökan och utbetalning i efterskott innebär ett enda årligt granskningsmoment för ansvarig myndighet istället för fem årliga granskningsmoment inom ramen för ett system med utbetalning i förskott (fyra kvartalsvisa prövningar i förskott samt därutöver granskning i efterskott av hur utbetalade medel har använts).

5.4 Hur mycket av de bidragsberättigade kostnaderna ska ges i bidrag?

Riksgälden har identifierat några möjliga principiella lösningar på utformning av ett eventuellt statligt finansiellt bidrag.

5.4.1 Bidragstak med 100 procent finansiering av inom taket

Denna lösning innebär att staten ger ett begränsat finansiellt stöd upp till ett takbelopp. Takbeloppet baseras på den av Svafo framtagna kostnadsskattningen KS24 som Riksgälden har granskat med stöd av SSM. Inom taket ersätts 100 procent av de av Svafo beräknade kostnaderna i KS24 för sådant historiskt avfall som bedöms vara bidragsberättigat.

5.4.2 Procentuellt bidrag

Staten går in med en viss procentandel i finansiellt stöd för sådant historiskt avfall som bedöms vara bidragsberättigat. Då får medelsmottagaren ett visst stöd samtidigt som det kvarstår incitament att vara effektiv då viss andel bekostas av industrin. Statens risk är beloppsmässigt obegränsad även om riskens storlek begränsas av kostnadsdelningen stat/industri och de förbättrade incitamenten för kostnadskontroll jämfört med ett obegränsat stöd utan kostnadsdelning.

5.4.3 Bidragstak i kombination med procentuellt bidrag

Denna lösning är en kombination av de två ovanstående lösningarna. Det statliga stödet begränsas både genom ett takbelopp och genom att staten, inom ramen för takbeloppet, går in med en procentandel som understiger 100 procent i finansiellt bidrag till de avfallsfraktioner där det bedöms rimligt att ge stöd. En variant av denna lösning är att takbeloppsåtagandet är oförändrat från statens sida jämfört med lösning 1 (avsnitt 5.4.1) men att krav även ställs på delfinansiering från medelsmottagaren vilket innebär att de totala medlen från stat och industri räcker längre än takbeloppet i lösning 1. En annan variant är

att det framräknade takbeloppet för de åtgärder som bedöms vara bidragsberättigade är oförändrat men att finansieringen upp till takbeloppet delas mellan staten och industrin med en viss procentsats vilket gör att statens åtagande minskar jämfört med lösning 1.

5.5 Osäkerheter i de beräknade kostnaderna

Ett problem med att basera ett eventuellt beslut om statligt finansiellt bidrag på kostnadsuppskattningen i KS24, och på de uppskattade kostnaderna för återtag av feldeponerat avfall, är att dessa baseras på en rad osäkra antaganden. Kunskapen om det historiska avfallet är bristfällig, vilket bidrar till osäkerheter. Kunskapen förväntas förbättras i takt med att karaktärisering av det historiska avfallet genomförs.

Svafo planerar att fram till och med 2029 genomföra omfattande karaktäriseringsarbete. Karaktäriseringsarbete kan dock behöva utföras även efter denna tidpunkt. Detta innebär att antaganden som utgör hörnstenar i KS24 för fördelning av kostnader mellan avfall som anses bidragsberättigat och avfall som inte anses bidragsberättigat kan komma att behöva omvärderas i takt med att kunskapen om avfallet ökar.

Om ett referenskoncept i KS24 i efterhand visar sig ha varit alltför konservativt, innebär det, allt annat lika, att den beräknade kostnaden som legat till grund för beslut om bidrag varit för hög.

Ett alternativ skulle då kunna vara att i efterhand reducera storleken på det statliga bidrag som hänför sig till denna avfallsfraktion. Ett annat alternativ kan vara att betrakta de konservativa referenskoncepten, vilka i praktiken innebär att Svafo i KS24 tar höjd för högre kostnader än vad Svafo i dagsläget förväntar kommer uppstå, som en buffert för oförutsedda fördyringar. En sådan eventuell buffert bör dock, i likhet med allt eventuellt statligt bidrag för det historiska avfallet, endast kunna användas till att täcka kostnader för omhändertagande av sådant historiskt avfall som staten anser är bidragsberättigat.

5.6 Statsstödsregelverket

Inom ramen för uppdraget ska Riksgälden inhämta synpunkter från Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) utifrån bland annat statsstödsregelverket och om behov föreligger att anmäla hela eller delar av en sådan bidragsform som statligt stöd till Europeiska kommissionen.

Klimat- och näringslivsdepartementet har meddelat att departementets synpunkt är att Riksgäldens förslag till bidragskonstruktion inte strider mot statsstödsregelverket och inte är anmälningspliktigt. [18]

5.7 Riksgäldens sammantagna bedömning

Det finns osäkerheter i de kostnadsskattningar som Riksgälden utgått ifrån. För att hantera dessa bedömer Riksgälden att den som ska förbruka det eventuella statliga bidraget bör inkomma med en årlig redogörelse om hur väsentliga antaganden i KS24, och i beräknade kostnader för återtag av feldeponerat avfall, står sig jämfört med den kunskap som finns vid den tidpunkt då redogörelsen lämnas in.

Behovet av denna redovisning är enligt Riksgäldens uppfattning särskilt stor när det gäller antaganden i form av procentfördelningar som direkt påverkar hur kostnader fördelas mellan sådant historiskt avfall som staten anser är motiverat att ge bidrag till och sådant historiskt avfall som staten inte anser bör erhålla statligt bidrag. Om ett eventuellt statligt bidragssystem endast baseras på dagens antaganden innebär det att staten riskerar att felaktigt finansiera delar av det historiska avfallet.

Riksgäldens uppgift bör sedan bli att, med stöd av SSM, granska denna redogörelse och, i samband med prövning av ansökan om medel för det gångna kalenderåret, fatta beslut huruvida det finns skäl att korrigera något eller några av antagandena i de kostnadsskattningar som legat till grund för beslut om bidrag. När beslut fattas om ansökan om bidragsmedel bör eventuella korrigerade antaganden användas.

Tanken är därmed att möjliggöra en årlig granskning av att staten inte finansierar kostnader för omhändertagande av historiskt avfall som inte bedöms vara bidragsberättigat. Genom att undvika sådan felaktig finansiering kommer bidragsmedlen räcka längre för avsett ändamål. Detta innebär i sin tur även att risken för att bidragsmedlen tar slut innan det bidragsberättigade historiska avfallet är omhändertaget minskar.

Genom en kontinuerlig årlig hantering kan staten dra nytta av den ökande kunskap om det historiska avfallet som förväntas uppstå över tid, bland annat genom att karaktäriseringsarbetet successivt genomförs.

Korrigeringar av väsentliga antaganden bör kunna göras både på så sätt att den statliga finansieringen ökar respektive minskar. Den statliga finansieringen bör dock inte kunna ökas till mer än vad som utgör bidragstaket.

Riksgälden bedömer att det finns en tydlig fördel i att en granskning av nämnda årliga redogörelse gällande antaganden samordnas med en årlig granskning av ansökan om statligt bidragsmedel årsvis i efterskott. Riksgälden bedömer även att det blir mer effektivt och ändamålsenligt att hantera behov av justerade antaganden årligen i efterskott istället för i förskott eller kvartalsvis i efterskott. Uppgifterna om antaganden som lämnas in och granskningen av dessa bör också bli av bättre kvalitet om de lämnas in i efterskott snarare än i förskott då kunskapen om det historiska avfallet successivt förväntas förbättras i takt med att karaktärisering genomförs.

Riksgälden bedömer vidare att en modell med årsvis utbetalning i efterskott utan ersättning för kapitalkostnad är lämplig utifrån perspektivet att det bidrar till att ge medelsmottagaren, och dess ägare i det fall att ägarna behöver träda in och bidra till medelsmottagarens likviditet, incitament för kostnadskontroll vid förbrukning av ett eventuellt statligt bidrag. Utifrån detta perspektiv innebär den fördel som det skulle vara för medelsmottagaren, och i förekommande fall medelsmottagarens ägare, att slippa ligga ute med medel i ett system med utbetalning i förskott en nackdel för staten.

Sammantaget bedömer Riksgälden att den mest ändamålsenliga lösningen är ett system där medelsmottagaren ansöker till Riksgälden om eventuella statliga bidragsmedel årsvis i efterskott. Bidraget betalas ut utan ersättning för kapitalkostnad. Riksgälden granskar, med stöd av SSM, ansökan i efterskott samordnat med granskning av den föreslagna årliga redogörelsen till Riksgälden om hur vissa väsentliga antaganden i KS24 står sig jämfört med den kunskap som finns vid den tidpunkt då redogörelsen lämnas in.

6. Förslag

Riksgälden lämnar i det följande förslag på utformning av ett eventuellt system för statligt finansiellt stöd för delar av det historiska avfallet. Riksgälden lämnar vidare förslag på nivå på det bidragstak som ingår som en del i Riksgäldens föreslagna system.

Riksgälden bedömer att förslagen behöver kompletteras med regleringar av bland annat:

- Vilka kostnader som är bidragsberättigade.
- Utbetalningen av bidraget.
- Utformningen av ansökningar.
- Överklagande av beslut.

Detta ligger dock utanför ramen för detta uppdrag.

6.1 Bidragets storlek

Riksgäldens förslag:

Ett statligt bidrag bör som mest uppgå till 1 502 miljoner kronor i 2024 års prisnivå. Inom bidragstaket ges 100 procent kostnadsersättning för sådana kostnader som är bidragsberättigade.

Skälen för Riksgäldens förslag: Det föreslagna bidragstaket baseras på analysen som redovisas i avsnitt 4.

Ett bidragstak innebär att statens risk begränsas. Samtidigt innebär förslaget om 100 procent kostnadsersättning inom bidragstaket att medelsmottagaren erhåller full kostnadstäckning för beräknade kostnader som hänför sig till omhändertagande av den typ av historiskt avfall som saknar tydliga kopplingar till utvecklingen av det civila kärnkraftsprogrammet.

Det föreslagna bidragstaket innehåller sannolikt en viss buffert (som dock inte i dagsläget kan kvantifieras) för oförutsedda fördyringar utifrån förutsättningen att de referenskoncept/referensalternativ som ligger till grund för kostnadsskattningen enligt Svafos egen utsago är konservativa, det vill säga att det har tagits höjd för omfattande hantering för att kvalificera avfallet för slutförvar [4]. Även SSM bedömer att det bör föreligga möjligheter att begränsa kostnaderna i jämförelse med Svafos referensalternativ i avfallsplanen [8].

När det gäller de antaganden om procentuella fördelningar av enskilda avfallsfraktioners kostnader som KS24 också bygger på är dessa bedömningar enligt Svafos inte konservativa. Med konservativ bedömning menas i detta fall att en högre andel kostnader än vad som kan förväntas har fördelats till den del av verksamheten som kan komma att få statligt bidrag. Utifrån dagens bristfälliga kunskap om det historiska avfallet har det varit det svårt för Riksgälden att, även med stöd från SSM, göra en bedömning av om även antagandena om procentfördelningar i praktiken är konservativa eller om de är väntevärdesriktiga.

Riksgälden bedömer att ett bidragstak med 100 procent kostnadsersättning inom bidragstaket skulle kunna ge medelsmottagaren vissa incitament för kostnadskontroll. Detta under förutsättning att medelsmottagarens verksamhet

drivs och styrs av dess ägare, med förutsättningen att ägarna riskerar att faktiskt behöva finansiera eventuella kostnadsöverdrag utöver bidragstaket²⁰.

Slutligen kan det konstateras att ett bidragstak i 2024 års prisnivå urholkas i takt med prisutvecklingen på insatsfaktorer för de åtgärder som genomförs. Om sådan urholkning ska motverkas behöver outnyttjade belopp inom ett eventuellt beslutat bidragstak årligen räknas upp.

6.2 Utbetalning av bidraget

Riksgäldens förslag:

Utbetalning av bidraget sker årsvis i efterskott efter ansökan utan ersättning för kapitalkostnader.

Skälen för Riksgäldens förslag: En utbetalning i efterskott efter ansökan (se avsnitt 6.3) innebär att ersättning betalas ut först när medelsmottagaren har utfört arbete och kunnat påvisa framdrift. En annan fördel är att ett sådant system bör innebära en effektivare hantering av kostnader som inte bedöms vara bidragsberättigade men som medelsmottagaren förbrukat trots att kostnaden inte tagits upp i ansökan. En utbetalning i förskott innebär nämligen att återkrav i dessa fall behöver riktas mot medelsmottagaren.

Prövningen av ansökan kan dessutom med fördel samordnas även med ansvarig myndighets granskning av den årliga redogörelse om väsentliga antaganden i KS24 som Riksgälden föreslår att medelsmottagaren åläggs att ge (se 6.3). Uppgifterna om antaganden som lämnas in och granskningen av dessa bör också bli av bättre kvalitet om de lämnas in i efterskott snarare än i förskott då kunskapen om det historiska avfallet successivt förväntas förbättras i takt med att karaktärisering genomförs.

Riksgälden bedömer att det, med denna lösning, även skapas vissa incitament för kostnadskontroll eftersom medelsmottagaren ersätts för sina bidragsberättigade kostnader årsvis i efterskott utan ersättning för kapitalkostnaden.

²⁰ Om medelsmottagaren skulle kunna täcka sina skyldigheter genom egen intjäningsförmåga kan vissa incitament för kostnadskontroll uppstå oberoende av om medelsmottagarens ägare riskerar att faktiskt behöva finansiera eventuella kostnadsöverdrag utöver bidragstaket.

6.3 Utformning av ansökan om medel

Riksgäldens förslag:

I en ansökan om medel från ett statligt bidrag ska det framgå vilka åtgärder som vidtagits, kostnaderna för dessa och hur de förhåller sig till de kostnader som har bedömts vara bidragsberättigade.

I en ansökan om medel ska också en redogörelse lämnas över hur väsentliga antaganden i kostnadsskattningen KS24, och i beräknade kostnader för återtag av feldeponerat avfall, förändrats jämfört med den kunskap som fanns vid den tidpunkt då dessa underlag lämnades in.

Skälen för Riksgäldens förslag: Ett eventuellt statligt finansiellt bidragssystem ska utformas så att risken för att staten finansierar andra delar av det historiska avfallet än de som staten beslutat att ge bidrag till så långt som möjligt begränsas. Medelsmottagaren lämnar i ansökan en redovisning över utförda åtgärder och kostnader för historiskt avfall som staten har beslutat bidra finansiellt till och ansöker samtidigt om utbetalning av bidrag i efterskott. Tidsmässigt skulle detta exempelvis årligen kunna ske senast den 28 februari vilket också är den tidpunkt vid vilken tillståndshavare enligt finansieringslagen senast ska redovisa hur utbetalade fondmedel har använts. Ansvarig myndighet prövar ansökan och redovisningen av de kostnader medelsmottagaren ansöker bidrag för.

Det införs en möjlighet att i efterhand kunna korrigera eventuella felaktigheter i vissa väsentliga antaganden i KS24, och i beräknade kostnader för återtag av feldeponerat avfall, som legat till grund för beslut om statligt bidrag. Medelsmottagaren åläggs att årligen lämna in en redogörelse till Riksgälden om hur väsentliga antaganden i kostnadsskattningen KS24, och i beräknade kostnader för återtag av feldeponerat avfall, förändrats jämfört med den kunskap som finns vid den tidpunkt då dessa underlag lämnades in.

6.4 Riksgälden bör pröva ansökningar och besluta om utbetalning

Riksgäldens förslag:

Riksgälden prövar ansökningar om statliga bidragsmedel för de åtgärder som vidtagits. Detta sker samordnat med den årliga granskningen av den redogörelse om väsentliga antaganden som en medelsmottagare ska lämna in.

Skälen för Riksgäldens förslag: Riksgälden är den myndighet som ansvarar för att besluta om kärnavfallsavgift och finansieringsbelopp för tillståndshavare enligt finansieringslagen. Riksgälden ansvarar även för prövning av ansökningar av medel ur kärnavfallsfonden och för att revidera hur utbetalade medel ur kärnavfallsfonden använts. Riksgälden har således en bred erfarenhet av frågor som rör finansiering av kärntekniska restprodukter och av att pröva ansökningar om medel. Den prövning som nu är aktuell är av liknande slag.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det är ändamålsenligt att Riksgälden blir prövande myndighet även för ansökningar om utbetalning från ett eventuellt statligt finansiellt bidrag för delar av det historiska avfallet. En förutsättning för en ändamålsenlig prövning av sådana ansökningar är att Riksgälden vid behov kan inhämta stöd från SSM då SSM har den tekniska myndighetskompetensen rörande det historiska avfallet.

Riksgälden bör pröva årlig ansökan i efterskott samordnat med årlig granskning av den redogörelse om antaganden som medelsmottagaren åläggs att lämna in. Det är ändamålsenligt att samordna prövning av ansökan i efterskott och årlig granskning av redogörelse om antaganden i en och samma process.

7. Konsekvensanalys

7.1 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 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.

Utifrån uppdraget har Riksgälden utrett förutsättningar att ge ett statligt finansiellt bidrag för omhändertagandet av delar av det historiska avfallet. Under utredningen har Riksgälden även granskat de av Svafo beräknade kostnader som är hänförliga till omhändertagandet av det historiska avfallet med särskilt fokus på de kostnader som Riksgälden bedömer att det kan finnas skäl att ge statligt finansiellt bidrag till.

7.2 Alternativa lösningar och effekter om bidrag uteblir

7.2.1 Alternativa sätt att betala ut bidraget

En alternativ lösning till den som Riksgälden föreslår i avsnitt 6 skulle kunna vara att istället betala ut ett bidrag till medelsmottagaren, antingen hela takbeloppet vid ett tillfälle eller periodvis efter behov, utan krav på redovisning av hur bidragsmedlen används. Riksgälden bedömer dock att en sådan lösning är olämplig och att ett sådant system inte är förenligt med budgetlagens (2011:203) krav på god hushållning i statens verksamhet. Det finns enligt Riksgäldens uppfattning en uppenbar risk att utförandet blir betydligt dyrare om uppföljning saknas, inte minst på grund av incitamentet som en medelsmottagare har att fördela oskäligt mycket kostnader till bidragsdelen från andra delar av verksamheten. Ett annat argument är att det inte går att veta vilka åtgärder som faktiskt har genomförts och kostnaderna för dessa. Det blir därmed svårt att värdera hur staten ska ställa sig till eventuella ytterligare krav om mer pengar på grund av att bidragsberättigade åtgärder inte har genomförts.

I praktiken kan en sådan lösning leda till att staten bidragsfinansierar kostnader som inte är bidragsberättigade. Som en illustration av detta konstaterar Riksgälden att myndigheten bedömer att endast 1 302 miljoner kronor är bidragsberättigade av de 2 986 miljoner kronor som Svafo fördelat till Offentligt ansvar i KS24. Gällande kostnadsuppskattningen för feldeponerat avfall i SFR bedömer Riksgälden att 73 miljoner kronor av totalt beräknade 753 miljoner kronor är bidragsberättigade.

Om uppföljning saknas finns det inget som hindrar eller förebygger att Svafo fördelar vilka andra av verksamhetens kostnader som helst till de kostnader som finansieras av bidrag. Konsekvensen av det är att bidragsmedlen riskerar att ta slut betydligt snabbare än om uppföljning görs. Detta skulle i sin tur leda till en situation där Svafo snart igen står utan finansiering för omhändertagande av den typ av avfall som saknar tydliga kopplingar till utvecklingen av det civila kärnkraftsprogrammet. I en sådan situation aktualiseras återigen Svafos svaga finansiella ställning och risken att Svafo försätts i konkurs och de negativa konsekvenser en sådan situation riskerar att medföra för staten. Sådana negativa konsekvenser kan till exempel vara att staten tvingas träda in som sistahandsansvarig för ej slutligen omhändertaget avfall med de kostnader det medför.

7.2.2 Effekter om inget bidrag införs

Om det inte införs något statligt bidragssystem läggs hela det finansiella ansvaret för historiskt avfall som saknar tydliga kopplingar till utvecklingen av det civila kärnkraftsprogrammet på Svafo. Även i detta fall aktualiseras Svafos svaga finansiella ställning och risken att Svafo försätts i konkurs.

Utöver risken att statens sistahandsansvar för historiskt IKA aktualiseras i samband med en eventuell konkurs bör det särskilt noteras att om detta sker i nuläget innebär det också att Svafos historiska kärnavfall, som idag står utanför finansieringslagens bestämmelser, riskerar att stå utan finansiering. Detta då det endast är den del av det historiska kärnavfallet som idag är inkluderad i finansieringslagen som det finns inbetalda kärnavfallsavgifter och en ekonomisk säkerhet för.

7.3 Vilka som berörs

Riksgälden bedömer att Svafo är det enda bolag som i nuläget direkt berörs av det förslag om statligt bidrag för delar av det historiska avfallet som Riksgälden föreslår i denna utredning.

Staten berörs då det handlar om ett statligt finansiellt bidrag. Riksgälden berörs om förslaget genomförs. Prövningen av ansökningar och uppföljningen av den redovisning som föreslås lämnas innebär nya arbetsuppgifter. Vi bedömer att Riksgälden kan behöva stöd från SSM i tekniska frågor om det historiska avfallet. Av denna anledning berörs även SSM i viss utsträckning. Eftersom dessa frågor avser framförallt icke kärntekniskt avfall bedöms medel från kärnavfallsfonden inte kunna användas. I linje med principen att förorenaren betalar kan således en viss ökning av ett eventuellt anslag för att finansiera Riksgäldens och SSM:s uppgifter behövas. Beroende på omfattningen av uppdragen är det dock svårt att i dagsläget bedöma hur stora resursbehov som det kan röra sig om.

7.4 Bedömda konsekvenser av föreslagna lösningar

Ett statligt finansiellt bidrag enligt Riksgäldens förslag innebär att Svafo får möjlighet att, med full statlig bidragsfinansiering inom bidragstaket, omhänderta det bidragsberättigade avfallet. Det föreslagna bidragstaket innehåller även en viss buffert för oförutsedda fördyringar.

På kort och medellång sikt bör ett genomförande av förslaget innebära en förstärkning av Svafos finansiella ställning och därmed minska risken för att bolaget försätts i konkurs. Detta gagnar även staten.

Bidragstaket gör att statens finansiella risk är beloppsmässigt begränsad. Det bidragssystem som Riksgälden föreslår innehåller mekanismer som bidrar till att Svafo får incitament för kostnadskontroll i de delar av Svafos verksamhet som kan komma att förbruka statliga bidragsmedel.

Dessa mekanismer omfattar att utbetalning av bidraget sker årsvis i efterskott efter ansökan utan ersättning för kapitalkostnader. Eftersom Svafo kan förväntas vara beroende av medel från sina ägare för likviditet, bör detta i praktiken innebära att Svafos ägare årligen belastas med en kapitalkostnad för bidragsmedel som Svafo förbrukar. En sådan konstruktion kan ge ett visst incitament för Svafos ägare att styra Svafo på ett sätt som gagnar kostnadskontroll i samtliga delar av Svafos verksamhet som är aktuella för ett statligt finansiellt bidrag.

Riksgäldens förslag innefattar årsvis kontroll, och möjlighet till korrigerande av förändrade väsentliga antaganden i de beräknade kostnader som legat till grund för ett eventuellt beslut om bidrag. Detta skapar förutsättningar för staten, och för Svafo, att på ett rimligt sätt se till att de bidragsmedel som förbrukas fördelas på ett rättvisande sätt mellan bidragsberättigade och icke bidragsberättigade kostnader baserat på den ökande kunskap om det historiska avfallet som förväntas uppstå i takt med att karaktäriseringsarbetet genomförs.

Om ansvaret för prövning av ansökan om statliga bidragsmedel, tillsammans med granskning av föreslagen årlig redogörelse gällande väsentliga antaganden, tilldelas Riksgälden innebär detta nya uppgifter för myndigheten. Detsamma gäller i viss utsträckning även SSM som Riksgälden vid behov bör kunna hämta stöd från i tekniska frågor gällande det historiska avfallet.

7.5 Ytterligare konsekvenser

I förra delrapporteringen pekade Riksgälden på att Svafo är svagt finansiellt. Svafo har redovisat nollresultat på sista raden i resultaträkningen under många år och Svafos huvudsakliga tillgång i balansräkningen består av fordringar hos koncernföretag [19, p. 5].

Svafo är enligt Riksgäldens bedömning, för hantering av sina skyldigheter inklusive hantering och omhändertagande av det historiska avfallet, beroende av att få tillskott antingen från Studsviksavgifter²¹ (förväntas ta slut under 2024), tillskott från sina ägare eller tillskott via ett finansiellt statligt bidrag²².

²¹ Inbetalda avgifter enligt lagen (1988:1597) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m.

²² Gällande Svafos kärnavfall som omfattas av finansieringslagen är dock Svafo andelsägare i kärnavfallsfonden och kan få finansiering därifrån.

Sammanfattningsvis bedömer Riksgälden att Svafos förmåga att finansiera alla sina skyldigheter är beroende av att tillskott erhålls på ett eller annat sätt.

Såvitt Riksgälden kan bedöma finns inte någon grund för ansvarsgenombrott enligt aktiebolagslagen (2005:551). Riksgälden känner heller inte till att det skulle finnas några utställda garantier eller säkerheter från Svafos ägare gällande det historiska avfallet som skulle kunna användas bortsett från de säkerheter som Svafos ägare ställt för finansieringsbeloppet för det av Svafos kärntekniska avfall som omfattas av finansieringslagen.

Mot bakgrund av detta, och med undantag av finansieringsbeloppet, bedömer Riksgälden det som sannolikt att Svafos ägare formellt inte har någon skyldighet att tillskjuta medel för omhändertagande av det historiska avfallet.

Svafo har framfört att deras ägare inte anser sig ha något ansvar för IKA och därför inte heller ger några ägarbidrag till Svafo avseende kostnader för IKA.

Om Svafo försätts i konkurs riskerar en rad negativa konsekvenser att uppstå för staten. Detta kan handla om att det historiska avfallet vid en Svafo-konkurs blir herrelöst. I och med statens sistahandsansvar behöver ändå staten se till att avfallet omhändertas. Detta är en omfattande uppgift och kräver rätt kompetens. Det finns ett begränsat antal aktörer som kan omhänderta den här typen av avfall. Det finns således en risk att det blir betydligt dyrare för staten att ta ansvar för genomföra åtgärderna än vad det skulle blivit om Svafo gjort det.

Det bör också noteras att om Svafo försätts i konkurs i nuläget innebär det att Svafos historiska kärnavfall som idag står utanför finansieringslagens bestämmelser riskerar att stå utan finansiering. Detta då det endast är den del av det historiska kärnavfallet som idag är inkluderad i finansieringslagen som det finns inbetalda kärnavfallsavgifter och en ekonomisk säkerhet för.

Riksgälden bedömer, med anledning av vad som framgår ovan, att det finns skäl för staten att se över vilka möjligheter staten har att förebygga och undvika eller lindra de negativa konsekvenser som riskerar att inträffa om Svafo försätts i konkurs samtidigt som hela eller delar av Svafos skyldigheter för det historiska avfallet kvarstår.

I del a) av uppdraget redovisade Riksgälden förslag om 1) att allt historiskt kärntekniskt avfall definieras som restprodukt och därmed omfattas av finansieringslagen och 2) att det införs ett krav i strålskyddslagen, alternativt en möjlighet för tillsynsmyndigheten att kräva, att den som är ansvarig för att

omhändertaga det historiska IKA ställer säkerhet för de kostnader som omhändertagandet medför.

Riksgälden bedömer att dessa förslag, om de skulle genomföras, är ett viktigt steg för att begränsa statens risk.

7.6 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. Då Svafos finansiering av det historiska avfall som bedöms vara bidragsberättigat är begränsat redan under 2024 bedömer Riksgälden att det finns skäl att agera skyndsamt för att få det föreslagna bidragssystemet på plats.

Referenser

- [1] Strålsäkerhetsmyndigheten, ”Utredning avseende ansvar för historisk avfall,” SSM2021-3243, 2022-02-28.
- [2] Riksgäldskontoret, ”Finansieringsformer för omhändertagade av det historiska avfallet,” Dnr 2023/860, 2023-09-15.
- [3] AB Svafo, ”Kostnadsskattning 2024,” Dnr 2023/860, 2023.
- [4] AB Svafo, ”Svar på begäran,” Dnr 2023/860, 2023-10-23.
- [5] AB Svafo, ”Sv: Frågor på KS24 och SLW,” Dnr 2023/860, 2023-11-24.
- [6] AB Svafo, ”Ansökan om utbetalning av fondmedel för AB SVAFO år 2024 från Kärnavfallsfonden (KAF) och Studsviksfonden,” Dnr RG 2023/1136, 2023-10-31.
- [7] Strålsäkerhetsmyndigheten, ”Föreläggande om återtag av feldeponerat S.14-avfall,” Dnr SSM2021-1384, 2022-10-17.
- [8] Strålsäkerhetsmyndigheten, ”Yttrande gällande historiskt avfall,” Dnr RG 2023/860, 2023-12-04.
- [9] AB Svafo, ”Kostnad återtag S.14,” Dnr 2023/860, 2023-10-23.
- [10] AB Svafo, ”Osäkerhetsanalys KS24,” Dnr 2023/860, 2023-10-23.
- [11] Strålsäkerhetsmyndigheten, ”Tjänsteanteckning samtal med SSM,” Dnr RG 2023/860, 2024-01-16.
- [12] AB Svafo, ”Avfallsplan Swedish Legacy Waste,” 2023-09-29.
- [13] Svensk Kärnbränslehantering AB, ”Plan 2022,” September 2022.
- [14] Riksgäldskontoret, ”Fördjupningsbilaga 3: Granskning av SKB:s osäkerhetsanalys,” Dnr RG 2022/814, 2023-09-23.
- [15] Strålsäkerhetsmyndigheten, ”Svar från SSM på kontrollfrågor,” Dnr RG 2023/860, 2023-12-08.

- [16] Svensk Kärnbränslehantering AB, ”Redovisning avseende utredning av planerat återtag av S.14 avfall i SFR,” 2020-02-20.
- [17] AB Svafo, ”Svar från Svafo på frågor,” Dnr 2023/860, 2023-12-08.
- [18] Klimat- och näringslivsdepartementet, ”Anteckning,” Dnr RG 2023/860, 2023-11-29.
- [19] AB Svafo, ”Årsredovisning för AB Svafo räkenskapsåret 2022-01-01 - 2022-12-31”.