

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter (SOU 2025:07)

(KN2024/01912)

Sammanfattning av Riksgäldskontorets synpunkter

- Riksgäldskontoret (Riksgälden) instämmer i utredningens förslag att det är ändamålsenligt att Riksgälden bistår Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) vid granskning av sökandens ekonomiska resurser.
- Vi anser att det bör framgå att Riksgälden har en roll i SSM:s inledande granskning av ansökningar om tillstånd till uppförande av en kärnkraftsreaktor.
- Vi förespråkar att det ställs samma krav på ansökan om tillstånd till kärnteknisk verksamhet som till överföring av tillstånd om det inte är tydligt att ansökan bara avser uppförande.
- Vi föreslår att den sökande enligt 3 d § femte punkten förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet ska lämna en ”redogörelse av sin förmåga att uppfylla 13 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor”. I denna redogörelse behöver åtminstone en beräkning av framtida kostnader samt en osäkerhetsanalys ingå.
- Tidpunkten för när ändringen av Riksgäldens instruktion träder i kraft bör överensstämma med tidpunkten för när Riksgäldens uppgift att delta i den inledande granskningen börjar gälla.
- Vi anser att Riksgäldens verksamhet ska finansieras genom en anslagspost i det anslag som finansierar SSM:s tillståndsprövning.
- Riksgälden delar utredningens bedömning att frågor om den sökandes ekonomiska resurser inte ska omfattas av förhandsbesked.

- Riksgälden välkomnar att SSM:s beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

1. Prövning enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

Riksgäldskontoret (Riksgälden) instämmer i utredningens förslag att det är ändamålsenligt att Riksgälden bistår Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) vid granskningen av sökandens ekonomiska resurser.

1.1 Riksgäldens roll i den inledande granskningen behöver framgå

Utredningen föreslår i den nya 24 a § förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet (kärnteknikförordningen) (se avsnitt 1.6 i delbetänkandet) att en ansökan om uppförande av en kärnkraftreaktor ska inledas med en så kallad inledande granskning. Det är inte tydligt varför bestämmelsen endast avser *uppförande* av kärnkraftsreaktor. Om bakgrunden är antagandet att den som ansöker om uppförande av en kärnkraftreaktor avser att överföra reaktorn inför idrifttagandet, anser Riksgälden att bestämmelsen inte i tillräcklig utsträckning beaktar situationen att det skulle kunna vara en och samma aktör som ansöker om både uppförande och drift (se punkt 1.2 nedan). I båda situationerna är det en förutsättning för vår granskning att vi har ett fullständigt underlag. Det bör därför framgå av bestämmelsen att Riksgälden ska bistå SSM vid en bedömning av huruvida underlaget avseende den sökandes ekonomiska resurser är fullständiga.

Riksgälden noterar vidare att 24 a § kärnteknikförordningen är avgränsad till uppförande av en *kärnkraftsreaktor*. Orsaken till denna avgränsning är oklar.

1.2 Samma krav på ansökan om tillstånd till kärnteknisk verksamhet som till överföring av tillstånd om det inte är tydligt att ansökan bara avser uppförande

Såvitt Riksgälden förstår, har kraven på ansökningar om tillstånd respektive överföring av tillstånd till kärnteknisk verksamhet utformats med utgångspunkten i utvecklingen av nya ägar- och driftmodeller. Dessa innebär att den som uppför en kärnteknisk anläggning vid ett senare tillfälle överför anläggningen till en annan aktör som tar den i drift.

Utredningen menar att en ansökan om tillstånd till kärnteknisk verksamhet behöver innehålla en ”övergripande plan” för idrifttagning, även om den sökande endast avser att *uppföra* anläggningen. Det är enligt utredningens uppfattning emellertid inte rimligt att i uppförandeskedet kräva samma ekonomiska resurser som för driften. De finansiella förutsättningarna blir tillkommande uppgifter att granska i samband med en *överföring*.

Riksgälden uppfattar utredningen som att det alltså är först i överföringsskedet som granskningen av ett fördjupat och detaljerat underlag kommer att ske. Detta framgår av den förslagna 3 e § kärnteknikförordningen som på ett utförligare sätt än 3 d § kärnteknikförordningen reglerar vilka uppgifter den övertagande aktören ska inkomma med.

Konsekvensen av denna reglering är, såvitt Riksgälden förstår, att om den sökande avser att både uppföra och driva en kärnteknisk anläggning behöver den sökande enbart inkomma med en ”övergripande beskrivning” av sina förutsättningar att uppfylla skyldigheterna enligt 13 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) och lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor (LRO). Riksgälden anser att om det inte är tydligt att ansökan bara avser uppförande, bör samma krav gälla på den sökande oavsett om ansökan avser tillstånd till kärnteknisk verksamhet eller överföring av tillstånd till kärnteknisk verksamhet. Detta då utredningen som princip förordar ett ”gemensamt tillstånd” för uppförande, innehav och drift, och då det inte alltid går att förutsätta att tillståndet kommer överföras till en annan aktör i ett senare skede.

Riksgälden instämmer i utredningens bedömning att i det fall en ansökan enbart avser uppförande är det inte rimligt att kräva samma ekonomiska resurser som för driften.

1.3 Underlag som krävs för Riksgäldens granskning

Av den förslagna 3 d § femte punkten kärnteknikförordningen framgår att den sökande ska inkomma med en övergripande beskrivning av sina förutsättningar att uppfylla 13 § kärntekniklagen och LRO. Riksgälden anser att ett sådant underlag riskerar bli otillräckligt för att kunna granska den sökandes ekonomiska resurser. Ett mer lämpligt uttryck att använda i 3 d § kärnteknikförordningen är att den sökande ska lämna en ”redogörelse” (jmf den förslagna 3 e § kärnteknikförordningen). Riksgälden anser även att ”förmåga” snarare än ”förutsättningar” på ett tydligare sätt beskriver de krav den sökande ska uppfylla.

Vad gäller den sökandes förutsättningar att svara för kostnader enligt 30 § och 31 § LRO är Riksgäldens bedömning att det finns förutsättningar att göra granskningen om ansökan ”redogör” för vilken typ av säkerhet den avser anmäla och den sökandes förmåga att finansiera en sådan säkerhet.

Beträffande den sökandes skyldigheter enligt kärntekniklagen (och i förlängningen även lagen ([2006:647] om finansiering av kärntekniska restprodukter) innefattar dessa bland annat att

1. betala en årlig avgift (kärnavfallsavgift) för att finansiera kostnader för en säker hantering och slutförvaring av restprodukter, en säker avveckling och rivning av kärntekniska anläggningar m.m.,
2. ställa säkerhet för finansieringsbeloppet (och kompletteringsbeloppet för reaktorinnehavare).

Storleken på kärnavfallsavgift, finansieringsbelopp och kompletteringsbelopp beslutas i dagen regelverk av regeringen baserat på ett yttrande från Riksgälden.

För att Riksgälden ska kunna bistå SSM vid granskning av sökandens ekonomiska resurser kommer det således krävas en redogörelse som ger Riksgälden en möjlighet att bedöma om den sökande har förmåga att fullgöra dessa skyldigheter. I denna redogörelse behöver åtminstone en beräkning av framtida kostnader samt en osäkerhetsanalys ingå.

I sammanhanget kan noteras att Riksgälden har i uppdrag (KN2024/01133) att analysera behovet av ändringar i det regelverk som reglerar finansieringen av omhändertagande av kärntekniska restprodukter vid etablering av nya kärnkraftsreaktorer.

2. Tidpunkten för ikraftträdande av ändringen av Riksgäldens instruktion

Den stora majoriteten av de ändringsförslag som rör kärnteknikförordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2026. Bland dessa finns bland annat förslaget i 24 a § kärnteknikförordningen att SSM ska inhämta ett yttrande från Riksgälden avseende den sökandes förutsättningar att svara för kostnader enligt 13 § första stycket 1 kärntekniklagen samt enligt 30 § och 31 § LRO.

SSM:s skyldighet att genomföra den inledande granskningen av ansökan föreslås dock träda i kraft den 1 juli 2025, dvs. ett halvår före majoriteten av ändringsförslagen. Utredningen föreslår vidare att 18 § förordningen (2023:909) med instruktion för Riksgäldskontoret ändras så det framgår att

myndigheten har uppgifter enligt kärnteknikförordningen. Även ändringen av Riksgäldens instruktion föreslås träda i kraft den 1 juli 2025. Detta innebär, såvitt Riksgälden förstår, att ändringarna i Riksgäldens instruktion träder ikraft innan den bestämmelse som reglerar Riksgäldens uppgifter i kärnteknikförordningen har trätt i kraft.

Möjligen är utredningens avsikt att Riksgälden ska ha uppgiften att yttra sig till SSM inom ramen för den inledande granskningen (som ett led i granskningen av den sökandes ekonomiska resurser enligt 24 a § kärnteknikförordningen) redan från och med den 1 juli 2025. Som framgår ovan, skulle Riksgälden välkomna att få en roll i den inledande granskningen men det är svårt att utläsa av den föreslagna lydelsen att denna skyldighet skulle föreligga innan ändringen av 24 a § kärnteknikförordningen har trätt i kraft. Tidpunkten för när ändringen av Riksgäldens instruktion träder i kraft bör överensstämma med tidpunkten för när Riksgäldens uppgift att delta i den inledande granskningen börjar gälla.

3. Finansiering av Riksgäldens nya uppdrag

Utredningen gör bedömningen att den arbetsinsats som krävs av Riksgälden för att bistå SSM vid granskning av sökandens ekonomiska resurser, täcks av den ansökningsavgift som betalas av sökanden. Utredningen gör vidare bedömningen att de ansökningsavgifter som erläggs av den sökande inkluderar Riksgäldens granskning av den sökandes ekonomiska resurser.

Ansökningsavgiften kommer inte att disponeras av SSM utan kommer att inbetalas på inkomsttitel. Ett anslag på motsvarande belopp tilldelas SSM. Riksgälden bedömer att en anslagspost i detta anslag ska tilldelas Riksgälden.

Riksgälden uppskattar det årliga resursbehovet för att bistå SSM till mellan två och fyra heltidstjänster.

4. Övrigt

Riksgälden delar utredningens bedömning att frågor om den sökandes ekonomiska resurser inte ska omfattas av förhandsbesked.

Riksgälden välkomnar att SSM:s beslut föreslås överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Karolina Ekholm beslutat efter föredragning av analytikern Niklas Tedebo. I den slutliga handläggningen har även juristen Ulrika Båth Bertram deltagit.

Stockholm 2025-04-15

Karolina Ekholm, beslutande

Niklas Tedebo, föredragande

Kopia

kn.cks.remisser@regeringskansliet.se