

Avdelning 6

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.cks.remisser@regeringskansliet.se

Remiss av Riksgäldskontorets delredovisning av uppdraget att utreda finansiering av omhändertagande av kärntekniska restprodukter från nya kärnkraftsreaktorer

(Dnr KN2025/00513)

Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, berörs inte av de remitterade förslagen och har inte några synpunkter på förslagen i sak.

I remissen får det antas ligga en önskan om att hovrätten även ska granska den författningstekniska utformningen av de förslag som lämnas.

Riksgäldskontorets förslag är att lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringslagen) ska fortsätta gälla för befintliga reaktorer. Samtidigt föreslås en ny lag om finansiering av kärntekniska restprodukter för reaktorer som tagits i drift från den 1 juli 2026 (hädanefter författningsförslaget). Förslaget är med andra ord att två parallella regelverk ska gälla för reaktorinnehavare. I stora delar har regelverken samma innebörd, men i vissa avseenden verkar det kunna finnas olikheter. Det saknas överväganden av om det kan uppstå problem när samma definitioner används i de två regelverken, som eventuellt kommer att avse olika saker. Sådana överväganden skulle behövas för att författningsförslagen ska kunna granskas.

En författningsteknisk granskning är också svår att göra när den föreslagna lagen behöver kompletteras med förslag på förordningsnivå. Enligt promemorian kommer sådana förslag lämnas först den 31 mars 2026 (s. 8 i promemorian). Syftet med en remiss är att få belyst vilka konsekvenser som förslaget kan få om det genomförs. Remitteringen skulle lättare fylla syftet om förslag på den nya lagen och den tillhörande förordningen hade remitterats samtidigt.

Utifrån den promemoria som nu remitterats kan ändå följande noteras.

"Programmet"

Tre centrala begrepp i den föreslagna lagen är programmets faktiska storlek, den beslutade programstorleken och statens andel av den beslutade programstorleken (se definitionerna i 2 § 8, 9 och 10 samt 9, 10, 13, 27 och 36 § författningsförslaget). Vad programmet är anges dock inte i lagtexten, vilket skapar en otydlighet. Det bör övervägas om programmet bör ges en egen definition eller utgöra en del av 1 § som ska definiera lagens syfte och tillämpningsområde.

Det bör också övervägas om "program" över huvud taget är ett lämpligt ord i sammanhanget med hänsyn till dels den inneboende oklarhet som ordet kan anses ha, dels med hänsyn till att ordet redan används i 12 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) och föreslås användas i 6 kap. lagen (2026:xxx) om omhändertagande av radioaktivt avfall (se remitterade SOU 2025:104 s. 55, KN2025/01854). Där avses med program något annat, nämligen program för allsidig forsknings- och utvecklingsverksamhet, s.k. Fud-program, vilket är något väsensskilt från det som här avses. Samtidigt kommer de två begreppen användas i samma sammanhang då kärnavfallsavgifter ska bekosta bl.a. det program som avses i kärntekniklagen och föreslagna lagen om omhändertagande av radioaktivt avfall.

Bestämmelsernas ordning

Det stöd som staten ska kunna ge en reaktorinnehavare ska tillgodoräknas som en tillgång vid beräkningen av kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp och kommer reducera kärnavfallsavgifterna och finansieringsbeloppen.

Det bör övervägas om bestämmelserna som avser reaktorhavarens grundläggande skyldigheter att betala kärnavfallsavgifter och ställa säkerheter bör placeras före bestämmelserna om statens möjligheter att bevilja stöd i lagen, med hänsyn till att ett beviljat stöd från staten utgör en lättnad av den grundläggande skyldigheten.

Beslut om dels statens åtagande, dels utbetalning av stöd

Regeringen föreslås kunna besluta om ett åtagande att lämna stöd när ett företag har ansökt om tillstånd enligt kärntekniklagen och miljöbalken (s. 36). Förslaget synes motsvaras av 6 § i författningsförslaget, där det anges att "stöd får endast beslutas för ett företag som har ansökt om tillstånd" enligt kärntekniklagen och miljöbalken. Bestämmelsen kan dock behöva omformuleras, då ordalydelsen inte är tydlig med att beslutet avser ett åtagande och inte en faktisk utbetalning.

Det föreslås även att stödet ska kunna betalas ut först när företaget beviljats de båda tillstånden (a.s.). Förslaget i sak synes inte ha någon motsvarighet i författningsförslaget (jfr. 7–11 §§), som alltså behöver kompletteras.

Inbetalning av kärnavfallsavgift

Den föreslagna lagen syftar till att säkerställa finansieringen av skyldigheter för reaktorinnehavare som innehar kärnkraftsreaktorer som tagits i drift från den 1 juli 2026, se 1 § författningsförslaget.

Det föreslås att reaktorinnehavare som producerar el ska börja betala kärnavfallsavgifter när kärnkraftsreaktorn levererar el till elnätet för första gången (s. 59). Av författningsförslaget framgår dock enbart att en reaktorinnehavare som producerar el ska betala kärnavfallsavgift när kärnkraftsreaktorn levererar el till elnätet, se 16 § första stycket.

Bestämmelsen ger således inte uttryck för när reaktorinnehavaren ska börja betala kärnavfallsavgift, eller annorlunda uttryckt för en tidpunkt när skyldigheten träder in. Den kan i stället läsas som en skyldighet som är ständigt beroende av att reaktorn faktiskt levererar el. Eftersom förslagets syfte inte är att avgiftsskyldigheten ska upphöra om elleveransen upphör, såsom vid tillfälliga driftstopp, bör bestämmelsen omformuleras så att bestämmelsen reglerar vid vilken tidpunkt skyldigheten träder in och att det framgår att skyldigheten sedan kvarstår oberoende av faktiska elleveranser.

Reaktorinnehavare som inte producerar el föreslås ha en skyldighet att börja betala kärnavfallsavgifter när reaktorn inleder provdrift. Bakgrunden till särregleringen är att nya reaktortyper kan komma att ge en annan energiprodukt än just el, t.ex. kraftvärme. Skyldigheten ska, i likhet med ansvaret för innehavare av reaktorer som producerar el, avse ett betalningsansvar när reaktorinnehavaren har högst intjäningsförmåga (s. 59). Författningsförslaget syftar till att ange när reaktorinnehavaren ska börja betala kärnavfallsavgift. Det kan dock läsas som att avgiften ska betalas (endast) när provdrift inleds, se 16 § andra stycket. Även denna del bör omformuleras så att det tydligt framgår att bestämmelsen reglerar vid vilken tidpunkt skyldigheten träder in och att den sedan kvarstår. Det bör även övervägas om kretsen betalningsansvariga ska formuleras på ett annat sätt, så att den inte inkluderar innehavare av en eller flera reaktorer vars syfte är att leverera el men som tillfälligt eller permanent inte är i drift.

Beräkning av kärnavfallsavgift

En reaktorinnehavares kärnavfallsavgift föreslås beräknas utifrån bl.a. det diskonterade värdet av de förväntade inbetalningarna av reaktorinnehavarens avgifter, se 17 § första stycket. Vidare föreslås de förväntade inbetalningarna beräknas utifrån tidsperioder som är beroende av om reaktorinnehavaren har en kärnteknisk anläggning i drift eller inte, se 17 § andra stycket.

En reaktorinnehavare föreslås definieras som den som har tillstånd enligt lagen om kärnteknisk verksamhet att inneha eller driva en eller flera kärnkraftsreaktorer som tagits i drift från den 1 juli 2026, se 2 § 3.

Definitionen är densamma som i 3 a § finansieringslagen. Definitionen utesluter inte att reaktorinnehavaren utöver en eller flera reaktorer har fler kärntekniska anläggningar.

Det saknas överväganden av om reaktorinnehavarens betalningsskyldighet ska kopplas till att denne har en reaktor i drift eller till att denne har någon kärnteknisk anläggning alls i drift. Det är därför oklart hur bestämmelsen ska tillämpas.

Godtagbara säkerheter och godkännande att inleda provdrift
I 18 § första meningen författningsförslaget anges att en reaktorinnehavare ska ställa säkerhet för finansieringsbeloppet och kompletteringsbeloppet. Skyldigheten är med andra ord reaktorinnehavarens och har samma innebörd som 9 § första stycket finansieringslagen.

Enligt 18 § andra meningen ska ”säkerheterna för finansieringsbeloppet och kompletteringsbeloppet av regeringen ha beslutats vara godtagbara innan reaktorinnehavaren meddelats godkännande att inleda provdrift”. Det är dock oklart vem som är adressat för denna del av bestämmelsen och vem som med andra ord har en skyldighet att följa bestämmelsen, som bör omformuleras.

Om avsikten är att Strålsäkerhetsmyndigheten inte ska få besluta om att provdrift får påbörjas förrän säkerheterna har beslutats vara godtagbara bör det övervägas i vilken lagstiftning en sådan regel för myndigheten lämpligen bör införas.

Redovisning av använda medel

Kärnavfallsavgifterna ska enligt 3 § finansiera kostnader som både reaktorinnehavare, kommuner och ideella föreningar har (se 3 § föreslagna lagen). Reaktorinnehavare, eller den som övertagit reaktorinnehavarens andelar, ska redovisa hur utbetalade medel ur kärnavfallsfonden har använts (se 30 §). Någon motsvarande skyldighet för kommuner och ideella föreningar att redovisa hur de använt utbetalade medel saknas dock, jfr 22 § finansieringslagen.

Vibeke Sylten

I handläggningen av ärendet har deltagit hovrättslagmannen Vibeke Sylten och hovrättsrådet Helen Blomberg.