

**Från:** Ström, Richard <Richard.Strom@riksdagen.se>  
**Skickat:** den 30 september 2021 12:49  
**Till:** Wiebert, Anders  
**Ämne:** SV: SSM2021-3243-13 - Finansieringsfrågor rörande det historiska avfallet  
**Bifogade filer:** PM - Översiktlig analys av olika finansieringslösningar för historiskt avfall.pdf; PM - Översiktlig analys av olika finansieringslösningar för historiskt avfall.docx

Hej,  
Se bifogad promemoria för inspel från oss.

Hälsningar,  
Richard

---

Richard Ström  
Analytiker, Kärnavfallsfinansiering  
Telefon 08 613 52 16

Riksgälden  
103 74 Stockholm  
[www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se)

Följ Riksgälden på  
[Facebook](#) [Twitter](#) [LinkedIn](#) [YouTube](#)



---

**Från:** Wiebert, Anders <Anders.Wiebert@ssm.se>  
**Skickat:** den 6 juli 2021 08:10  
**Till:** Ström, Richard <Richard.Strom@riksdagen.se>  
**Ämne:** SSM2021-3243-13 - Finansieringsfrågor rörande det historiska avfallet

Hej  
Bifogar SSM:s önskemål om inspel från Riksgälden.

Trevlig sommar  
Anders



**Anders Wiebert, PhD**  
Strålsäkerhetsmyndigheten  
Swedish Radiation Safety Authority

Utredare, Enheten Tillståndsprövning kärnteknik  
Analyst

Avd. för beredskap och tillståndsprövning

SE-171 16 Stockholm  
Solna strandväg 96

**Tel:** + 46 8 799 41 82  
**Mob:** + 46 708 65 15 87  
**Fax:** + 46 8 799 40 10  
**Web:** [www.stralsakerhetsmyndigheten.se](http://www.stralsakerhetsmyndigheten.se)

Prenumerera på myndighetens nyheter:  
[www.stralsakerhetsmyndigheten.se/prenumeration](http://www.stralsakerhetsmyndigheten.se/prenumeration)

**Subscribe to news from the Authority:**  
[www.stralsakerhetsmyndigheten.se/subscribe](http://www.stralsakerhetsmyndigheten.se/subscribe)

Så här behandlar myndigheten dina personuppgifter:  
[Behandling av personuppgifter](#)

# Översiktlig analys av olika finansieringslösningar för historiskt avfall

## Sammanfattning

Strålsäkerhetsmyndigheten har önskat att Riksgäldskontoret (Riksgälden) gör en översiktlig analys av olika finansieringslösningar för historiskt avfall.

Riksgälden menar att en reglering som specifikt tar hänsyn till det historiska avfallet bör utredas. En tänkbar utgångspunkt för en sådan utredning är att inkludera samtligt historisk avfall i finansieringssystemet.

Riksgälden bedömer att mer analys behövs för konkreta lösningsförslag. Denna analys görs bäst efter att ansvaret för historiskt avfall är fastställt och det beslutats om bidrag är aktuellt eller inte.

## Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>1</b>
<b>1 Bakgrund och disposition</b>	<b>3</b>
1.1 Historiskt avfall består av olika avfallsfraktioner med olika finansieringskällor	3
1.2 SSM ska utreda ansvarsfrågor för historiska avfall	3
1.3 Riksgälden har tillsynsansvaret för finansieringslagen	4
1.4 SSM:s önskemål om en analys om finansieringslösningar	4
<b>2 Generella ställningstaganden</b>	<b>5</b>
2.1 Omhändertagande- och finansieringsansvar går inte att separera	5
2.2 Definitionen av restprodukter	6
2.3 Regleringarna i finansieringslagen är lämpliga för finansieringen av avfall som förknippas med stora osäkerheter	8
<b>3 Finansierings- och bidragslösningar</b>	<b>9</b>
3.1 En enhetlig finansieringslösning för samtligt historiskt avfall är att föredra	10
3.2 Det är inte möjligt att analysera konkreta bidragslösningar i detta skede	11
<b>4 Mer analys behövs</b>	<b>12</b>
<b>5 Referenser</b>	<b>13</b>

## 1 Bakgrund och disposition

Den 6 juli 2021 framförde Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) i en skrivelse önskemål om att Riksgäldskontoret (Riksgälden), i egenskap av ansvarig tillsynsmyndighet för finansieringssystemet för kärnavfall, senast den 30 september 2021 gör en översiktlig analys av olika finansieringslösningar för historiskt avfall [1]. Riksgälden gjorde bedömningen att detta ryms inom den myndighetssamverkan som föreligger med SSM. Denna promemoria syftar till att diskutera SSM:s frågeställningar.

Promemorian inleder med att beskriva SSM:s önskemål om översiktlig analys. Vidare beskrivs några generella ställningstaganden för Riksgäldens syn på eventuella finansieringslösningar. Slutligen så diskuteras finansierings- och eventuella bidragslösningar. Riksgälden bedömer att mer analys behövs för att kunna finna mer konkreta lösningar. Denna analys görs bäst efter att ansvaret för historiskt avfall är fastställt och det beslutats om bidrag är aktuellt eller inte.

### 1.1 Historiskt avfall består av olika avfallsfraktioner med olika finansieringskällor

Med historiska avfall avses det avfall som var producerat per den 30 juni 1991 och vars omhändertagande till del finansieras genom lagen (1988:1597) om finansiering av hantering av visst radioaktivt avfall m.m. (Studsvikslagen). Avfallet har sitt ursprung från såväl kärntekniska verksamheter som icke-kärntekniska verksamheter. Avfallet delas in i olika avfallsfraktioner med olika förpacknings- och omhändertagande metoder. Vissa avfallsfraktioner innehåller både kärnavfall såväl som icke-kärntekniskt avfall (IKA-avfall). Historiskt kärnämne och rivningsavfall fonderas idag för enligt bestämmelserna i lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringslagen). Historiskt driftavfall och IKA-avfall fonderas idag inte för.

### 1.2 SSM ska utreda ansvarsfrågor för historiska avfall

AB Svafo (Svafo) har i skrivelse till Regeringskansliet (Miljödepartementet) i december 2020 framfört synpunkter gällande bolagets ansvar, inklusive kostnadsansvar, för delar av det s.k. historiska avfall som dels lagras på Studsviksområdet, dels har deponerats i Svensk Kärnbränslehantering AB:s (SKB) slutförvar för kortlivat avfall (SFR) vid Forsmarksverket [2]. Svafo menar att de inte ska ha kostnadsansvar för historiskt IKA-avfall. Vidare menar Svafo att deras ansvar för historiskt kärnavfall ska begränsas till avfall som uppkommit i utvecklingen av den civila kärnkraften (samt enbart omfatta avfall som har packats och dokumenterats så det kan enligt skickas till slutförvar utan ytterligare åtgärder).

Regeringen har genom ändring av regleringsbrevet för 2021 [3] gett SSM i uppdrag att utreda frågor kopplade till ansvaret och finansieringen av omhändertagande av det historiska avfallet. Inom ramen för utredningen ska SSM redovisa sina

bedömningar av vem som bör bära kostnaderna för avfallet och när dessa kostnader bedöms falla ut.

Vidare ska SSM, utifrån slutsatserna gällande ansvarsförhållandena, lämna förslag på åtgärder som behöver vidtas. SSM ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet senast den 17 december 2021.

SSM har genom tillsyn utrett och uttalat sig om ansvaret för det historiska avfallet [4], [5]. SSM har även låtit en extern konsult utreda ansvarsfrågan av det historiska avfallet.

### 1.3 Riksgälden har tillsynsansvaret för finansieringslagen

I september 2018 övertog Riksgälden ansvaret för de uppgifter inom finansiering av kärntekniska restprodukter som SSM tidigare hade enligt finansieringslagen och förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringsförordningen). I december 2017 upprättade SSM och Riksgälden en överenskommelse om samarbete för att ömsesidigt kunna samarbeta utifrån myndigheternas gemensamma intressen och behov [6].

Enligt 57 § finansieringsförordningen har Riksgälden det övergripande tillsynsansvaret för uppgifter som faller under finansieringslagen. Riksgälden beslutar även om kärnavfallsavgifter och finansieringsbelopp för de delar av det historiska avfallet som idag ryms inom finansieringslagen<sup>1</sup>. Riksgälden har tidigare i ett remissvar framfört: *”att en viss del av det historiska avfallet inte omfattas av finansieringslagen innebär en ekonomisk risk för staten. Riksgälden anser att samtligt historiskt avfall ska omfattas av finansieringslagen”* [7].

### 1.4 SSM:s önskemål om en analys om finansieringslösningar

SSM har i en skrivelse framfört önskemål om att Riksgälden gör en översiktlig analys av olika finansieringslösningar för historiskt avfall [1]. Nedan följer en sammanfattning av SSM:s skrivelse.

SSM utesluter inte att deras uppdrag, utöver klargörande av ansvarsfrågan, kan innefatta rekommendationer om statligt finansiellt stöd liksom ett förslag på förvaltning och system för utbetalning av sådana medel. Mot bakgrund av de ofrånkomliga osäkerheter som föreligger i uppskattningarna och det faktum att betydande delar av det historiska avfallet inte faller inom ramen för finansieringslagen, utesluter inte heller SSM att förslag om ändrad lagstiftning kan aktualiseras. Med tanke på den korta tiden förväntar sig inte SSM konkreta författningsförslag från Riksgälden.

---

<sup>1</sup> Se bland annat beslut om kärnavfallsavgift för 2020–2022 och finansieringsbelopp för AB Svafos [15], där Svafos historiska avfall ingår som en del av de grundkostnader som de betalar kärnavfallsavgift för.

Utifrån SSM:s tidigare bedömning om ansvaret för det historiska avfallet, önskar SSM att Riksgälden gör en översiktlig analys av olika tänkbara finansieringslösningar för historiskt avfall. SSM önskar att Riksgälden ger förslag på en finansieringslösning:

- för det fall där den ansvarige fullt ut finansierar hantering av historiskt avfall och
- för det fall där den ansvarige får statligt stöd för delar av detta avfall.

För det fallet där den ansvarige får statligt stöd, önskar SSM att Riksgälden ger förslag på en finansieringslösning:

- dels för det fall där ett statligt stöd ges löpande i samband med hantering av specifika avfallsposter av det historiska avfallet och
- dels för det fall där ett generellt statligt stöd ges i form av en engångssumma till den ansvarige.

SSM önskar även att Riksgälden, i samtliga fall, uttalar sig om för- och nackdelar med de olika finansieringslösningarna.

## 2 Generella ställningstaganden

Innan finansieringslösningar för historiskt avfall diskuteras redovisas några av Riksgäldens generella ställningstagande kring ämnet.

### 2.1 Omhändertagande- och finansieringsansvar går inte att separera

Riksgäldens uppfattning är att den som ansvarar för avfall är ansvarig för att omhänderta detta såväl som att finansiera omhändertagandet. Omhändertagande- och finansieringsansvar är därmed inte separererbart. En ordning där finansieringsansvaret bryts ut ur ansvarsförhållandena och läggs på någon annan part är därmed inte möjlig.

Det som däremot kan ske är att en annan part bidrar till finansieringen genom att stötta den ansvarige finansiellt. Om så skulle ske betyder det dock inte att ansvarsförhållandena har ändrats, även om den bidragande parten stöttar den ansvarige med 100 procent av finansieringen. Den som ansvarar för avfall ansvarar för alla aspekter av dess omhändertagande, även finansieringen.

En parallell kan här dras till förhållandet mellan finansieringslagen och den nu upphörda Studsvikslagen. Där finansieringslagen reglerar hur en ansvarigs finansieringsansvar ska ske och Studsvikslagen utgjorde ett bidrag till den ansvarige.

Trots att bidraget i vissa fall täckte 100 procent av den ansvariges förväntade kostnader så påverkade detta inte ansvarsfrågan. Den ansvarige var alltid skyldig att betala avgifter för att täcka finansieringen för sitt avfall, men när bidraget ansågs

täcka de förväntade kostnaderna beräknades denna avgift till noll kronor. När bidraget inte längre förväntades täcka de förväntade kostnaderna (i och med att Studsvikslagen upphörde) utkrävdes en avgift högre än noll kronor från de ansvariga. Sammanfattningsvis så visar detta exempel hur ansvarsförhållanden inte förändras även om bidrag förekommer, detta är en viktig princip för kommande diskussion.

## 2.2 Definitionen av restprodukter

### 2.2.1 Ändringen av begreppet restprodukter har troligtvis påverkat bedömningen av vad som utgör restprodukter

I december 2017 trädde den nya finansieringslagen ikraft. I den ändrades 3 § som definierar vad som utgör en restprodukt. Begreppet restprodukt är centralt för att avgöra om avfallet ska fonderas för enligt finansieringslagen. Ändringen framgår nedan.

#### 3 §

##### Tidigare lydelse

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

##### Nuvarande lydelse

I denna lag avses med restprodukt:

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

I författningskommentarerna till propositionen angavs att ändringen enbart var ett förtydligande och inte syftade till någon ändring i sak [8].

Riksgälden kan dock konstaterade att definitionen av restprodukter gått från en definition som enbart tog hänsyn till avfallets beskaffenhet och vidare hantering till en definition som nu även tar hänsyn till när i tiden avfallet uppkom. Detta är en klar förändring på hur restprodukter ska definieras. Det är inte osannolikt att Riksgäldens skulle göra andra bedömningar av vad som utgör restprodukter om den tidigare definitionen skulle tillämpas.

Den tidigare definitionen av restprodukter var att begreppet driftavfall inte var reglerat i lag. SSM föreslog att behålla den tidigare definitionen av restprodukter men addera en definition av driftavfall för föreslogs lyda: *"låg- och medelaktivt kärnavfall som till övervägande del ombändertas, hanteras, lagras eller slutförvaras under den tid som den kärntekniska anläggningen är i kontinuerlig drift för sitt ändamål"* [9]. Detta förslag har aldrig tillämpats i lagstiftning men ger viss insikt i hur SSM tolkade begreppet driftavfall då.

### **2.2.2 Det är troligt att den nya definitionen av restprodukter påverkade andelen historiskt avfall som fonderas för**

När Studsvikslagen upphörde uppstod ett underskott i finansieringen för flera aktörer som har rätt till medel enligt Studsvikslagen (Studsviksmedel). En av dessa aktörer var Svafos verksamhet tidigare fått ett 100 procentigt bidrag av Studsviksmedel. Svafos hade därmed inte, före Studsvikslagens upphörande, betalat någon kärnavfallsavgift eller ställt någon säkerhet för finansieringsbelopp.

I och med att Studsviksmedlen inte längre bedömdes täcka Svafos förväntade kostnader så beslutade SSM, den 27 augusti 2018, att Svafos skulle betala kärnavfallsavgift och ställa säkerhet för finansieringsbelopp. Den 1 september 2018 övergick ärendet från SSM till Riksgälden i samband med att ansvaret för uppgifterna inom finansieringssystemet övergick till Riksgälden. Svafos överklagade beslutet [10] med anledning av att de ansåg att 83 procent av deras avfall inte rymdes inom definitionen av restprodukter [11]. Svafos skriver i sin överklagan:

*”Enligt regeringens beslut M92/4360/6 övertog Svafos ansvaret från Studsvik AB för det historiska avfall som uppkommit fram till 1991-06-30. Avfallet som övertogs var i hög grad hanterat och dokumenterat på ett sätt som inte uppfyller nu gällande krav på säkerhet och kvalitet. Svafos har därför kartlagt avfallet i syfte att få fram bättre kunskap och dokumentation om detta. I kartläggningen har det konstaterats betydande felaktigheter i dokumentationen från 1991-06-30 avseende omfattning, innehåll och ursprung. Bristerna har medfört behov av kompletterande åtgärder och utredningar. Sådana utredningar pågår för närvarande och arbetet är komplext och omfattande. Utredningsarbetet kan inte färdigställas inom de tidsramar Svafos har till förfogande för detta överklagande vilket innebär att nu redovisad avfallsvolym kan komma att revideras i kommande kostnadsberäkning.*

*I bilaga 1 redovisas en sammanställning av omfattning och ursprung av det historiska avfallet baserat på kostnadsberäkning 2017. Sammanställningen visar att 20% av avfallet utgör restprodukter enligt 3 § 2 finansieringslagen, dvs. kärnavfall som uppkommit vid en kärnteknisk anläggning efter det att anläggningen är permanent avstängd. Resterande del av avfallet har sitt ursprung från verksamheter som inte är kärntekniska eller utgörs av driftavfall, d v s avfall som uppkommit innan den kärntekniska anläggningen permanent ställts av.” [10]*

Riksgälden inhämtade SSM:s bedömning av de uppgifter som Svafos lämnat. SSM ansåg att Svafos redovisning i allt väsentligt var rättvisande, men att den exakta uppdelningen inte kunde bedömas vid tillfället [12]. Med anledning av detta yrkade Riksgälden att bifalla Svafos överklagan [13]. Regeringen beslutade sedan i linje med Svafos överklagande och Riksgäldens yttrande [14]. Denna uppdelning, att mycket lite av Svafos avfall omfattas av definitionen av restprodukter, ligger till grund för Svafos gällande kärnavfallsavgift och finansieringsbelopp. Idag fonderas medel för ca 17 procent av Svafos historiska avfall för enligt finansieringslagen.

I och med att uppdelningen av Svafos historiska avfall, med hänsyn till vilka avfallsfraktioner som utgör restprodukter, för första gången gjordes i slutet av 2018 så har uppdelningen enbart prövats med hänsyn till den nya definitionen av

restprodukter. Någon prövning av vilken uppdelning den gamla definitionen av restprodukter skulle ge har därmed aldrig gjorts. Riksgälden utesluter inte att en prövning enligt den gamla definitionen av restprodukter skulle resultera i ett annat utfall än vad som idag utgör restprodukter för Svafos avfall. Därmed kan den nya definitionen av restprodukter påverkat hur stor andel historiskt avfall som fonderas för idag.

### **2.3 Regleringarna i finansieringslagen är lämpliga för finansieringen av avfall som förknippas med stora osäkerheter**

Finansieringslagen innehåller bestämmelser som syftar till att säkerställa finansieringen av de allmänna skyldigheter som följer av lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen). Finansieringslagens syfte är att minimera risken för att kommande generationer, eller i praktiken staten, ska tvingas stå för kostnader som omfattas av tillståndshavarnas ansvar.

Finansieringen säkerställs genom att tillståndshavarna betalar avgifter och ställer säkerheter. Inbetalda medel förvaltas i en separat fond och säkerheterna ställs till samma fond. Utbetalningar från fonden prövas och använda medel revideras av Riksgälden. Avgifterna och säkerheterna uppdateras vart tredje år.

Lagstiftaren har beslutat om detta system, av både löpande tillsyn och förvaltning (finansieringssystemet), för att hantera de stora osäkerheter som förknippas finansieringen av omhändertagande av kärnavfall. Det är framförallt två typer av osäkerheter som gör att finansieringssystemet behövs: omhändertagandet av avfallet är komplext och att avfallet tar lång tid att omhänderta.

Riksgälden anser att historiskt avfall uppvisar dessa osäkerheter. Den bristfälliga dokumentationen för avfallet bidrar starkt till denna osäkerhet. Osäkerheterna, som förknippas med komplexiteten och tidsaspekten, betyder att eventuella kostnadsuppskattningar för omhändertagandet som görs idag blir mycket osäkra. Det finns alltså en uppenbar risk för kostnadsökningar i framtiden. Detta ställer krav på en löpande tillsyn och en robust finansiering för att riskerna inte ska drabba framtida skattebetalare.

Finansieringssystemet för kärnavfall ter sig därmed som en naturlig utgångspunkt då en finansieringslösning för historiskt avfall diskuteras.

En viktig del är den löpande tillsynen genom att granska kostnadsuppskattningar som ligger till grund för avgifter och säkerheter. Riksgälden gör andra bedömningar av vissa aspekter i reaktorbolagens kostnadsuppskattningar och har justerat dessa i de underlag som regeringens beslut vilar på. Om det historiska avfallet skulle omfattas av finansieringssystemet kan en motsvarande ordning gälla även där.

Riksgälden har tidigare uttalat *"att en viss del av det historiska avfallet inte omfattas av finansieringslagen innebär en ekonomisk risk för staten. Riksgälden anser att samtligt historiskt*

avfall ska omfattas av finansieringslagen” [7]. Att en del av det historiska avfallet inte omfattas av finansieringslagen är, som tidigare diskuterats, en konsekvens av definitionen av restprodukter.

Majoriteten av avfallet som idag inte definieras som restprodukter är dock fortfarande kärnavfall, avfallet undgår dock att definieras som restprodukt eftersom kärnavfallet uppkom **före** anläggningarna permanent stängts av. Riksgälden menar att detta, bl.a. med stöd av skrivningar i förarbeten, troligtvis inte varit lagstiftarens mening utan istället är en oönskad konsekvens som inte förutsågs. En förändring av 3 § finansieringslagen bör således ske så definitionen av restprodukt även omfattar detta avfall.

Det finns även en del av det historiska avfallet som består av IKA-avfall, alltså avfall från anläggningar som inte är kärntekniska anläggningar. Eftersom finansieringslagen enbart omfattar kärntekniskt avfall krävs det en djupare analys för att bedöma om även detta avfall kan omfattas av finansieringslagen eller om någon annan lösning bör övervägas.

Riksgälden menar dock att IKA-avfallet uppvisar samma typ av osäkerhet i både komplexitet och tid. Det är även så att historiska avfallskollin idag innehåller både IKA-avfall och kärntekniskt avfall. Om det inte går att skilja avfallet åt talar även detta för en enhetlig hantering av samtligt historiskt avfall.

En fortsatt ordning där delar av det historiska avfallet utesluts ur finansieringssystemet kan leda till att svåra överväganden, tolkningar och schabloniseringar kan behöva göras av tillsynsmyndigheterna framöver. Men hänsyn till den bristfälliga dokumentationen kring avfallet kan det inte heller uteslutas att avfallet kan vara felklassificerat idag och en osäkerhet kan därmed även föreligga om avfall är att betrakta restprodukter eller inte. I slutändan skulle detta kunna leda till förändringar i vilket avfall som fonderas för. Sådana förändringar skulle komplicera finansieringssystemet ytterligare.

Sammantaget bedömer Riksgälden, liksom tidigare, att det bör utredas om samtligt historiskt avfall bör omfattas av finansieringslagen. Att IKA-avfall är inkluderat i det historiska avfallet bidrar till att en större utredningsinsats krävs.

### 3 Finansierings- och bidragslösningar

Detta avsnitt behandlar SSM:s frågor om förslag på finansieringslösningar:

- för det fall där den ansvarige fullt ut finansierar hantering av historiskt avfall och
- för det fall där den ansvarige får statligt stöd för delar av detta avfall.

Idag tillämpas en hybridlösning mellan finansieringslagen och det generella avfallsproducentansvaret. Detta innebär att fondering sker för de delar av avfallet som omfattas av finansieringslagen och att det sker en direktfinansiering av

avfallsproducenten, enligt avfallsproducentsansvaret som följer av kärntekniklagens och strålskyddslagens (2018:396) (strålskyddslagen) bestämmelser, för de delar som inte omfattas av finansieringslagen.

Idag finns det även ett bidrag i finansieringen av historiskt avfall i form av medel i den så kallade Studsviksfonden. Dessa medel är dock begränsade och kommer med stor sannolikhet inte räcka till att finansiera samtligt historiska avfall. I och med att Studsvikslagen är upphävd betalas inga ytterligare medel i till fonden. Fonden minskar i takt med utbetalningar och ökar enbart med hänsyn till eventuell avkastning på existerande medel. Studsviksfonden är således inte sannolikt en del av finansieringslösning för historiskt avfall.

### 3.1 En enhetlig finansieringslösning för samtligt historiskt avfall är att föredra

I avsnitt 2.1 redogörs för hur omhändertagande- och finansieringsansvaret inte går att skiljas åt. ”Finansieringslösningar där den ansvarige fullt ut finansierar hantering av historiskt avfall” kan därmed även skrivas som finansieringslösningar **utan** inslag av bidrag för den ansvarige.

Eftersom delar av det historiska avfallet idag omfattas av finansieringssystemet så ser Riksgälden enbart att tre framtida finansieringslösningar är aktuella:

- dagens hybridlösning (där del av avfallet omfattas av finansieringslagen och för den del som inte omfattas så sker direktfinansiering enligt avfallsproducentsansvaret),
- en hybridlösning där finansieringslagen breddas till att inkludera historiskt driftavfall men fortfarande exkluderar IKA-avfall, och
- en lösning där finansieringslagen breddas till att inkludera allt historisk avfall.

Lösningar där historiskt avfall som idag fonderas för skulle exkluderas ur finansieringslagen är enligt vår bedömning inte förenliga med syftet med finansieringssystemet. Sådana lösningar ses därmed som uteslutna.

Dagens hybridlösning har som utgångspunkt att exkludera kärntekniskt driftavfall från fondering. Detta har sin bakgrund i att kärntekniskt driftavfall vanligtvis har egenskapen av att det löpande kan omhändertas, vilket gör att en fonderingslösning inte behövs i och med att omhändertagandet sker förhållandevis fort.

Om det skulle krävas en fondering för driftavfall skulle detta sannolikt introducera en större tröghet och ökade kostnader i systemet för att finansiera detta avfall. I och med att omhändertagandet sker förhållandevis snabbt så överväger därmed fördelarna att smidigt hantera avfallet via en mindre reglerad finansieringslösning, säkerställandet av finansiering som en fonderingslösning erbjuder.

Samma resonemang kan göras för IKA-avfall, som gjorts för kärntekniskt driftavfall ovan, med tillägget att IKA-avfall vanligtvis är enklare att hantera än kärntekniskt avfall. Vilket gör att fördelarna med en fonderingslösning bör vara mindre.

Som framgår av avsnitt 2.3 menar dock Riksgälden att det historiska avfallet har andra och osäkrare egenskaper än de som drift- och IKA-avfall normalt sätt har. Riksgälden menar att komplexiteten och tidsaspekten för omhändertagandet av det historiskt avfallet liknar det avfall som idag fonderas för enligt finansieringslagen. Därav bör en fonderingslösning via finansieringslagen övervägas som specifikt tar hänsyn till samtligt historiskt avfall.

Här krävs dock en djupare analys än vad denna promemoria medger, särskilt med hänsyn frågorna kring IKA-avfall. Detta i och med att finansieringslagen kopplar till kärntekniklagen och inte strålskyddslagen.

### **3.2 Det är inte möjligt att analysera konkreta bidragslösningar i detta skede**

Riksgälden har i avsnitt 2.1 redogjort för hur omhändertagande- och finansieringsansvaret inte går att skiljas åt. *"Finansieringslösningar där den ansvarige får statligt stöd för delar av avfallet"* kan därmed även skrivas som finansieringslösningar **med** inslag av bidrag till den ansvarige.

Riksgälden bedömer att det i dagsläget är ett för tidigt skede att diskutera konkreta bidragslösningar. Om staten skulle bevilja bidrag för historiskt avfall skulle motiveringen till detta sannolikt även vara vägledande till vilken form av bidrag som skulle vara aktuellt att implementera.

En analys om konkreta bidragslösningar bör föregås av att ansvarsfrågan och finansieringslösningen är fastslagen. Så som framgår av avsnitt 3.1 så förordar Riksgälden en utredning om en enhetlig finansieringslösning för samtligt historiskt avfall, detta skiljer sig från dagens hybridlösning. Eventuella förändringar i ansvarsförhållanden eller i finansieringslösningen påverkar sannolikt analysen av den lämpligaste bidragslösningen.

Konkreta bidragslösningar analyseras därmed bäst när ansvaret för historiskt avfall är fastställt och det beslutats om bidrag är aktuellt eller inte.

För ett mycket översiktligt exempel på en potentiell bidragslösning diskuterar vi nedan en bidragslösning via anslag i statens budget.

Varje år, i mitten av december, beslutar riksdagen hur de olika utgiftsområdena i statens nästkommande budgetår ska fördelas. I detta beslut fördelas myndigheternas förvaltningsanslag ut.

En tänkbar bidragslösning är därmed riksdagen varje år beslutar om ett anslag, till en myndighet, som avser att användas för att betala ut bidrag för omhändertagande av historiskt avfall. Till detta bör ett regelverk upprättas som reglerar hur myndigheten

ska pröva bidragsansökningar. I detta bör det bl.a. ingå regleringar kring hur ansökningsprocessen ska gå till, vilket avfall det gäller, hur stor del av avfallskostnaderna som bidrag ska beviljas för och tidpunkten när bidrag betalas ut. Till detta regelverk är det även lämpligt att koppla en uppföljning i form av revision av utbetalda bidrag samt en möjlighet för återbetalning om utbetalda bidrag skulle ha används felaktigt.

Angående SSM:s önskan om en analys kring:

- om ett statligt stöd ges löpande i samband med hantering av specifika avfallsposter av det historiska avfallet och
- om ett generellt statligt stöd ges i form av en engångssumma till den ansvarige,

så bör detta vara det sista som analyseras efter det att den övergripande bidragslöningen är fastställd. Det är även viktigt att det statliga stödet följer budgetlagen (2011:203).

Ett statligt stöd kan påverka incitamentet hos den ansvarige att hantera avfallet på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Incitamentsproblematiken bör därmed analyseras vidare vid ett eventuellt bidrag från staten. En analys kring dessa frågor bör genomföras efter det att ansvaret för historiskt avfall är fastställt och med vägledning av motiveringen till varför staten eventuellt valt att bidra finansiellt.

## 4 Mer analys behövs

Riksgälden har det övergripande tillsynsansvaret för uppgifter som faller under finansieringslagen. I detta ingår att besluta om kärnavfallsavgifter och finansieringsbelopp för de delar av det historiska avfallet som idag ryms inom finansieringslagen. Riksgälden prövar även utbetalningsansökningar för historiskt avfall från inbetalda Studsviksmedel och kärnavfallsavgifter. Att bidra till analys kring det historiska avfallets finansiering ingår därmed i Riksgäldens tillsynsansvar.

Denna promemorias syfte var att göra en första översiktlig analys av tänkbara finansieringslösningar för historiskt avfall, där för- och nackdelar diskuteras. Riksgälden bedömer att mer analys behövs för konkreta lösningsförslag. Denna analys görs bäst när ansvaret för historiskt avfall är fastställt och det beslutats om bidrag är aktuellt eller inte. Att SSM och Riksgälden har ett gott samarbete kring det historiska avfallet är viktigt för att skydda staten och i slutändan den framtida skattebetalaren.

## 5 Referenser

- [1] Strålsäkerhetsmyndigheten, ”Finansieringsfrågor rörande historiskt avfall,” SSM2021-3243-13, RG 2021/650, 2021-07-05.
- [2] AB Svafo, ”Kostnadsansvar för avfall - skrivelse till Regeringskansliet,” 2020-12-14.
- [3] Regeringskansliet, Miljödepartementet, ”Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Strålsäkerhetsmyndigheten,” Regeringsbeslut 3, M2021/00771, 2021-04-08.
- [4] Strålsäkerhetsmyndigheten, ”Verksamhetsbevakning vid AB Svafo avseende omhändertagande av historiskt avfall 2019-04-25,” SSM2019-1916-3, 2019-06-13.
- [5] Strålsäkerhetsmyndigheten, ”Verksamhetsbevakning avseende AB Svafos arbete med historiskt avfall,” SSM2020-3236-2, 2020-06-03.
- [6] Strålsäkerhetsmyndigheten och Riksgäldskontoret, ”Överränskommelse om samarbete mellan Strålsäkerhetsmyndigheten och Riksgäldskontoret inom området kärnavfallsfinansiering,” 2017-12-13.
- [7] Riksgäldskontoret, ”Kärntekniklagsutredningens betänkande: Ny kärntekniklag - med förtydligt ansvar (SOU 2019:16),” RG 2019/402, 2019-08-28.
- [8] Miljö- och energidepartementet, ”Reglerna om finansiering av kärnavfallshantering,” Regeringens proposition 2016/17:199, 1 juni 2017.
- [9] Strålsäkerhetsmyndigheten, ”Förändringar i lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet och förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet,” SSM2011-4690-44, 2013.
- [10] AB Svafo, ”Överklagande av Strålsäkerhetsmyndighetens beslut den 27 augusti 2018, dnr SSM 2016-2861,” Svafos referens: SV-2018-0176, Riksgäldens referens: RG 2018/934, 2018-09-17.
- [11] AB Svafo, ”Bilaga 1 till överklagandet av strålsäkerhetsmyndighetens beslut den 27 augusti 2018 dnr SSM 2016-2861,” Svafos referens: SV-2018-0176, Riksgäldens referens: RG 2018/934, 2018-09-17.

- [12] Strålsäkerhetsmyndigheten, ”Yttrande angående AB SVAFO överklagande av avgiftsbeslut,” Strålsäkerhetsmyndighetens referens: SSM2018-5777-2, Riksgäldens referens: RG 2018/934, 2018-11-28.
- [13] Riksgäldskontoret, ”Yttrande över AB Svafos överklagande av Strålsäkerhetsmyndighetens beslut om kärnavfallsavgift 2018 och 2019,” Dnr 2018/934, 24 januari 2019.
- [14] Miljödepartementet, ”Överklagande av Strålsäkerhetsmyndighetens beslut om kärnavfallsavgift och finansieringsbelopp,” M2028/02422/Ke, 2019-10-03.
- [15] Riksgäldskontoret, ”Beslut om kärnavfallsavgift för 2020 - 2022 och finansieringsbelopp för AB Svafos,” RG 2018/1241, 2019-12-19.
- [16] AB Svafos, ”Kostnadsberäkning 2016,” Svafos referens: SVAFO-15-67, Strålsäkerhetsmyndighetens referens: 2015-5903, 2015-12-11.
- [17] AB Svafos, ”Kostnadsberäkning 2017,” Svafos referens: S 2016-0197, Strålsäkerhetsmyndighetens referens: SSM2017-221-1, 2016-12-29.

# Översiktlig analys av olika finansieringslösningar för historiskt avfall

## Sammanfattning

Strålsäkerhetsmyndigheten har önskat att Riksgäldskontoret (Riksgälden) gör en översiktlig analys av olika finansieringslösningar för historiskt avfall.

Riksgälden menar att en reglering som specifikt tar hänsyn till det historiska avfallet bör utredas. En tänkbar utgångspunkt för en sådan utredning är att inkludera samtligt historisk avfall i finansieringssystemet.

Riksgälden bedömer att mer analys behövs för konkreta lösningsförslag. Denna analys görs bäst efter att ansvaret för historiskt avfall är fastställt och det beslutats om bidrag är aktuellt eller inte.

## Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>1</b>
<b>1 Bakgrund och disposition</b>	<b>3</b>
1.1 Historiskt avfall består av olika avfallsfraktioner med olika finansieringskällor	3
1.2 SSM ska utreda ansvarsfrågor för historiska avfall	3
1.3 Riksgälden har tillsynsansvaret för finansieringslagen	4
1.4 SSM:s önskemål om en analys om finansieringslösningar	4
<b>2 Generella ställningstaganden</b>	<b>5</b>
2.1 Omhändertagande- och finansieringsansvar går inte att separera	5
2.2 Definitionen av restprodukter	6
2.3 Regleringarna i finansieringslagen är lämpliga för finansieringen av avfall som förknippas med stora osäkerheter	8
<b>3 Finansierings- och bidraglösningar</b>	<b>9</b>
3.1 En enhetlig finansieringslösning för samtligt historiskt avfall är att föredra	10
3.2 Det är inte möjligt att analysera konkreta bidraglösningar i detta skede	11
<b>4 Mer analys behövs</b>	<b>12</b>
<b>5 Referenser</b>	<b>13</b>

## 1 Bakgrund och disposition

Den 6 juli 2021 framförde Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) i en skrivelse önskemål om att Riksgäldskontoret (Riksgälden), i egenskap av ansvarig tillsynsmyndighet för finansieringssystemet för kärnavfall, senast den 30 september 2021 gör en översiktlig analys av olika finansieringslösningar för historiskt avfall [1]. Riksgälden gjorde bedömningen att detta ryms inom den myndighetssamverkan som föreligger med SSM. Denna promemoria syftar till att diskutera SSM:s frågeställningar.

Promemorian inleder med att beskriva SSM:s önskemål om översiktlig analys. Vidare beskrivs några generella ställningstaganden för Riksgäldens syn på eventuella finansieringslösningar. Slutligen så diskuteras finansierings- och eventuella bidragslösningar. Riksgälden bedömer att mer analys behövs för att kunna finna mer konkreta lösningar. Denna analys görs bäst efter att ansvaret för historiskt avfall är fastställt och det beslutats om bidrag är aktuellt eller inte.

### 1.1 Historiskt avfall består av olika avfallsfraktioner med olika finansieringskällor

Med historiska avfall avses det avfall som var producerat per den 30 juni 1991 och vars omhändertagande till del finansieras genom lagen (1988:1597) om finansiering av hantering av visst radioaktivt avfall m.m. (Studsvikslagen). Avfallet har sitt ursprung från såväl kärntekniska verksamheter som icke-kärntekniska verksamheter. Avfallet delas in i olika avfallsfraktioner med olika förpacknings- och omhändertagande metoder. Vissa avfallsfraktioner innehåller både kärnavfall såväl som icke-kärntekniskt avfall (IKA-avfall). Historiskt kärnämne och rivningsavfall fonderas idag för enligt bestämmelserna i lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringslagen). Historiskt driftavfall och IKA-avfall fonderas idag inte för.

### 1.2 SSM ska utreda ansvarsfrågor för historiska avfall

AB Svafo (Svafo) har i skrivelse till Regeringskansliet (Miljödepartementet) i december 2020 framfört synpunkter gällande bolagets ansvar, inklusive kostnadsansvar, för delar av det s.k. historiska avfall som dels lagras på Studsviksområdet, dels har deponerats i Svensk Kärnbränslehantering AB:s (SKB) slutförvar för kortlivat avfall (SFR) vid Forsmarksverket [2]. Svafo menar att de inte ska ha kostnadsansvar för historiskt IKA-avfall. Vidare menar Svafo att deras ansvar för historiskt kärnavfall ska begränsas till avfall som uppkommit i utvecklingen av den civila kärnkraften (samt enbart omfatta avfall som har packats och dokumenterats så det kan enligt skickas till slutförvar utan ytterligare åtgärder).

Regeringen har genom ändring av regleringsbrevet för 2021 [3] gett SSM i uppdrag att utreda frågor kopplade till ansvaret och finansieringen av omhändertagande av det historiska avfallet. Inom ramen för utredningen ska SSM redovisa sina

bedömningar av vem som bör bära kostnaderna för avfallet och när dessa kostnader bedöms falla ut.

Vidare ska SSM, utifrån slutsatserna gällande ansvarsförhållandena, lämna förslag på åtgärder som behöver vidtas. SSM ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet senast den 17 december 2021.

SSM har genom tillsyn utrett och uttalat sig om ansvaret för det historiska avfallet [4], [5]. SSM har även låtit en extern konsult utreda ansvarsfrågan av det historiska avfallet.

### 1.3 Riksgälden har tillsynsansvaret för finansieringslagen

I september 2018 övertog Riksgälden ansvaret för de uppgifter inom finansiering av kärntekniska restprodukter som SSM tidigare hade enligt finansieringslagen och förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringsförordningen). I december 2017 upprättade SSM och Riksgälden en överenskommelse om samarbete för att ömsesidigt kunna samarbeta utifrån myndigheternas gemensamma intressen och behov [6].

Enligt 57 § finansieringsförordningen har Riksgälden det övergripande tillsynsansvaret för uppgifter som faller under finansieringslagen. Riksgälden beslutar även om kärnavfallsavgifter och finansieringsbelopp för de delar av det historiska avfallet som idag ryms inom finansieringslagen<sup>1</sup>. Riksgälden har tidigare i ett remissvar framfört: *”att en viss del av det historiska avfallet inte omfattas av finansieringslagen innebär en ekonomisk risk för staten. Riksgälden anser att samtligt historiskt avfall ska omfattas av finansieringslagen”* [7].

### 1.4 SSM:s önskemål om en analys om finansieringslösningar

SSM har i en skrivelse framfört önskemål om att Riksgälden gör en översiktlig analys av olika finansieringslösningar för historiskt avfall [1]. Nedan följer en sammanfattning av SSM:s skrivelse.

SSM utsluter inte att deras uppdrag, utöver klargörande av ansvarsfrågan, kan innefatta rekommendationer om statligt finansiellt stöd liksom ett förslag på förvaltning och system för utbetalning av sådana medel. Mot bakgrund av de ofrånkomliga osäkerheter som föreligger i uppskattningarna och det faktum att betydande delar av det historiska avfallet inte faller inom ramen för finansieringslagen, utsluter inte heller SSM att förslag om ändrad lagstiftning kan aktualiseras. Med tanke på den korta tiden förväntar sig inte SSM konkreta författningsförslag från Riksgälden.

Utifrån SSM:s tidigare bedömning om ansvaret för det historiska avfallet, önskar SSM att Riksgälden gör en översiktlig analys av olika tänkbara finansieringslösningar

---

<sup>1</sup> Se bland annat beslut om kärnavfallsavgift för 2020–2022 och finansieringsbelopp för AB Svafo [15], där Svafos historiska avfall ingår som en del av de grundkostnader som de betalar kärnavfallsavgift för.

för historiskt avfall. SSM önskar att Riksgälden ger förslag på en finansieringslösning:

- för det fall där den ansvarige fullt ut finansierar hantering av historiskt avfall och
- för det fall där den ansvarige får statligt stöd för delar av detta avfall.

För det fallet där den ansvarige får statligt stöd, önskar SSM att Riksgälden ger förslag på en finansieringslösning:

- dels för det fall där ett statligt stöd ges löpande i samband med hantering av specifika avfallsposter av det historiska avfallet och
- dels för det fall där ett generellt statligt stöd ges i form av en engångssumma till den ansvarige.

SSM önskar även att Riksgälden, i samtliga fall, uttalar sig om för- och nackdelar med de olika finansieringslösningarna.

## 2 Generella ställningstaganden

Innan finansieringslösningar för historiskt avfall diskuteras redovisas några av Riksgäldens generella ställningstagande kring ämnet.

### 2.1 Omhändertagande- och finansieringsansvar går inte att separera

Riksgäldens uppfattning är att den som ansvarar för avfall är ansvarig för att omhänderta detta såväl som att finansiera omhändertagandet. Omhändertagande- och finansieringsansvar är därmed inte separererbart. En ordning där finansieringsansvaret bryts ut ur ansvarsförhållandena och läggs på någon annan part är därmed inte möjlig.

Det som däremot kan ske är att en annan part bidrar till finansieringen genom att stötta den ansvarige finansiellt. Om så skulle ske betyder det dock inte att ansvarsförhållandena har ändrats, även om den bidragande parten stöttar den ansvarige med 100 procent av finansieringen. Den som ansvarar för avfall ansvarar för alla aspekter av dess omhändertagande, även finansieringen.

En parallell kan här dras till förhållandet mellan finansieringslagen och den nu upphörda Studsvikslagen. Där finansieringslagen reglerar hur en ansvarigs finansieringsansvar ska ske och Studsvikslagen utgjorde ett bidrag till den ansvarige.

Trots att bidraget i vissa fall täckte 100 procent av den ansvariges förväntade kostnader så påverkade detta inte ansvarsfrågan. Den ansvarige var alltid skyldig att betala avgifter för att täcka finansieringen för sitt avfall, men när bidraget ansågs täcka de förväntade kostnaderna beräknades denna avgift till noll kronor. När bidraget inte längre förväntades täcka de förväntade kostnaderna (i och med att Studsvikslagen upphörde) utkrävdes en avgift högre än noll kronor från de

ansvariga. Sammanfattningsvis så visar detta exempel hur ansvarsförhållanden inte förändras även om bidrag förekommer, detta är en viktig princip för kommande diskussion.

## 2.2 Definitionen av restprodukter

### 2.2.1 Ändringen av begreppet restprodukter har troligtvis påverkat bedömningen av vad som utgör restprodukter

I december 2017 trädde den nya finansieringslagen ikraft. I den ändrades 3 § som definierar vad som utgör en restprodukt. Begreppet restprodukt är centralt för att avgöra om avfallet ska fonderas för enligt finansieringslagen. Ändringen framgår nedan.

#### 3 §

##### Tidigare lydelse

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

##### Nuvarande lydelse

I denna lag avses med restprodukt:

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

I författningskommentarerna till propositionen angavs att ändringen enbart var ett förtydligande och inte syftade till någon ändring i sak [8].

Riksgälden kan dock konstaterade att definitionen av restprodukter gått från en definition som enbart tog hänsyn till avfallets beskaffenhet och vidare hantering till en definition som nu även tar hänsyn till när i tiden avfallet uppkom. Detta är en klar förändring på hur restprodukter ska definieras. Det är inte osannolikt att Riksgäldens skulle göra andra bedömningar av vad som utgör restprodukter om den tidigare definitionen skulle tillämpas.

Den tidigare definitionen av restprodukter var att begreppet driftavfall inte var reglerat i lag. SSM föreslog att behålla den tidigare definitionen av restprodukter men addera en definition av driftavfall för föreslogs lyda: *"låg- och medelaktivt kärnavfall som till övervägande del ombändertas, hanteras, lagras eller slutförvaras under den tid som den kärntekniska anläggningen är i kontinuerlig drift för sitt ändamål"* [9]. Detta förslag har aldrig tillämpats i lagstiftning men ger viss insikt i hur SSM tolkade begreppet driftavfall då.

### 2.2.2 Det är troligt att den nya definitionen av restprodukter påverkade andelen historiskt avfall som fonderas för

När Studsvikslagen upphörde uppstod ett underskott i finansieringen för flera aktörer som har rätt till medel enligt Studsvikslagen (Studsviksmedel). En av dessa

aktörer var Svafo vars verksamhet tidigare fått ett 100 procentigt bidrag av Studsviksmedel. Svafo hade därmed inte, före Studsvikslagens upphörande, betalat någon kärnavfallsavgift eller ställt någon säkerhet för finanseringsbelopp.

I och med att Studsviksmedlen inte längre bedömdes täcka Svafos förväntade kostnader så beslutade SSM, den 27 augusti 2018, att Svafo skulle betala kärnavfallsavgift och ställa säkerhet för finanseringsbelopp. Den 1 september 2018 övergick ärendet från SSM till Riksgälden i samband med att ansvaret för uppgifterna inom finansieringssystemet övergick till Riksgälden. Svafo överklagade beslutet [10] med anledning av att de ansåg att 83 procent av deras avfall inte rymts inom definitionen av restprodukter [11]. Svafo skriver i sin överklagan:

*”Enligt regeringens beslut M92/4360/6 övertog Svafo ansvaret från Studsvik AB för det historiska avfall som uppkommit fram till 1991-06-30. Avfallet som övertogs var i hög grad hanterat och dokumenterat på ett sätt som inte uppfyller nu gällande krav på säkerhet och kvalitet. Svafo har därför kartlagt avfallet i syfte att få fram bättre kunskap och dokumentation om detta. I kartläggningen har det konstaterats betydande felaktigheter i dokumentationen från 1991-06-30 avseende omfattning, innehåll och ursprung. Bristerna har medfört behov av kompletterande åtgärder och utredningar. Sådana utredningar pågår för närvarande och arbetet är komplext och omfattande. Utredningsarbetet kan inte färdigställas inom de tidsramar Svafo har till förfogande för detta överklagande vilket innebär att nu redovisad avfallsvolym kan komma att revideras i kommande kostnadsberäkning.*

*I bilaga 1 redovisas en sammanställning av omfattning och ursprung av det historiska avfallet baserat på kostnadsberäkning 2017. Sammanställningen visar att 20% av avfallet utgörs restprodukter enligt 3 § 2 finansieringslagen, dvs. kärnavfall som uppkommit vid en kärntechnisk anläggning efter det att anläggningen är permanent avstängd. Resterande del av avfallet har sitt ursprung från verksamheter som inte är kärntechniska eller utgörs av driftavfall, d v s avfall som uppkommit innan den kärntechniska anläggningen permanent ställts av.” [10]*

Riksgälden inhämtade SSM:s bedömning av de uppgifter som Svafo lämnat. SSM ansåg att Svafos redovisning i allt väsentligt var rättvisande, men att den exakta uppdelningen inte kunde bedömas vid tillfället [12]. Med anledning av detta yrkade Riksgälden att bifalla Svafos överklagan [13]. Regeringen beslutade sedan i linje med Svafos överklagande och Riksgäldens yttrande [14]. Denna uppdelning, att mycket lite av Svafos avfall omfattas av definitionen av restprodukter, ligger till grund för Svafos gällande kärnavfallsavgift och finanseringsbelopp. Idag fonderas medel för ca 17 procent av Svafos historiska avfall för enligt finansieringslagen.

I och med att uppdelningen av Svafos historiska avfall, med hänsyn till vilka avfallsfraktioner som utgör restprodukter, för första gången gjordes i slutet av 2018 så har uppdelningen enbart prövats med hänsyn till den nya definitionen av restprodukter. Någon prövning av vilken uppdelning den gamla definitionen av restprodukter skulle ge har därmed aldrig gjorts. Riksgälden utesluter inte att en prövning enligt den gamla definitionen av restprodukter skulle resultera i ett annat utfall än vad som idag utgör restprodukter för Svafos avfall. Därmed kan den nya

definitionen av restprodukter påverkat hur stor andel historiskt avfall som fonderas för idag.

### 2.3 Regleringarna i finansieringslagen är lämpliga för finansieringen av avfall som förknippas med stora osäkerheter

Finansieringslagen innehåller bestämmelser som syftar till att säkerställa finansieringen av de allmänna skyldigheter som följer av lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen). Finansieringslagens syfte är att minimera risken för att kommande generationer, eller i praktiken staten, ska tvingas stå för kostnader som omfattas av tillståndshavarnas ansvar.

Finansieringen säkerställs genom att tillståndshavarna betalar avgifter och ställer säkerheter. Inbetalda medel förvaltas i en separat fond och säkerheterna ställs till samma fond. Utbetalningar från fonden prövas och använda medel revideras av Riksgälden. Avgifterna och säkerheterna uppdateras vart tredje år.

Lagstiftaren har beslutat om detta system, av både löpande tillsyn och förvaltning (finansieringssystemet), för att hantera de stora osäkerheter som förknippas finansieringen av omhändertagande av kärnavfall. Det är framförallt två typer av osäkerheter som gör att finansieringssystemet behövs: omhändertagandet av avfallet är komplext och att avfallet tar lång tid att omhänderta.

Riksgälden anser att historiskt avfall uppvisar dessa osäkerheter. Den bristfälliga dokumentationen för avfallet bidrar starkt till denna osäkerhet. Osäkerheterna, som förknippas med komplexiteten och tidsaspekten, betyder att eventuella kostnadsuppskattningar för omhändertagandet som görs idag blir mycket osäkra. Det finns alltså en uppenbar risk för kostnadsökningar i framtiden. Detta ställer krav på en löpande tillsyn och en robust finansiering för att riskerna inte ska drabba framtida skattebetalare.

Finansieringssystemet för kärnavfall ter sig därmed som en naturlig utgångspunkt då en finansieringslösning för historiskt avfall diskuteras.

En viktig del är den löpande tillsynen genom att granska kostnadsuppskattningar som ligger till grund för avgifter och säkerheter. Riksgälden gör andra bedömningar av vissa aspekter i reaktorbolagens kostnadsuppskattningar och har justerat dessa i de underlag som regeringens beslut vilar på. Om det historiska avfallet skulle omfattas av finansieringssystemet kan en motsvarande ordning gälla även där.

Riksgälden har tidigare uttalat *"att en viss del av det historiska avfallet inte omfattas av finansieringslagen innebär en ekonomisk risk för staten. Riksgälden anser att samtligt historiskt avfall ska omfattas av finansieringslagen"* [7]. Att en del av det historiska avfallet inte omfattas av finansieringslagen är, som tidigare diskuterats, en konsekvens av definitionen av restprodukter.

Majoriteten av avfallet som idag inte definieras som restprodukter är dock fortfarande kärnavfall, avfallet undgår dock att definieras som restprodukt eftersom kärnavfallet uppkom **före** anläggningarna permanent stängts av. Riksgälden menar att detta, bl.a. med stöd av skrivningar i förarbeten, troligtvis inte varit lagstiftarens mening utan istället är en oönskad konsekvens som inte förutsågs. En förändring av 3 § finansieringslagen bör således ske så definitionen av restprodukt även omfattar detta avfall.

Det finns även en del av det historiska avfallet som består av IKA-avfall, alltså avfall från anläggningar som inte är kärntekniska anläggningar. Eftersom finansieringslagen enbart omfattar kärntekniskt avfall krävs det en djupare analys för att bedöma om även detta avfall kan omfattas av finansieringslagen eller om någon annan lösning bör övervägas.

Riksgälden menar dock att IKA-avfallet uppvisar samma typ av osäkerhet i både komplexitet och tid. Det är även så att historiska avfallskollin idag innehåller både IKA-avfall och kärntekniskt avfall. Om det inte går att skilja avfallet åt talar även detta för en enhetlig hantering av samtligt historiskt avfall.

En fortsatt ordning där delar av det historiska avfallet utesluts ur finansieringssystemet kan leda till att svåra överväganden, tolkningar och schabloniseringar kan behöva göras av tillsynsmyndigheterna framöver. Men hänsyn till den bristfälliga dokumentationen kring avfallet kan det inte heller uteslutas att avfallet kan vara felklassificerat idag och en osäkerhet kan därmed även föreligga om avfall är att betrakta restprodukter eller inte. I slutändan skulle detta kunna leda till förändringar i vilket avfall som fonderas för. Sådana förändringar skulle komplicera finansieringssystemet ytterligare.

Sammantaget bedömer Riksgälden, liksom tidigare, att det bör utredas om samtligt historiskt avfall bör omfattas av finansieringslagen. Att IKA-avfall är inkluderat i det historiska avfallet bidrar till att en större utredningsinsats krävs.

### 3 Finansierings- och bidraglösningar

Detta avsnitt behandlar SSM:s frågor om förslag på finansieringslösningar:

- för det fall där den ansvarige fullt ut finansierar hantering av historiskt avfall och
- för det fall där den ansvarige får statligt stöd för delar av detta avfall.

Idag tillämpas en hybridlösning mellan finansieringslagen och det generella avfallsproducentsansvaret. Detta innebär att fondering sker för de delar av avfallet som omfattas av finansieringslagen och att det sker en direktfinansiering av avfallsproducenten, enligt avfallsproducentsansvaret som följer av kärntekniklagens och strålskyddslagens (2018:396) (strålskyddslagen) bestämmelser, för de delar som inte omfattas av finansieringslagen.

Idag finns det även ett bidrag i finansieringen av historiskt avfall i form av medel i den så kallade Studsviksfonden. Dessa medel är dock begränsade och kommer med stor sannolikhet inte räcka till att finansiera samtligt historiska avfall. I och med att Studsvikslagen är upphävd betalas inga ytterligare medel i till fonden. Fonden minskar i takt med utbetalningar och ökar enbart med hänsyn till eventuell avkastning på existerande medel. Studsviksfonden är således inte sannolikt en del av finansieringslösning för historiskt avfall.

### 3.1 En enhetlig finansieringslösning för samtligt historiskt avfall är att föredra

I avsnitt 2.1 redogörs för hur omhändertagande- och finansieringsansvaret inte går att skiljas åt. *"Finansieringslösningar där den ansvarige fullt ut finansierar hantering av historiskt avfall"* kan därmed även skrivas som finansieringslösningar **utan** inslag av bidrag för den ansvarige.

Eftersom delar av det historiska avfallet idag omfattas av finansieringssystemet så ser Riksgälden enbart att tre framtida finansieringslösningar är aktuella:

- dagens hybridlösning (där del av avfallet omfattas av finansieringslagen och för den del som inte omfattas så sker direktfinansiering enligt avfallsproducentsansvaret),
- en hybridlösning där finansieringslagen breddas till att inkludera historiskt driftavfall men fortfarande exkluderar IKA-avfall, och
- en lösning där finansieringslagen breddas till att inkludera allt historisk avfall.

Lösningar där historiskt avfall som idag fonderas för skulle exkluderas ur finansieringslagen är enligt vår bedömning inte förenliga med syftet med finansieringssystemet. Sådana lösningar ses därmed som uteslutna.

Dagens hybridlösning har som utgångspunkt att exkludera kärntekniskt driftavfall från fondering. Detta har sin bakgrund i att kärntekniskt driftavfall vanligtvis har egenskapen av att det löpande kan omhändertas, vilket gör att en fonderingslösning inte behövs i och med att omhändertagandet sker förhållandevis fort.

Om det skulle krävas en fondering för driftavfall skulle detta sannolikt introducera en större tröghet och ökade kostnader i systemet för att finansiera detta avfall. I och med att omhändertagandet sker förhållandevis snabbt så överväger därmed fördelarna att smidigt hantera avfallet via en mindre reglerad finansieringslösning, säkerställandet av finansiering som en fonderingslösning erbjuder.

Samma resonemang kan göras för IKA-avfall, som gjorts för kärntekniskt driftavfall ovan, med tillägget att IKA-avfall vanligtvis är enklare att hantera än kärntekniskt avfall. Vilket gör att fördelarna med en fonderingslösning bör vara mindre.

Som framgår av avsnitt 2.3 menar dock Riksgälden att det historiska avfallet har andra och osäkrare egenskaper än de som drift- och IKA-avfall normalt sätt har. Riksgälden menar att komplexiteten och tidsaspekten för omhändertagandet av det historiskt avfallet liknar det avfall som idag fonderas för enligt finansieringslagen. Därav bör en fonderingslösning via finansieringslagen övervägas som specifikt tar hänsyn till samtligt historiskt avfall.

Här krävs dock en djupare analys än vad denna promemoria medger, särskilt med hänsyn frågorna kring IKA-avfall. Detta i och med att finansieringslagen kopplar till kärntekniklagen och inte strålskyddslagen.

### 3.2 Det är inte möjligt att analysera konkreta bidragslösningar i detta skede

Riksgälden har i avsnitt 2.1 redogjort för hur omhändertagande- och finansieringsansvaret inte går att skiljas åt. *"Finansieringslösningar där den ansvarige får statligt stöd för delar av avfallet"* kan därmed även skrivas som finansieringslösningar **med** inslag av bidrag till den ansvarige.

Riksgälden bedömer att det i dagsläget är ett för tidigt skede att diskutera konkreta bidragslösningar. Om staten skulle bevilja bidrag för historiskt avfall skulle motiveringen till detta sannolikt även vara vägledande till vilken form av bidrag som skulle vara aktuellt att implementera.

En analys om konkreta bidragslösningar bör föregås av att ansvarsfrågan och finansieringslösningen är fastslagen. Så som framgår av avsnitt 3.1 så förordar Riksgälden en utredning om en enhetlig finansieringslösning för samtligt historiskt avfall, detta skiljer sig från dagens hybridlösning. Eventuella förändringar i ansvarsförhållanden eller i finansieringslösningen påverkar sannolikt analysen av den lämpligaste bidragslösningen.

Konkreta bidragslösningar analyseras därmed bäst när ansvaret för historiskt avfall är fastställt och det beslutats om bidrag är aktuellt eller inte.

För ett mycket översiktligt exempel på en potentiell bidragslösning diskuterar vi nedan en bidragslösning via anslag i statens budget.

Varje år, i mitten av december, beslutar riksdagen hur de olika utgiftsområdena i statens nästkommande budgetår ska fördelas. I detta beslut fördelas myndigheternas förvaltningsanslag ut.

En tänkbar bidragslösning är därmed riksdagen varje år beslutar om ett anslag, till en myndighet, som avser att användas för att betala ut bidrag för omhändertagande av historiskt avfall. Till detta bör ett regelverk upprättas som reglerar hur myndigheten ska pröva bidragsansökningar. I detta bör det bl.a. ingå regleringar kring hur ansökningsprocessen ska gå till, vilket avfall det gäller, hur stor del av avfallskostnaderna som bidrag ska beviljas för och tidpunkten när bidrag betalas ut.

Till detta regelverk är det även lämpligt att koppla en uppföljning i form av revision av utbetalda bidrag samt en möjlighet för återbetalning om utbetalda bidrag skulle ha används felaktigt.

Angående SSM:s önskan om en analys kring:

- om ett statligt stöd ges löpande i samband med hantering av specifika avfallsposter av det historiska avfallet och
- om ett generellt statligt stöd ges i form av en engångssumma till den ansvarige,

så bör detta vara det sista som analyseras efter det att den övergripande bidragslöningen är fastställd. Det är även viktigt att det statliga stödet följer budgetlagen (2011:203).

Ett statligt stöd kan påverka incitamentet hos den ansvarige att hantera avfallet på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Incitamentsproblematiken bör därmed analyseras vidare vid ett eventuellt bidrag från staten. En analys kring dessa frågor bör genomföras efter det att ansvaret för historiskt avfall är fastställt och med vägledning av motiveringen till varför staten eventuellt valt att bidra finansiellt.

## 4 Mer analys behövs

Riksgälden har det övergripande tillsynsansvaret för uppgifter som faller under finansieringslagen. I detta ingår att besluta om kärnavfallsavgifter och finansieringsbelopp för de delar av det historiska avfallet som idag ryms inom finansieringslagen. Riksgälden prövar även utbetalningsansökningar för historiskt avfall från inbetalda Studsviksmedel och kärnavfallsavgifter. Att bidra till analys kring det historiska avfallets finansiering ingår därmed i Riksgäldens tillsynsansvar.

Denna promemorias syfte var att göra en första översiktlig analys av tänkbara finansieringslösningar för historiskt avfall, där för- och nackdelar diskuteras. Riksgälden bedömer att mer analys behövs för konkreta lösningsförslag. Denna analys görs bäst när ansvaret för historiskt avfall är fastställt och det beslutats om bidrag är aktuellt eller inte. Att SSM och Riksgälden har ett gott samarbete kring det historiska avfallet är viktigt för att skydda staten och i slutändan den framtida skattebetalaren.

## 5 Referenser

- [1] Strålsäkerhetsmyndigheten, ”Finansieringsfrågor rörande historiskt avfall,” SSM2021-3243-13, RG 2021/650, 2021-07-05.
- [2] AB Svafo, ”Kostnadsansvar för avfall - skrivelse till Regeringskansliet,” 2020-12-14.
- [3] Regeringskansliet, Miljödepartementet, ”Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Strålsäkerhetsmyndigheten,” Regeringsbeslut 3, M2021/00771, 2021-04-08.
- [4] Strålsäkerhetsmyndigheten, ”Verksamhetsbevakning vid AB Svafo avseende omhändertagande av historiskt avfall 2019-04-25,” SSM2019-1916-3, 2019-06-13.
- [5] Strålsäkerhetsmyndigheten, ”Verksamhetsbevakning avseende AB Svafos arbete med historiskt avfall,” SSM2020-3236-2, 2020-06-03.
- [6] Strålsäkerhetsmyndigheten och Riksgäldskontoret, ”Överräskommelse om samarbete mellan Strålsäkerhetsmyndigheten och Riksgäldskontoret inom området kärnavfallsfinansiering,” 2017-12-13.
- [7] Riksgäldskontoret, ”Kärntekniklagsutredningens betänkande: Ny kärntekniklag - med förtydligt ansvar (SOU 2019:16),” RG 2019/402, 2019-08-28.
- [8] Miljö- och energidepartementet, ”Reglerna om finansiering av kärnavfallshantering,” Regeringens proposition 2016/17:199, 1 juni 2017.
- [9] Strålsäkerhetsmyndigheten, ”Förändringar i lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet och förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet,” SSM2011-4690-44, 2013.
- [10] AB Svafo, ”Överklagande av Strålsäkerhetsmyndighetens beslut den 27 augusti 2018, dnr SSM 2016-2861,” Svafos referens: SV-2018-0176, Riksgäldens referens: RG 2018/934, 2018-09-17.
- [11] AB Svafo, ”Bilaga 1 till överklagandet av strålsäkerhetsmyndighetens beslut den 27 augusti 2018 dnr SSM 2016-2861,” Svafos referens: SV-2018-0176, Riksgäldens referens: RG 2018/934 , 2018-09-17.

- [12] Strålsäkerhetsmyndigheten, ”Yttrande angående AB SVAFO överklagande av avgiftsbeslut,” Strålsäkerhetsmyndighetens referens: SSM2018-5777-2, Riksgäldens referens: RG 2018/934, 2018-11-28.
- [13] Riksgäldskontoret, ”Yttrande över AB Svafos överklagande av Strålsäkerhetsmyndighetens beslut om kärnavfallsavgift 2018 och 2019,” Dnr 2018/934, 24 januari 2019.
- [14] Miljödepartementet, ”Överklagande av Strålsäkerhetsmyndighetens beslut om kärnavfallsavgift och finansieringsbelopp,” M2028/02422/Ke, 2019-10-03.
- [15] Riksgäldskontoret, ”Beslut om kärnavfallsavgift för 2020 - 2022 och finansieringsbelopp för AB Svafos,” RG 2018/1241, 2019-12-19.
- [16] AB Svafos, ”Kostnadsberäkning 2016,” Svafos referens: SVAFO-15-67, Strålsäkerhetsmyndighetens referens: 2015-5903, 2015-12-11.
- [17] AB Svafos, ”Kostnadsberäkning 2017,” Svafos referens: S 2016-0197, Strålsäkerhetsmyndighetens referens: SSM2017-221-1, 2016-12-29.