

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

SKB remissyttrande KN2025/01305

Svensk Kärnbränslehantering AB:s remissyttrande över Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria KN2025/01305 angående verksamhet med strålning: arbetarskydd, tillsyn och sanktioner

Svensk Kärnbränslehantering AB (hädanefter SKB) tackar för inbjudan och möjligheten att lämna synpunkter på promemorian Verksamhet med strålning: arbetarskydd, tillsyn och sanktioner.

SKB:s uppdrag är att ta hand om det radioaktiva avfallet från de svenska kärnkraftverken på ett säkert och effektivt sätt. SKB har tillstånd enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (hädanefter ”Kärntekniklagen”) och ägs av Vattenfall AB, Sydkraft Nuclear Power AB, OKG Aktiebolag och Forsmarks Kraftgrupp AB.

A. Förslag till ändringar i lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter

SKB:s ägare är tillståndshavare eller reaktorinnehavare enligt lagen om finansiering av kärntekniska restprodukter (hädanefter ”Finansieringslagen”) och SKB utför på ägarnas uppdrag vissa uppgifter som åligger dem enligt Finansieringslagen. Därigenom har de föreslagna ändringarna påverkan på SKB.

SKB avstyrker förslaget om ändringar i 21 och 26 §§ Finansieringslagen samt tillägget i 24 a § Finansieringslagen av följande skäl.

Skyldigheten att lämna uppgifter med mera

Det ankommer enligt 21 § Finansieringslagen redan idag på tillståndshavaren att lämna de uppgifter och kostnadsberäkningar som behövs. Nu föreslås en utvidgning av bestämmelsen till att omfatta *övriga* uppgifter och kostnadsberäkningar.

Motiveringen till ändringen är att det bör vara tydligt att tillståndshavaren är skyldig att lämna uppgifter för Riksgäldskontorets och regeringens prövning av kärnavfallsavgift med mera. SKB:s uppfattning är att förslaget tvärt emot syftet

minskar tydligheten och innebär större oförutsägbarhet för tillståndshavarna. Det framgår inte av promemorian vilka uppgifter som inte redan idag omfattas av 21 § Finansieringslagen som tillägget är avsett att omfatta.

Systemet med kärnavfallsavgifter bygger på att det är tillståndshavarna själva som beräknar och redovisar vilka kostnader de förväntas ha för att fullgöra det ansvar som har ålagts dem enligt Kärntekniklagen. Av detta följer att det är upp till tillståndshavarna att bedöma vilka uppgifter och kostnadsberäkningar som behöver ges in enligt 21 § Finansieringslagen. Om förslaget genomförs så bör det förtydligas att det inte innebär någon ändring av denna grundläggande förutsättning.

Begreppet *övrigt* kan tolkas mycket vidsträckt och det finns en uppenbar risk att tillståndshavare och tillsynsmyndighet kan komma att ha olika uppfattning om vilka övriga uppgifter i tillståndshavarens verksamhet som är av relevans för regeringens eller myndighets fullgörande av uppgifter enligt Finansieringslagen.

Av 25 § Finansieringslagen framgår redan idag bland annat att tillsynsmyndigheten får besluta om de förelägganden som behövs för att lagen, föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och beslut som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Ett beslut om föreläggande kan förenas med vite. SKB:s uppfattning är att det redan idag med stöd av denna paragraf finns en sådan sanktionerad möjlighet för tillsynsmyndighet att begära att få ta del av uppgifter och handlingar som ändringarna i 21 § och tillägget i 24 a § Finansieringslagen ger uttryck för.

Enligt förslaget till 24 a § Finansieringslagen ska tillståndshavare lämna handlingar och *upplysningar* på *begäran*. För att uppfylla förvaltningsrättsliga krav på myndighetsutövning måste en *begäran* rimligen vara utformad så att den omfattas av den befintliga regleringen i 25 § Finansieringslagen.

Det är oklart vilka ramar som gäller för tillsynsmyndighetens utökade befogenhet i 24 a § Finansieringslagen även i fråga om *vad* myndigheten kan begära att få ta del av från tillståndshavaren i tillsynen. Vad är att betrakta som *upplysningar*? Är *upplysningar* något annat än uppgifter? Är *upplysningar* sådana uppgifter som det är straffbelagt att oriktigt lämna (på annat sätt än muntligen) enligt förslaget i 26 § Finansieringslagen? Är *upplysningar* sådant som finns i befintliga handlingar eller förväntas tillståndshavaren tillhandahålla upplysningar därutöver? Rimligen kan tillsynen endast omfatta sådana handlingar och uppgifter som redan finns. SKB ser en risk att för det fall tillsynsmyndigheten efterfrågar upplysningar som inte finns så måste tillståndshavaren ändå skapa dem för att inte riskera ett föreläggande och vite.

Ytterligare en aspekt är att det hos SKB finns upplysningar och handlingar om sådant som inte omfattas av tillsyn enligt Finansieringslagen, till exempel den verksamhet som finansieras direkt av SKB:s ägare. Omfattningen av Finansieringslagens tillsynsansvar framgår av förarbetena:

”Tillsynen bör säkerställa syftet med finansieringslagen, dvs. att de skyldigheter som tillståndshavare har enligt 10 § första stycket 2 och 3 samt 11 och 12 §§ lagen om kärnteknisk verksamhet är finansierade. Tillsynen avser därför främst en

granskning av de kostnadsberäkningar och andra uppgifter som tillståndshavarna lämnar enligt lagen, men ska också omfatta granskning av ansökningar om utbetalning av fondmedel och revidering av hur utbetalade fondmedel har använts”.¹

Tillsynsmyndigheten har alltså ingen obegränsad rätt att få ta del av uppgifter, upplysningar eller handlingar från tillståndshavarna. Liksom för uppgifter och beräkningar enligt 21 § Finansieringslagen anser SKB att det därför, för det fall ändringen genomförs, måste förtydligas att det är upp till tillståndshavaren att bedöma vilka handlingar och upplysningar som behövs för tillsynen. Annars riskerar tillståndshavarna att behöva ge in stora mängder upplysningar och handlingar som tillsynsmyndigheten i annat fall inte haft rätt att ta del av för att tillsynsmyndigheten ska kunna göra relevansbedömningen. Det medför också att tillsynen kan komma att belastas med information som saknar relevans.

Om avsikten med ändringarna är att tillståndshavarna ska ge in ännu större mängder uppgifter än idag så bör, utöver vad som framgår ovan, det även beaktas att det kommer att tynga tillsynsmyndighetens granskning vilket kan leda till ineffektivitet och högre kostnader.² De kan även få effekt på det skärpta personliga straffansvaret för uppgiftslämnande som behandlas nedan.

Skärpt straffansvar

Utredningen föreslår att straffansvaret för lämnande av en oriktig uppgift på annat sätt än muntligen i 26 § Finansieringslagen ska skärpas till högst sex månader i fängelse om gärningen begåtts uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Som konstateras i promemorian har det tidigare övervägts en mer långtgående straffrättslig reglering i Finansieringslagen, men då konstaterats att beredningsunderlaget behövde kompletteras.

Motiveringen till det skärpta ansvaret är att korrekta uppgifter är nödvändiga för finansieringssystemets funktion. Detta behov har såvitt SKB kan bedöma inte ändrats sedan finansieringssystemets införande. Det anförs heller inte i promemorian att det finns skäl att anta att riskerna kopplat till detta ansvar har ökat. Enligt SKB:s uppfattning framförs det inga bärande skäl för att skärpa straffansvaret.

I promemorian bedöms det inte skäligt att tvinga fram ett uppgiftslämnande med hot om sanktioner. Däremot föreslås en straffskärpning mot att aktivt lämna oriktiga uppgifter. SKB kan inte se att skillnaden mellan dessa ageranden är så betydande för finansieringssystemets robusthet att olikheten i straff skulle vara motiverad.

¹Prop. 2016/17:199, s. 32.

²Tillsynsmyndighetens kostnader för utförande av revisioner finansieras i huvudsak av medel ur kärnavfallsfonden. Riksrevisionen har i sin granskningsrapport 2024/0186 *Avgiftsbelagda tjänster – risk för ineffektivitet när myndigheter bestämmer och disponerar avgifterna* kommit till den övergripande slutsatsen att det finns risk i avgiftsfinansierad myndighetverksamhet att incitament till produktivitets- och effektivitetsförbättringar förvinns eller försvagas (tillsynsmyndigheterna enligt Finansieringslagen och LRO ingår inte i granskningen).

Enligt SKB:s uppfattning borde promemorian redogöra för huruvida andra åtgärder som sanktionsavgifter eller vite mot tillståndshavare kan vara effektiva för att beivra lämnande av oriktiga uppgifter och säkerställa upprätthållandet av finansieringssystemets funktion.

Effekter av de föreslagna ändringarna i Finansieringslagen

Redan idag lämnar SKB och andra tillståndshavare stora mängder uppgifter till tillsynsmyndigheten och ofta under tidspress. Otydligheter i tillsynsmyndighetens kravställande om uppgifter leder till att omfattande underlag behöver lämnas in och åtföljs ofta av kompletteringsförelägganden om ytterligare uppgifter och underlag till redan inlämnat material. SKB förutsätter att antalet uppgifter som ska lämnas in kan bli fler med de föreslagna ändringarna i 21 och 24 a §§ Finansieringslagen.

SKB:s uppfattning är att skyldigheten att tillhandahålla *övriga* uppgifter och underlag enligt 21 § Finansieringslagen är svår att överblicka. Detsamma gäller skyldigheten att på begäran lämna handlingar och upplysningar för tillsynen. Detta, i kombination med ett skärpt personligt straffansvar för oriktigt lämnande av uppgifter, vid i vart fall grov oaktsamhet, riskerar att få effekter på SKB:s verksamhet. Bland annat kan ändringarna leda till utmaningar med att bibehålla och rekrytera resurser som är beredda att arbeta med de aktuella arbetsuppgifterna på SKB vilket i sig är en risk för finansieringssystemets funktion som inte beaktas i promemorian.

B. Förslag till ändringar i lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor

SKB är anläggningshavare enligt lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor (hädanefter "LRO"). SKB avstyrker förslaget till 56 a § och ändringarna i 57 § i LRO av de skäl som framgår nedan.

SKB tillstyrker införandet av 56 b § LRO.

Av förslaget till 56 b § LRO framgår bland annat att tillsynsmyndigheten får besluta de förelägganden som behövs för att lagen, föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och beslut som har meddelats med stöd av lagen ska följas. SKB:s uppfattning är att det om denna paragraf införs finns en sådan möjlighet för tillsynsmyndighet att begära att få ta del av handlingar som förslaget till 56 a § LRO ger uttryck för. Således anser inte SKB att det är motiverat att införa 56 a § i LRO.

SKB:s synpunkter på förslaget till införandet av § 56 a LRO är desamma som framförs ovan om förslaget till 24 a § i Finansieringslagen.

Utökat straffansvar

I promemorian föreslås att det i 57 § LRO införs en andra punkt som straffbelägger lämnande av en riktig uppgift på annat sätt än muntligen med böter eller som högst sex månader i fängelse om gärningen begåtts uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

SKB anser att bestämmelsen likt förslaget i Finansieringslagen måste utredas ytterligare och konsekvenserna bedömas. I promemorian anges att det finns anledning

att straffbelägga lämnandet av felaktiga uppgifter för att det är väsentligt att myndigheten har korrekt underlag för sin bedömning enligt lagen. SKB delar uppfattningen att det är väsentligt men det bör framgå varför personligt straffansvar bedöms vara den mest lämpade sanktionen för att säkerställa att det underlag som ges in är korrekt.

C. Förslag till ändringar i strålskyddslagen (2018:396) och strålskyddsförordningen (2018:506)

Allmänt

SKB anser att de föreslagna ändringarna i strålskyddslagens definitioner generellt gör lagtexten lättare att tillgodogöra sig. De nya definitionerna av *exponerad arbetstagare* och *räddningspersonal* kommer att föranleda uppdateringar av styrande dokument och utbildningar. Det är bra att egenföretagare uttryckligen inkluderas i definitionen av *exponerad arbetstagare*. I tillägg till detta har SKB följande specifika kommentarer om de föreslagna ändringarna.

1 kap. 5 § strålskyddslagen

Det föreslås att det införs en definition av begreppet *sluten strålkälla med hög aktivitet* i 1 kap. 5 § strålskyddslagen. SKB anser att den flexibilitet som finns i dagens regelverk med definitionen i strålskyddsförordningen 5 kap. 5 b § samt Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter är mer lämplig än en definition i lag.

Begreppet *herrelös strålkälla* definieras redan i 1 kap 5 a § strålskyddsförordningen och det föreslås ingen ändring av paragrafen. Definitionen av herrelös strålkälla som föreslås i 1 kap 5 § strålskyddslagen är inte riktigt likalydande. Det räcker att begreppet definieras antingen i strålskyddslagen eller strålskyddsförordningen.

4 kap. strålskyddslagen

Det bör förtydligas i 4 kap. 8 § strålskyddslagen att bestämmelsen om ansvaret för en *gravid exponerad arbetstagare* gäller från det att den som är gravid meddelat det.

Det bör stå *effektiv dos* istället för *effektiv stråldos* i 4 kap 15 a § strålskyddslagen.

Skärpt straffansvar, 9 kap strålskyddslagen

SKB avstyrker förslaget i 9 kap 4 § strålskyddslagen, det vill säga att straffet för lämnande av oriktig uppgift på annat sätt än muntligen av betydelse för prövning med mera skärps till sex månaders fängelse. Skälen är desamma som framgår ovan om motsvarande förslag i Finansieringslagen och LRO. Straffbestämmelserna i LRO och Finansieringslagen förutsätter grov oaktsamhet medan oaktsamhet av normalgraden är straffbar enligt Strålskyddslagen. Grov oaktsamhet bör krävas även enligt Strålskyddslagen.

2 kap. strålskyddsförordningen

Förslaget till ändring i 2 kap 2 strålskyddsförordningen gäller *exponerade arbetstagare* som inkluderar även praktikanter, lärlingar och studenter. För dessa gäller dock andra dosgränser gäller enligt 2 kap 3 § strålskyddsförordningen. Det bör

därför förtydligas att 2 kap. 2 § strålskyddsförordningen gäller exponerade arbetstagare över 18 år.

D. Ändringar i förordningen (2021:1142) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor

SKB erinrar om att AB Svafo och SKB i brev till Klimat- och näringslivsdepartementet den 8 maj 2025 föreslagit ändringar i förordningen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor, brevet biläggs detta remissvar.

E. Avslutande kommentar

De senaste åren har ett antal överklagandeprocesser hos regeringen avseende beslut som Riksgälden meddelat om återbetalning av medel ur kärnavfallsfonden förekommit. En invändning som förts fram av tillståndshavarna i ärendena är den om proportionalitet i myndighetsutövning.

Proportionalitetsprincipen framgår av 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900). Det huvudsakliga syftet med den är att skydda enskilda intressen mot en ensidig prioritering av det allmännas önskemål vid myndigheternas agerande.³ En förvaltningsmyndighet får inte agera utanför de ramar som proportionalitetsprincipen anger.⁴

De föreslagna ändringarna och tilläggen i framför allt 21 a och 24 §§ Finansieringslagen och 56 a § LRO kan bli aktuella att tillämpa i sådana tillsynsärenden där proportionalitetsprincipen gäller.⁵ Därför vill SKB i detta sammanhang hänvisa till vad bland annat Ringhals framförde till regeringen om principen den 1 juli 2024 i ärende KN2023/03083.

Promemorian beaktar inte om förslagen är i linje med proportionalitetsprincipen. Även om en generell skyldighet att lämna uppgifter och upplysningar i lag inte förtar myndigheternas skyldighet att i varje enskilt fall göra en proportionalitetsbedömning så är principen så central inom EU-rätten, och därmed även svensk rätt, att det bör framgå hur den har beaktats även på lagstiftningsnivå för det slags bestämmelser som föreslås. Det bör framgå om ändringarna i sig bedöms proportionerliga i förhållande till omfattningen av Finansieringslagens och LRO:s tillsynsansvar och syftet med det samt om ändringarna kan påverka effektiviteten i tillsynen.

De nu föreslagna lagändringarna i Finansieringslagen och LRO om skyldigheter att lämna uppgifter och upplysningar kan få stora effekter som inte beaktas i promemorian. SKB:s uppfattning är att nyttan inte överväger riskerna och att de förslag till ändringar som SKB kommenterar i detta remissvar inte ska genomföras.

³Prop. 2016/17:180, s. 64.

⁴a.prop., s. 62.

⁵En förutsättning för att bestämmelsen i 5 § tredje stycket Förvaltningslagen ska vara tillämplig är att myndighetens agerande utgör ett ingrepp i ett enskilt intresse. Återbetalningskrav är ett sådant beslut.

Det är i vart fall uppenbart enligt SKB att dessa ändringar inte kan genomföras utan ytterligare beredning.

För Svensk Kärnbränslehantering AB

Stefan Engdahl
Verkställande direktör

Bilaga: *Svafo och SKB förslag till ändringar i FRO*, brev till Klimat- och näringslivsdepartementet den 8 maj 2025

Till Klimat- och näringslivsdepartementet
Att. Anders Hedberg
kn.registrator@regeringskansliet.se

2025-05-08

Svensk Kärnbränslehantering AB, 556175-2014, (SKB) och AB Svafo, 556446-3411, (Svafo) är anläggningshavare enligt lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor (LRO). Efter ansökan från respektive bolag har regeringen beslutat om lägre ansvarsbelopp enligt 31 § LRO för Svafos anläggning och för SKB:s slutförvar för kortlivat radioaktivt avfall. Regeringens beslut gäller i tio år, till och med den 5 december 2034. Det är sannolikt att SKB och Svafo kommer att ansöka om lägre ansvarsbelopp för tiden efter att regeringens beslut löpt ut. För anläggningshavarna vore det önskvärt om regeringen fattat ett nytt beslut om ansvarsbelopp innan det befintliga beslutet löpt ut, det vill säga för SKB och Svafo innan den 5 december 2034. Men ärendena är komplexa och handläggningstiden av en ansökan om lägre ansvarsbelopp är svår att förutse. En ansökan kan heller inte göras alltför lång tid i förväg eftersom uppgifterna som ligger till grund för ansökan bör vara aktuella.

Om en anläggningshavare har ansökt om lägre ansvarsbelopp innan regeringens tidigare beslut om lägre ansvarsbelopp löpt ut men ett nytt beslut om ansvarsbelopp ännu inte hunnit fattas av regeringen innebär det att anläggningshavaren behöver en ansvarsförsäkring eller säkerhet motsvarande 700 miljoner euro från och med att regeringens beslut löper ut fram till dess att regeringen fattar ett beslut. Det finns alltså en risk för att högre ansvarsbelopp och säkerheter behöver ställas i denna mellantid utan att det är sakligt motiverat vilket innebär osäkerheter och utmaningar. Försäkringar och säkerheter motsvarande ett ansvarsbelopp om 700 miljoner euro är förknippade med avsevärt högre kostnader, det rör sig om flera miljoner per anläggningshavare och år. Praktiskt är det en utmaning för anläggningshavarna att upphandla försäkringar och ställa ut säkerheter på förnyade villkor. Bland annat kan den affärsmässiga relationen mellan anläggningshavarna och försäkringsbolagen påverkas negativt om det sker kraftiga förändringar av förutsättningarna mellan åren vilket skulle kunna leda till att större säkerheter behöver ställas istället.

I förordningen (2021:1142) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor (FRO) finns en övergångsbestämmelse (nummer 3) som huvudsakligen anger att en anläggningshavares ansvarsbelopp får motsvara det lägre belopp som gällde enligt den upphävda atomansvarighetslagen (1968:45) om en ansökan om lägre ansvarsbelopp getts in innan LRO trädde i kraft den 1 januari 2022. För att undvika den situation som beskrivs ovan skulle en bestämmelse med motsvarande funktion som övergångsbestämmelsen kunna införas. Genom en sådan bestämmelse ges också Strålsäkerhetsmyndigheten och regeringen möjlighet att genomföra prövningen av ansökan utan tidspress.

Därför föreslår vi att följande bestämmelse, med den tredje övergångsbestämmelsen i FRO som modell, införs i FRO. Förslagsvis sist i § 9.

Om regeringen har beslutat om ansvarsbeloppets storlek enligt 31 § 1 eller 2 lagen (2020:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor för en viss giltighetstid ska, för det fall en ansökan som avses i 12 § denna förordning har getts in till Strålsäkerhetsmyndigheten senast sex månader före det att giltighetstiden löper ut, en anläggningshavares säkerhet [enligt 9 §]

Om regeringen har beslutat om ansvarsbeloppets storlek enligt 31 § 1 eller 2 lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor ska, vid ansökan om lägre ansvarsbelopp till följd av ändringar i anläggningen under beslutets giltighetstid, säkerheten avse det befintliga ansvarsbeloppet till dess att ett nytt ansvarsbelopp har beslutats enligt 12 § och en säkerhet för det nya beloppet har godkänts enligt 11 §.

Sanna Tuulberg



Marie-Louise Ostang

