

Regeringens proposition

1988/89:37

om finansiering av hanteringen av visst
radioaktivt avfall m. m.



Prop.
1988/89:37

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 20 oktober 1988.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Birgitta Dahl

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en särskild lag som gör det möjligt att genom avgiftsuttag från de kärnkraftsproducerande företagen finansiera hanteringen av visst radioaktivt avfall m. m. som Studsvik AB har ansvaret för.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1989.

Lag om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m. m.

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Avgift skall betalas till staten enligt denna lag såsom kostnadsbidrag till sådan verksamhet vid Studsvik AB som avser

1. dekontaminering och nedläggning av forskningsreaktorerna R2 och R2-0 i Studsvik med tillhörande byggnader,

2. dekontaminering och nedläggning av kraftvärmereaktorn i Ågesta,

3. dekontaminering och nedläggning av det aktiva centrallaboratoriet, bränslelaboratoriet och vissa avfallsanläggningar i Studsvik, nämligen förbränningsanläggningen HA, behandlingsanläggningen HM, förvaringsanläggningen FA, bergrumslagret och det s. k. aktiva tråget,

4. hantering och slutförvaring av kärnavfall och kärnbränslerester härrörande från samarbetet med de svenska kärnkraftsföretagen i det svenska kärnkraftsprogrammet och från sådan verksamhet som avses i 1-3,

5. hantering och slutförvaring av kärnbränsle från forskningsreaktorn R1 i Stockholm och kraftvärmereaktorn i Ågesta,

6. återställning enligt lag av anläggningen i Ranstad till följd av tidigare bedrivna kärnteknisk verksamhet,

7. strålskyddsåtgärder som enligt lag är nödvändiga till följd av sådan verksamhet som avses i 1-6.

2 § Betalningsskyldig enligt denna lag är den som har tillstånd att innesätta och driva en kärnkraftsreaktor (reaktorinnehavare).

3 § Avgiften är 0,1 öre per år för varje under året levererad kilowattimme elström.

Avgiften skall betalas till statens kärnbränslenämnd.

4 § Avgift som har betalats enligt denna lag får användas för att ersätta kostnader för sådan verksamhet som avses i 1 §.

Statens kärnbränslenämnd beslutar om den närmare användningen av avgiftsmedlen.

5 § Studsvik AB — eller efter medgivande av statens kärnbränslenämnd annan juridisk person — skall upprätta en beräkning över kostnaderna för sådan verksamhet som avses i 1 §. I de beräknade kostnaderna skall ingå dels en uppskattning av kostnaderna för samtliga de åtgärder som kan anses bli behövliga, dels kostnaderna för de åtgärder som avses bli vidtagna inom en tidsrymd av minst tre år.

Kostnadsberäkningen skall ses över årligen samt varje år lämnas till kärnbränslenämnden.

6 § Reaktorinnehavare och den som skall upprätta kostnadsberäkning enligt 5 § skall på begäran av statens kärnbränslenämnd lämna de upplysningar och tillhandahålla de handlingar som behövs för kärnbränslenämndens verksamhet enligt denna lag.

7 § Till böter döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift eller på annat sätt åsidosätter sina skyldigheter enligt 5 eller 6 §, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken.

8 § Beslut av statens kärnbränslenämnd enligt denna lag får överklagas hos regeringen. Prop. 1988/89:37

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 oktober 1988

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Sigurdson, Hjelm-Wallén, Bodström, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Nordberg, Engström, Freivalds, Wallström

Föredragande: statsrådet Dahl

Proposition om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m. m.

1 Inledning

Jag har i prop. 1987/88: 90 om energipolitik inför 1990-talet berört finansieringen av vissa delar av verksamheten vid Studsvik AB, i fortsättningen kallat Studsvik. I propositionen anmälde jag att jag avsåg att senare återkomma med lagförslag i ämnet. Jag vill nu ta upp den frågan till behandling.

I fråga om det uppdrag som utförts av statens kärnbränslenämnd samt remissinstansernas yttranden med anledning av nämndens rapport hänvisar jag till min redogörelse i den nyss nämnda energipolitiska propositionen, s. 87—89 och 251—257.

Jag ämnar nu närmare utveckla det resonemang som har påbörjats i den energipolitiska propositionen och lämna förslag till vilka verksamheter vid Studsvik som bör finansieras på ett sätt som motsvarar finansieringen av de energiproducerande kärnkraftsföretagens verksamheter enligt lagen (1981: 669) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m. m., den s. k. finansieringslagen. Jag lämnar också förslag om vilka som skall vara betalningsskyldiga samt om hur avgifterna skall beräknas.

Regeringen beslutade den 6 oktober 1988 att inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m. m. Lagrådet har i sitt yttrande, som bör fogas till protokollet som *bilaga*, inte haft någon erinran mot förslaget.

Utöver vad jag anförde i det till lagrådet remitterade förslaget ämnar jag i det följande (avsnitt 2.3) behandla bl. a. vissa frågor om det resursbehov som uppkommer i den nya finansieringsordningens inledningskede.

I övrigt skiljer sig propositionens förslag från lagrådsremissens endast genom att vissa redaktionella ändringar gjorts. De redaktionella ändringarna i lagtexten berörs i specialmotiveringen.

2 Allmän motivering

2.1 Finansierade verksamheter

Mitt förslag: De nya finansieringsbestämmelserna bör omfatta kostnader för viss verksamhet vid Studsvik, nämligen:

1. dekontaminering och nedläggning av forskningsreaktorerna R2 och R2-0 med tillhörande byggnader,
2. dekontaminering och nedläggning av kraftvärmereaktorn i Ågesta.
3. dekontaminering och nedläggning av vissa kärntekniska anläggningar i Studsvik,
4. hantering och slutförvaring av kärnavfall och bränslerester härrörande från samarbetet med de svenska kärnkraftsföretagen i det svenska kärnkraftsprogrammet och från verksamhet som avses i 1-3,
5. hantering och slutförvaring av kärnbränsle från forskningsreaktor R1 och kraftvärmereaktorn i Ågesta,
6. återställning av anläggningen i Ranstad,
7. de strålskyddsåtgärder som behövs för i punkterna 1-6 nämnda verksamheter.

Statens kärnbränslenämnds förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Statens strålskyddsinstitut och Studsvik har i princip tillstyrkt statens kärnbränslenämnds förslag. Statens kärnkraftinspektion tar inte ställning. Övriga remissinstanser avstyrker förslaget. Man vänder sig särskilt mot att finansieringslagens avgiftssystem skulle komma att tillämpas på angivna kostnader.

Skälen för mitt förslag: Jag har redan i den energipolitiska propositionen (prop. 1987/88: 90) angett att de verksamhetsgrenar som är nämnda i mitt förslag kan komma att beröras av särskilda finansieringsregler. Gemensamt för dessa verksamheter är att de kan anses ha ett samband med framväxten av det svenska kärnkraftsprogrammet. Den svenska kärnkraftsindustrin har delvis byggt upp sin kompetens och verksamhet med hjälp av det utvecklingsarbete som genomförts vid Studsvik och dess föregångare AB Atomenergi. Som jag har nämnt i den energipolitiska propositionen finns det därför skäl att kostnaderna för de åtgärder som anges i mitt förslag skall belasta kärnkraftsproduktionen. I sitt av riksdagen godkända betänkande (NU 1987/88: 40, rskr. 375) har näringsutskottet delat denna bedömning. I likhet med regeringen anser utskottet att den svenska kärnkraftsindustrin har dragit nytta av de utvecklingsinsatser och den forskning som har utförts inom Studsvik. Utskottet har mot den bakgrunden inget att erinra mot vad som anförts i den nu behandlade delen av propositionen.

Jag ämnar nu översiktligt beskriva vilka verksamheter som enligt min mening bör omfattas av den föreslagna finansieringsordningen.

1 Dekontaminering och nedläggning av forskningsreaktorerna R2 och R2-0 i Studsvik

Forskningsreaktorerna R2 och R2-0 är i huvudsak materialprovningsreaktorer. Reaktorerna är placerade i ett byggnadskomplex bestående av tre sammanhängande byggnadskroppar nämligen reaktorbyggnad, laboratorieflygel och serviceflygel. Kostnaderna för att riva dem och ta hand om rivningsavfallet uppskattas till ca 245 milj. kr.

I likhet med statens kärnbränslenämnd anser jag att det årliga statliga bidraget till driften av R2-reaktorn bör lämnas utanför det nya avgiftssystemet. Avsikten med bidraget är att täcka vissa kostnader för den naturvetenskapliga grundforskningen i neutronforskningslaboratoriet i Studsvik. En sådan grundforskning bör inte finansieras på det nu avsedda sättet.

2 Dekontaminering och nedläggning av kraftvärmereaktorn i Ågesta

Reaktordelen av Ågestaanläggningen ägs och förvaltas gemensamt av Studsvik och statens vattenfallsverk. De kostnader som avses i denna punkt omfattar endast Studsviks andel av hanteringen. Bränsleelement från Ågestareaktorn beräknas bli överförda till det centrala lagret för använt bränsle (CLAB) under den närmaste femårsperioden enligt särskilt avtal.

Kostnaderna för att riva reaktorn och omhändertaga rivningsavfallet har uppskattats till ca 150 milj. kr. Efter uppräknig till 1988 års penningvärde har Studsvik beräknat kostnaderna till ca 180 milj. kr. Studsvik skall svara för hälften av dessa kostnader, eller 90 milj. kr.

3 Dekontaminering och nedläggning av vissa kärntekniska anläggningar i Studsvik

De anläggningar som avses är det s. k. aktiva centrallaboratoriet, bränslelaboratoriet och vissa avfallsanläggningar.

Det aktiva centrallaboratoriet uppfördes på 1960-talet för hantering av radioaktivt material. Laboratoriet består av tre parallella block, varav två block utgör laboratorieutrymmen och ett tredje block omfattar en apparat-hall.

Kostnaderna för dekontaminering m. m. av aktiva centrallaboratoriet har uppskattats till ca 74 milj. kr.

Bränslelaboratoriet och avfallsanläggningarna utnyttjas för omhändertagande av såväl äldre som tillkommande radioaktivt avfall. Till avfallsanläggningarna räknas förbränningsanläggningen HA, behandlingsanläggningen HM, förvaringsanläggningen FA, bergrumslagret och det s. k. aktiva tråget. Kostnaderna för rivning av bränslelaboratoriet och avfallsanläggningarna har uppskattats till ca 120 milj. kr.

4 Hantering och slutförvaring av kärnavfall och bränslerester

Det avfall och de bränslerester som avses i detta sammanhang kommer från Studsviks samarbete med de svenska kärnkraftsföretagen i det svens-

ka kärnkraftsprogrammet och från åtgärder som avses i punkterna 1—3. Den hantering som avses i denna punkt omfattar behandling, transport och slutförvaring av rivningsavfall, låg- och medelaktivt avfall samt bränslerester.

Behandlingskostnaderna för låg- och medelaktivt avfall uppskattas till ca 165 milj. kr. Slutförvaringskostnaden för avfallet har uppskattats till ca 50 milj. kr. Kostnaden för förvaring av bränslerester uppskattas i punkt 5.

5 Hantering och slutförvaring av kärnbränsle från forskningsreaktorn R1 och Ågestareaktorn

De bränslerester som avses utgörs av bränsleelement från den sedan länge nedlagda forskningsreaktorn R1 i Stockholm och Ågestareaktorn. Kostnaden för behandling och slutförvaring av dessa bränslerester och de bränslerester som avses i punkt 4 uppskattas till ca 87 milj. kr.

6 Återställning av anläggningen i Ranstad

Anläggningen i Ranstad uppfördes mellan åren 1960 och 1965 av dåvarande AB Atomenergi (numera Studsvik AB) för utvinning av uran. Anläggningarna användes för detta ändamål under slutet av 1960-talet och utnyttjades senare för processutveckling.

Återställningen omfattar

- genomförande av återställningsarbeten i dagbrott och avfallsområde m. m.,
- rivning av anläggningar inom industriområdet,
- uppföljning och kontrollåtgärder.

Det slutliga återställningsarbetet beräknas starta under budgetåret 1989/1990 och pågå under en treårsperiod med ett uppföljande kontrollprogram under ytterligare en tioårsperiod. Kostnaderna uppskattas till ca 100 milj. kr.

7 Strålskyddsinsatser

I samband med de verksamheter som anges i punkterna 1—6 behöver strålskyddsåtgärder vidtas. Åtgärder krävs bl. a. för strålskyddsövervakning, utsläppskontroll, omgivningskontroll, transportsäkerhet, beredskap m. m. Kostnaden för strålskyddsverksamheten uppskattas till ca 165 milj. kr.

Som framhållits av flertalet remissinstanser passar en finansiering genom kärnkraftsföretagen av de kostnader som anges i mitt förslag inte in med uppbyggnaden av finansieringslagen. En annan teknisk lösning bör därför väljas. Jag återkommer till detta när jag redogör för hur debiteringen bör ske.

Mitt förslag: Kostnaderna i fråga skall betalas av de kärnkraftsproducerande företagen. Den årliga avgiften bör vara 0,1 öre per levererad kWh.

Statens kärnbränslenämnds förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Remissinstansernas uppfattning vad gäller betalningsskyldigheten motsvarar deras inställning i frågan om finansierade verksamheter, se avsnitt 2.1. Remissinstanserna har i allmänhet inget att erinra mot beloppen som sådana.

Skälen för mitt förslag: Det är en given utgångspunkt att de fyra kärnkraftsproducerande företagen skall vara betalningsskyldiga. I fråga om avgiftens storlek vill jag anföra följande.

I 10 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) föreskrivs att den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet skall svara för att de åtgärder vidtas som behövs bl.a. för att på ett säkert sätt avveckla och riva anläggningar som inte längre används. I 1 och 2 §§ finansieringslagen har preciserats vilket kostnadsansvar som har ålagts innehavare av kärnkraftsreaktor som följd av nyss nämnda bestämmelser i kärntekniklagen. I 5 § samma lag finns föreskrifter om en årlig avgift som reaktorinnehavaren skall betala till staten. Avgiften skall betalas i förhållande till den från reaktor-anläggningen levererade energin. Detta innebär att avgiften betalas med visst belopp per levererad kilowattimme (kWh). Den årliga avgiften skall bestämmas så att det sammanlagda belopp som betalas under reaktorns drifttid täcker alla kostnader för de åtgärder som behövs för att i reaktorn använt kärnbränsle och radioaktivt avfall från detta skall kunna hanteras och slutförvaras samt reaktor-anläggningen avvecklas och rivs på ett säkert sätt.

De framtida kostnaderna fr. o. m. år 1988 för de åtgärder som skall bekostas genom finansieringslagen har av statens kärnbränslenämnd uppskattats till 38,1 miljarder kr. i 1988 års penningvärde under förutsättning att varje reaktor drivs i 25 år.

Regeringen har på förslag av statens kärnbränslenämnd beslutat om följande avgifter för år 1988.

Forsmarks Kraftgrupp AB	1,9 öre/kWh
OKG AB	1,7 öre/kWh
Vattenfall	1,9 öre/kWh
Sydsvenska Värmekraft AB	2,2 öre/kWh

Statens kärnbränslenämnd har uppskattat storleken av de kostnader som omfattats av den nya finansieringsordningen till ca 1,1 miljarder kr. fr. o. m. 1989 t. o. m. 2020-talets utgång, vilket skulle motsvara en höjning av avgiften enligt finansieringslagen i storleksordningen 0,1 öre/kWh. Enligt min mening är det därför lämpligt att bestämma avgiften enligt den nya finansieringsordningen till 0,1 öre per levererad kWh elström.

Som jag tidigare nämnt bygger beräkningen av den avgift som de kärnkraftsproducerande företagen skall betala på en uppskattning av kostnader

för åtgärder som skall genomföras under ca 30 år. Det ligger i sakens natur att en sådan uppskattning är något osäker. Det är därför väsentligt att avgiften ses över kontinuerligt och att den, när skäl föreligger, justeras av riksdagen. Det bör ankomma på statens kärnbränslenämnd att årligen till regeringen anmäla om avgiften behöver ändras. En sådan ordning gäller redan enligt förordningen (1981: 671) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m. m.

2.3 Resursbehov under den nya finansieringsordningens inledningsskede m. m.

Mitt förslag: Statens kärnbränslenämnd får disponera en rörlig kredit av högst 50 milj. kr. i riksgäldskontoret under en treårsperiod för de resursbehov som uppkommer i ett inledningsskede av den nya finansieringsordningen.

Skälen för mitt förslag: Min avsikt är att senare återkomma med förslag till tillämpningsföreskrifter för den nya finansieringsordningen. Enligt min mening bör tillämpningsföreskrifterna utformas efter mönster av vad som gäller beträffande avgiften enligt finansieringslagen. I huvudsak bör följande gälla beträffande debitering m. m. av den nya avgiften.

För att kunna bedöma avgiftens storlek bör Studsvik årligen till statens kärnbränslenämnd redovisa planerade åtgärder och beräknade kostnader för sådan verksamhet som täcks av den nya finansieringsordningen. Avgiften bör betalas in kvartalsvis i efterskott till statens kärnbränslenämnd. I likhet med vad som gäller enligt finansieringslagens system bör vidare kärnbränslenämnden sätta in avgiftsmedlen på ett räntebärande konto i riksbanken. Utbetalning av avgiftsmedel bör ske i efterskott per kalenderkvartal för att täcka kostnaderna för sådana åtgärder för vilka betalningsskyldighet inträtt under det gångna kvartalet. Det bör ankomma på statens kärnbränslenämnd att besluta om utbetalningar.

De som är betalningsskyldiga enligt den nya ordningen bör enligt min mening ha möjlighet att kontrollera att den verksamhet som skall finansieras bedrivs på ett effektivt sätt och att de kostnadsuppskattningar som ligger till grund för beräkningen av avgiften är rimliga. Någon form av insyn i och kontroll av den berörda verksamheten bör därför utformas. Min avsikt är att senare, i samband med utformningen av tillämpningsföreskrifterna, återkomma i den frågan.

Det nya finansieringssystemet föreslås träda i kraft den 1 januari 1989. Samtidigt upphör de statliga anslagen till Studsvik för de aktuella verksamheterna.

Som jag nyss nämnt skall reaktorinnehavarna betala in den nya avgiften till statens kärnbränslenämnd kvartalsvis i efterskott. Detta innebär att uppskattningsvis 40 milj. kr. kommer att betalas in under år 1989 och 50 milj. kr. under år 1990. Statens kärnbränslenämnd har beräknat kostnaderna för av Studsvik planerade åtgärder under år 1989 till ca 50 milj. kr. Motsvarande kostnader under år 1990 uppskattas till ca 65 milj. kr. Av det

sagda följer att det i ett inledningsskede av den nya finansieringsordningen uppkommer ett resursbehov. Jag förslår därför — efter samråd med chefen för finansdepartementet — att statens kärnbränslenämnd under en treårsperiod fr. o. m. den 1 januari 1989 tillåts disponera en rörlig kredit i riksgäldskontoret av högst 50 milj. kr.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu anfört har inom miljö- och energidepartementet upprättats förslag till lag om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m. m.

4 Specialmotivering

1 §

Avsikten med lagen är att finansiera vissa delar av Studsviks verksamhet med anknytning till kärntekniska anläggningar. Av denna inledande paragraf framgår vilka verksamheter vid Studsvik AB som skall finansieras genom lagen.

I förhållande till det förslag som remitterades till lagrådet har en redaktionell ändring gjorts i punkt 3. Ändringen innebär ett förtydligande av vilka avfallsanläggningar som omfattas av paragrafen. Förtydligandet överensstämmer med vad som anges i avsnitt 2.1, punkt 3 rörande avfallsanläggningar.

2 §

I paragrafen föreskrivs vilka som är betalningsskyldiga enligt lagen. Som anges i avsnitt 2.2 är det de fyra kärnkraftsföretagen som skall betala avgifter. Enligt kärntekniklagen avses med uttrycket kärnkraftsreaktor en anläggning för utvinning av kärnenergi.

3 §

I paragrafens första stycke anges storleken av den avgift som skall betalas enligt lagen. Genom att avgiften anges i förhållande till mängden levererad elström, uppnås en beräkning av avgiften som överensstämmer med regleringen i finansieringslagen.

Enligt andra stycket skall avgiften betalas in till statens kärnbränslenämnd. Samma ordning gäller beträffande avgifter enligt finansieringslagen.

4 §

I paragrafen regleras användningen av avgiftsmedlen. Det ankommer på statens kärnbränslenämnd att besluta om sådana utbetalningar som behövs för de ändamål som anges i 1 §. En sådan ordning gäller redan beträffande de avgiftsmedel som skall betalas enligt finansieringslagen.

5 §

I paragrafen, som motsvarar 3 § finansieringslagen, föreskrivs en skyldighet att lämna uppgifter till statens kärnbränslenämnd om beräknade kost-

nader för verksamheter enligt 1 §. Uppgifterna är nödvändiga för att kunna bedöma om avgiften enligt 3 § behöver ändras. Kärnbränslenämnden behöver vidare uppgifterna för att kunna besluta om användning och utbetalning av avgiftsmedel enligt 4 § andra stycket.

Skyldigheten att upprätta kostnadsberäkning åligger i första hand Studsvik. Statens kärnbränslenämnd kan emellertid medge att annan juridisk person fullgör skyldigheten.

Närmare föreskrifter om kostnadsberäkningen får meddelas i administrativ ordning.

6 §

I denna paragraf föreskrivs skyldighet för kärnkraftsföretagen och den som är skyldig att upprätta kostnadsberäkning enligt 5 § att lämna uppgifter och tillhandahålla handlingar. I allmänhet torde de uppgifter som erhålls vid tillämpningen av finansieringslagen vara tillräckliga för att kontrollera efterlevnaden av den nya lagen och för att bedöma om det finns skäl att ändra avgiftsbeloppen. I den mån särskilda frågor kommer upp som anknyter till den nya lagen kan dock förevarande paragraf tillämpas.

7 §

Paragrafen, som innehåller straffregler, motsvarar 12 § finansieringslagen.

8 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om överklagande av statens kärnbränslenämnds beslut.

5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. anta förslaget till lag om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m. m.,
2. medge att statens kärnbränslenämnd under åren 1989–1991 får disponera en rörlig kredit i riksgäldskontoret om högst 50 milj. kr. för det ändamål som jag har angett i det föregående.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden lagt fram.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1988-10-10

Närvarande: justitierådet Nils Mannerfelt, justitierådet Bertil Freyschuss, regeringsrådet Åke Bouvin.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 6 oktober 1988 har regeringen på hemställan av statsrådet Sven Hulterström beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m. m.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Mats Jender.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.