

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-03-09

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Karin Almgren och f.d. kammarrättspresidenten Jan Francke.

Finansieringen av kärnavfallens slutförvaring

Enligt en lagrådsremiss den 16 februari 2006 (Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet,
2. lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,
3. lag om ändring i miljöbalken,
4. lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229),
5. lag om ändring i lagen (1988:1597) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m.,
6. lag om upphävande av lagen (1988:1597) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m.,
7. lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Ulf Yngvesson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

Förslaget till lag om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet

Allmänt

De möjligheter som finns enligt Regeringsformen att delegera normgivning till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer utnyttjas i stor utsträckning i lagstiftningen, eftersom detta ofta är ett praktiskt sätt att fylla ut normbestämmelser med föreskrifter på lägre nivå. Man kan alltså med verkställighetsföreskrifter, bestämmelser om förfarande m.m. underlätta tillämpningen av de regler som har fastlagts i lag. Men ett vidsträckt utnyttjande av delegationsmöjligheten har också nackdelar. Det kan bli problem med att tillämpa bestämmelser av olika dignitet, vilka i vissa fall kanske inte ens är väl förenliga med varandra. Regelkomplexet kan också bli svåröverskådligt, om centrala bestämmelser inte ingår i lagen utan i de av regeringen eller en myndighet utfärdade föreskrifterna. I värsta fall blir innehållet i lagen så uttunnat att nästan alla väsentliga bestämmelser med stöd av ett bemyndigande i lagen utfärdas på lägre nivå, och det kan ibland också ifrågasättas om dessa bestämmelser i alla delar motsvarar riksdagens intentioner vid antagandet av lagen.

Problemet kan illustreras med det aktuella förslaget till lag om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet. Av totalt nitton paragrafer innehåller elva delegationsbestämmelser, ibland i flera former, till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Lagrådet har i och för sig förståelse för att det område som lagstiftningsärendet behandlar är av sådan karaktär att regeringen vill förbehålla sig möjligheten att fylla ut lagbestämmelserna med regler som dels är flexibla, dvs. lätta att ändra om omständigheterna så kräver, dels ger regeringen de verktyg som behövs för att kontrollera att de aktuella avgifterna är tillräckliga för att

fylla sitt ändamål. Användningen av denna lagstiftningsteknik sker emellertid till priset av att effekterna av de enskilda lagreglerna blir omöjliga att bedöma och att regelverket på området inte kan förutses när lagen antas samt att reglerna, när de slutligt utformats, blir svåra att överblicka. Lagrådet har inte tillräcklig insikt i sakfrågorna på detta område för att kunna komma med konkreta förslag till mera innehållsrika lagbestämmelser men är övertygat om att förnyade överväganden skulle kunna leda till att man i vart fall i vissa frågor skulle kunna direkt i lag föreskriva vad man avser att ta in i senare meddelade föreskrifter. Ett konkret förslag framläggs dessutom här nedan i fråga om 14 §.

4 §

I paragrafens punkt 9 föreslås att kärnavfallsavgifter skall kunna användas för stöd till ideella föreningar för insatser i samband med frågor om lokalisering av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle. Enligt Lagrådets mening kan det ifrågasättas om detta ändamål är förenligt med lagens syfte så som detta anges i 1 §. Behovet av understöd till ideella föreningar tillgodoses dessutom normalt genom skattemedel och inte genom avgifter avsedda för att täcka specifika kostnader i samband med industriell eller kommersiell verksamhet. Lagrådet förordar därför att punkt 9 utgår.

9 §

I första stycket behandlas skyldigheten att ställa säkerhet för de kostnader som kärnavfallsavgiften skall användas för men som inte täcks av de avgifter som faktiskt betalats. Efter hand som ytterligare betalningar av sådana avgifter görs, minskar emellertid behovet av säkerheter, och det bör då finnas en rätt för en tillståndshavare att återfå de säkerheter eller delar av säkerheter som inte längre be-

hövs. Om en säkerhet består av en bankgaranti till visst belopp, bör denna i enlighet härmed kunna utbytas mot en bankgaranti till ett lägre belopp. En rätt till en sådan reduktion av säkerheten framgår emellertid inte av bestämmelsen som den är utformad i remissen. Lagrådet föreslår följande omformulering:

”Tillståndshavare skall ställa säkerhet för de kostnader avseende tillståndshavarens verksamhet som avses i 6 § och som inte täcks av inbetalade avgifter. Säkerheten skall efter hand anpassas så att den med beaktande av inbetalade avgifter svarar mot det aktuella säkerhetsbehovet.”

När det gäller paragrafens andra stycke hänvisar Lagrådet till vad som sägs i anslutning till 10 §.

10 §

I 9 § andra stycket och 10 § finns bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i olika avseenden meddela föreskrifter rörande säkerheter. Enligt Lagrådets mening bör de två bestämmelserna sammanföras till en paragraf med följande innehåll:

”Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att säkerhet skall ställas genom att ett eller flera ägarbolag som har tillstånd att inneha eller driva en kärnkraftsreaktor åtar sig att fullgöra tillståndshavarens avgiftsskyldighet. Föreskrifter får också meddelas om vad som krävs för att en säkerhet skall godtas.”

14 §

Enligt bestämmelsen får regeringen eller en myndighet meddela föreskrifter om skyldighet att betala riskavgift. Det rör sig här om avgifter som sannolikt kan komma att uppgå till mycket stora belopp, men det anges i de föreslagna lagbestämmelserna inte något om hur avgifterna skall beräknas och vilka regler som i övrigt skall gälla för dem. En sådan nästan total delegation till regeringen eller en myndighet av uppgiften att fastställa regler för en för enskilda rättssubjekt betungande pålaga framstår som principiellt otillfredsställande. Det bör enligt Lagrådets mening i lagen anges åtminstone något om omfattningen av de förpliktelser som kan läggas på den enskilde tillståndshavaren.

Lagrådet föreslår som ett minimum följande formulering:

”Om det enligt 13 § har fastställts att staten bär en ekonomisk risk med avseende på viss verksamhet, får tillståndshavaren, utöver sin skyldighet att betala kärnavfallsavgift, åläggas att betala en riskavgift för att skydda staten mot den ekonomiska risken. Riskavgiften får inte sättas högre än som behövs för detta ändamål och skall betalas till den myndighet som regeringen bestämmer. Närmare föreskrifter om riskavgifterna meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.”

15 §

I första stycket anges att inbetalade kärnavfallsavgifter och ställda säkerheter skall användas för att ersätta de kostnader som avgifterna skall täcka enligt 6 §. Enligt Lagrådets mening bör det göras en klar skillnad mellan de inbetalade avgifterna, som fortlöpande kan användas för de olika ändamål som anges i 4 §, och de ställda säkerheter-

na, som inte skall tas i anspråk förrän det finns behov av att använda dem för att undvika att staten drabbas av skada. Den föreslagna bestämmelsen ger emellertid intryck av att avgifter och säkerheter får användas på samma sätt. Lagrådet föreslår följande omformulering:

”De kärnavfallsavgifter som inbetalats för viss verksamhet får, i den utsträckning som anges i 6 §, användas för att betala sådana kostnader som avses i 4 §. De säkerheter som ställts för viss verksamhet enligt 9 § får tas i anspråk endast i den mån inbetalade kärnavfallsavgifter inte är tillräckliga för att betala sådana till verksamheten hänförliga kostnader som avses i 4 §.”

Övergångsregleringen

Lagen om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m. (*Studsvikslagen*) skall enligt förslaget gälla t.o.m. utgången av år 2009. Fr.o.m. år 2008 skall emellertid de medel som inbetalats förvaltas enligt den nya lagen om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (*finansieringslagen*). Medlen får användas endast för att ersätta sådana kostnader som anges i Studsvikslagen. Om de fonderade medlen överstiger kostnaderna skall emellertid, till skillnad från vad som enligt finansieringslagen gäller för inbetalade kärnavfallsavgifter, överskjutande medel tillfalla staten. Regleringen har genom den uppdelning som gjorts mellan övergångsbestämmelser till finansieringslagen och till lagen om upphävande av Studsvikslagen samt genom de nya bestämmelserna i 3 a § i Studsvikslagen och 17 § i finansieringslagen kommit att bli svåröverskådlig och fått en delvis motsägelsefull utformning. Enligt Lagrådets mening skulle en mer sammanhållen reglering placerad i 12 och 17 §§ i finansieringslagen på ett enklare sätt återge innehållet i bestämmelserna. Lagrådet föreslår att övergångsbestämmelserna till förslaget till lag om upphävande av Studsvikslagen samt den sär-

skilda övergångsbestämmelsen avseende 17 § i punkt 1 av övergångsbestämmelserna till finansieringslagen och andra mening i punkt 2 av övergångsbestämmelserna utgår och ersätts med lagregler av följande innehåll:

”12 §

Den myndighet som regeringen bestämmer skall förvalta de inbetalade kärnavfallsavgifterna i en fond. I fonden skall även avgifter som inbetalats enligt lagen (1988:1597) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m. förvaltas. Regeringen meddelar föreskrifter om fonden och om dess förvaltning.”

”17 §

I fråga om avgifter som betalats enligt lagen (1988:1597) om finansiering av hantering av visst radioaktivt avfall m.m. gäller i stället för vad som sägs om användning av inbetalade avgifter i 15 § första stycket och om återbetalning av avgifter i 16 § första stycket att medlen får användas endast för att ersätta sådana kostnader som anges i den lagen och att överskjutande medel efter utgången av år 2009 skall tillfalla staten.”

Förslaget innebär att den nya 3 a § i Studsvikslagen kan utgå och ersättas med en hänvisning till finansieringslagen. Lagrådet föreslår att 3 § tredje stycket Studsvikslagen omformuleras och får följande lydelse:

”Avgiftsmedlen skall föras över till Kärnavfallsfonden som förvaltar medlen enligt 7 och 7 a §§ lagen (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. och föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 b § samma lag. Av 12 § lagen (0000:00)

om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet framgår att avgiftsmedlen från och med den 1 januari 2008 förvaltas enligt den lagen.”

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.