

Ert datum:
2025-10-02

Datum:
2025-11-24

Er ref:
KN2025/00513

Diarienummer:
UHM-2025-0346

Klimat och näringslivsdepartementet
Enheten för cirkulär ekonomi, kemikalier och strålning
Kn.remissvar@regeringskansliet.se, kn.cks.remisser@regeringskansliet.se

Finansiering av omhändertagande av kärntekniska restprodukter från nya kärnkraftsreaktorer, delredovisning från Riksgälden

Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten instämmer i förslaget på hur finansieringen av omhändertagande av kärntekniska restprodukter från nya kärnkraftsreaktorer bör utformas med hänsyn till statsstödsreglerna. Vi har dock vissa synpunkter med koppling till den slutliga utformningen av åtgärden och vill även väcka frågan om åtgärden ska betraktas som en sådan selektiv åtgärd som utgör statsstöd i EU-rättslig mening.

Inledning

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig utifrån myndighetens uppdrag att vägleda kommuner och regioner om statsstödsfrågor.

Är den föreslagna åtgärden en selektiv åtgärd?

Statsstödsreglerna aktualiseras när offentliga medel överförs till vissa företag eller viss produktion. Upphandlingsmyndigheten erinrar om det trestegstest som tillämpas när det gäller om ett system för avgiftsberäkning eller skatt kan betraktas som ett selektivt stöd. Att trestegstestet även har betydelse utanför skatteområdet har bekräftats av EU-domstolen, exempelvis i ett mål om avgifter på Lübecks flygplats¹.

¹ EU-domstolen dom i mål C-524/14 P, Kommissionen mot Hansestadt Lübeck m.fl.

Ert datum:
2025-10-02Datum:
2025-11-24Er ref:
KN2025/00513Diarienummer:
UHM-2025-0346

Att staten väljer att ta viss risk för att minska avgiften för hanteringen av kärnavfall innebär inte med nödvändighet att det är fråga om en selektiv åtgärd. Även en åtgärd som utformas som en undantagsbestämmelse kan antingen vara själva normen i ett eget nationellt avgiftssystem, som kan bedömas separat från avgiftssystemet för redan existerande kärnkraft, eller utgöra ett undantag som är förenligt med systemet och logiken i det aktuella avgiftssystemet. Ett exempel på detta kan vi hitta i EU-domstolens dom i ett mål om påstått statsstöd i form av ett undantag från polsk fastighetsskatt för fastigheter med stickspår kopplade till privatägda delar av järnvägsnätet. I det målet fann EU-domstolen att åtgärden inte var ett selektivt statsstöd.² Det berodde på att domstolen ansåg att den skattemässiga särbehandlingen inte var diskriminerande eftersom den behandlade skattesubjekten i enlighet med målet för det aktuella skatteundantaget, vilket alltså inte diskriminerade företag som fick betala skatten. På ett liknande sätt kan det hävdas att ett system för att på ett proportionerligt sätt avlasta de första aktörerna som väljer att investera i ny kärnkraft från delar av kostnaderna för hanteringen av kärnavfall är förenligt med det föreslagna avgiftssystemets målsättningar. Det noteras härvidlag att målsättningarna är att fördela proportionerliga kostnader för kärnavfallshanteringen utifrån objektiva kriterier på ett sätt som vare sig gynnar någon aktör på ett otillbörligt sätt eller leder till en situation där inget företag kan vara först med att investera i ny kärnkraft. Detta resonemang förutsätter att ägare av befintliga reaktorer befinner sig i en annan rättslig och faktisk situation än de ägare som väljer att investera i ny kärnkraft. Att så är fallet framgår av det remitterade underlaget såvitt Upphandlingsmyndigheten kan bedöma. Upphandlingsmyndigheten har dock inte förutsättningar att utifrån det remitterade underlaget bedöma om statens riskavlastning avseende avgiften för de första företagen som investerar i ny kärnkraft ska betraktas som en selektiv åtgärd eller som utgör en separat norm eller en åtgärd som motiveras av systemets logik och syfte och som därmed inte skulle utgöra en selektiv åtgärd. En sådan dialog bör därför enligt Upphandlingsmyndighetens mening lämpligen föras med EU-kommissionen i samband med en notifiering av övriga stödåtgärder som kopplar till finansieringen av ny kärnkraft.

För det fall den föreslagna åtgärden utgör ett statsstöd bör den kunna godkännas av EU-kommissionen

Oaktat att det enligt ovan alltså skulle kunna vara möjligt att argumentera för att det remitterade förslaget inte utgör ett selektivt statsstöd synes åtgärden även vara väl avvägd för att på ett proportionerligt sätt begränsa stödet till det som är nödvändigt för att möjliggöra kärnkraftsinvesteringar fram till dess att den kritiska massan investeringar har nåtts.

Upphandlingsmyndigheten vill dock lyfta vissa frågor som kan behöva hanteras för det fall den föreslagna åtgärden bedöms utgöra ett statligt stöd.

² EU-domstolens dom i mål C-453/23, p. 43 ff.

Ert datum:
2025-10-02Datum:
2025-11-24Er ref:
KN2025/00513Diarienummer:
UHM-2025-0346

1) Återbetalning bör, utöver i de i promemorian uppräknades situationerna, även kunna bli aktuellt vid beslut om återbetalning av stöd till följd av att en stödmottagare överträtt villkoren för stödet. Det är bättre att specialreglera återkravsbestämmelserna så att de generellt avfattade bestämmelserna i lag (2013:388) om tillämpningen av Europeiska unionens statsstödsregler inte behöver tillämpas. Därigenom kan förutsägbara villkor kring ränteberäkning och liknande inkluderas.

2) Beslut om stöd bör villkoras av att stödet godkänns av EU-kommissionen så att det är klart att någon rätt till stöd inte finns innan ett sådant godkännande erhålls.

3) Bruttobidragsekvivalenten (värdet av stödet för stödmottagaren) måste kunna beräknas. En utmaning i ett så här komplext avgiftssystem är att - för det fall att åtgärden utgör ett statsstöd - definiera vilka delar i stödet som gynnar ett visst företag. Upphandlingsmyndigheten uppfattar inte att det är helt transparent i vilken utsträckning som stödmottagaren gynnas. Ett perspektiv är att det kan vara så att åtgärden inte är att betrakta som ett selektivt stöd utan mer som en objektivt motiverad särbehandling som säkerställer att ett enskilt företag inte riskerar att få stå hela kostnaden för hanteringen av kärnavfallet kopplat till nybyggnation av kärnkraft. För det fall att åtgärden ska betraktas som ett statsstöd bör det dock klagas hur mycket ett enskilt företag gynnas av åtgärden. Det är typiskt sett nödvändigt för att kunna bedöma om det samlade stödet till ny kärnkraft är nödvändigt och proportionerligt. Det kan också bli nödvändigt för det fall att stödet måste återkrävas för att villkoren överträtts. En risk med att det är oklart hur mycket stödmottagaren gynnas är att hela beloppet betraktas som statsstöd vilket i sin tur kan leda till att annat stöd som krävs för att möjliggöra nyinvesteringar i kärnkraft inte godkänns.

4) Transparensreglerna behöver respekteras. I samband med statsstöds godkännandet kommer det att ställas krav på att uppgifter om stödet rapporteras årligen och i samband med enskilda stödbeslut. Det bör dock enligt Upphandlingsmyndighetens bedömning vara möjligt att ta om hand dessa krav i förordningar eller i föreskrifter från den myndighet som regeringen delegerar föreskriftsrätt till.

Generaldirektören Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Senior juristen Magnus Lindbäck har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Helene Molander deltagit.

Anja Clausin

Magnus Lindbäck